

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

PAOLO MENGOZZI

представено на 18 януари 2007 година¹

I — Въведение

1. В настоящото производство Комисията на Европейските общности иска от Съда да обяви, че като ограничава задължението на работодателя да осигурява безопасни и здравословни условия на работниците във всички аспекти, свързани с работата, до разумно осъществимото, Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия не е изпълнило задълженията си по член 5, параграфи 1 и 4 от Директива № 89/391/ЕИО на Съвета от 12 юни 1989 година за въвеждане на мерки за насърчаване подобряването на безопасността и здравето на работниците на работното място².

II — Приложима правна уредба

A — Директива 89/391

2. Директива 89/391, наричана още „Рамкова директива“, е приета въз основа на член 118а от Договора за ЕО (членове 117—120 от Договора за ЕО са заменени с членове 136—143 ЕО) в приложение на Третата програма за действие на Общността в областта на безопасността, хигиената и здравето на работното място от 23 октомври 1987 г.³ и установява обща уредба в областта на предотвратяването на професионалните рискове и на защитата на безопасността и здравето на работниците, в която се вписва проектът за техническа хармонизация на правилата за безопасност в рамките на Общността (наричана по-нататък „Рамковата директива“). Общият обхват на Рамковата директива следва не само от член 1, параграф 2, в който е определен нейният предмет, но и от член 16 от нея, който след като предвижда в параграф 1, че по предложение на Комисията на основание член 118а от Договора Съветът приема специални директиви (наричани „произ-

1 — Език на оригиналния текст: италиански.

2 — ОВ L 183, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 88.

3 — ОВ С 28, 1988 г., стр. 3.

водни директиви“⁴), уточнява в параграф 3, че „[р]азпоредбите на настоящата директива се прилагат изцяло във всички области, обхванати от специалните директиви, без да се засягат по-строгите и/или конкретни разпоредби в [тях]“.

3. Предвид посоченото, следва да се припомни на първо място текстът на член 118а от Договора, а впоследствие и разпоредбите на Рамковата директива, които следва да се вземат предвид в настоящото производство, както и в основни линии нейната структура.

4. В резултат на член 118а, въведен в Договора за ЕО с член 21 от Единния европейски акт, безопасността на работното място придобива особено и самостоятелно значение в рамките на социалната политика на Общността. Той представлява правното основание за приемане в тази област на така наречените директиви „от второ поколение“, които за разлика от предходните директиви не се основават на член 100 (понастоящем член 94 ЕО) или на член 100а (понастоящем член 95 ЕО) от Договора за ЕО, които поради телеологическата си връзка с приетите въз основа на тях актове — а именно изискването последните да са необходими за въвеждането и функционирането на общия пазар — не са под-

ходящи с оглед на подробна правна уредба в тази област⁵.

5. Съгласно член 118а, параграф 1 от Договора „[д]ържавите-членки обръщат специално внимание на насърчаване на подобренията, особено в работната среда, що се отнася до здравето и безопасността на работниците, и си поставят за цел хармонизирането на условията в тази област, като същевременно поддържат вече направените подобрения“. За да се допринесе за постигането на тази цел, параграф 2 от посочения член предвижда, че съгласно посочената в тази разпоредба процедура Съветът „приема чрез директиви минимални изисквания за постепенно въвеждане, като взема предвид условията и техническите правила, съществуващи във всяка от държавите-членки“ и избягва „налагането на административни, финансови и правни ограничения по начин, който би възпрепятствал създаването и развитието на малки и средни предприятия“. На последно място, в параграф 3 от същия член се уточнява, че „[р]азпоредбите, приети в съответствие с настоящия член, няма да попречат на която и да е държава-членка да запази или въведе по-строги мерки за защита на условията за работа, които са в съответствие с настоящия договор“.

6. Рамковата директива се дели на четири раздела. Раздел I от посочената дирек-

4 – До настоящия момент въз основа на член 16, параграф 1 от Рамковата директива са приети деветнадесет специални директиви.

5 – Що се отнася до избора на подходящо правно основание за уреждане на специфични аспекти на разглежданата област, вж. Решение от 12 ноември 1996 г. по дело Обединено кралство/Съвет, C-84/94, Recueil, стр. I-5755).

тива, озаглавен „Общи разпоредби“, съдържа четири члена. Членове 1 и 2 очертават съответно предмета и приложното поле на директивата, а в член 3 се определят понятията за работник, работодател, представител на работниците и превенция. По-конкретно в член 3, буква б) понятието „работодател“ се определя като „всяко физическо или юридическо лице, което е в трудови отношения с работник и носи отговорност за предприятието и/или ведомството“. Член 4, параграф 1 предвижда, че „[Д]ържавите-членки трябва да предприемат необходимите стъпки, за да гарантират, че работодателите, работниците и представителите на работниците са обект на правни разпоредби, необходими за прилагането на настоящата директива“.

7. Раздел II от Рамковата директива, озаглавен „Задължения на работодателите“, съдържа осем члена. Член 5, озаглавен „Обща разпоредба“, в параграф 1 предвижда по следния начин задължението на работодателя за безопасност:

„Работодателят е длъжен да осигури безопасни и здравословни условия на работниците във всички аспекти, свързани с работата“.

8. Параграфи 2 и 3 от същия член 5 гласят:

„2. Когато, съгласно член 7, параграф 3, работодателят привлича външни ком-

петентни служби или лица, това не го освобождава от отговорностите му в тази област.

3. Задълженията на работниците в областта на безопасните и здравословни условия на труд не засягат принципа за отговорност на работодателя.“

9. Накрая, член 5, параграф 4, първа алинея предвижда, че директивата „не ограничава възможността държавите-членки да предвиждат изключване или ограничаване на отговорността на работодателя в случаите на необичайни или непредвидими обстоятелства извън контрола на работодателя или при извънредни събития, последствията от които не могат да бъдат преодолени въпреки полагането на всички възможни грижи“. Във член 5, параграф 4, втора алинея се уточнява, че „[Д]ържавите-членки обаче не са длъжни да прилагат възможността, посочена в първата алинея“.

10. Съдържанието на задължението на работодателя за безопасност е уредено с членове 6—12 от Рамковата директива.

11. С оглед на разглеждането на настоящото дело следва да се обърне особено

внимание на разпоредбите на член 6, озаглавен „Общи задължения на работодателите“, който гласи следното:

„1. В рамките на своите отговорности работодателят предприема необходимите мерки за опазване на безопасността и здравето на работниците, включително предотвратяването на професионалните рискове, предоставянето на информация и обучение, както и осигуряването на необходимата организация и средства.

Работодателят следи за адаптирането на тези мерки, за да се отчитат променящите се обстоятелства и има за цел подобряване на съществуващото положение.

2. Работодателят прилага мерките, предвидени в първата алинея на параграф 1 на основата на следните общи принципи на превенция:

- а) избягване на рисковете;
- б) оценка на рисковете, които не могат да бъдат избегнати;
- в) борба с рисковете при източника им;

г) адаптиране на работата към индивида, особено по отношение на проектирането на работните места, избора на работно оборудване, избора на работни и производствени методи, с оглед, в частност, премахването на монотонната работа и работата с наложен ритъм и за намаляване на въздействието им върху здравето;

д) привеждане в съответствие с техническия прогрес;

е) замяна на опасното с безопасно или по-малко опасно;

ж) разработване на последователна цялостна политика за превенция, която да обхваща технологията, организацията на работата, условията на труд, социалните взаимоотношения и въздействието на факторите, свързани с работната среда;

з) отдаване на предимство на колективните защитни мерки пред личните защитни мерки;

и) даване съответни инструкции на работниците.

3. Без да се засягат другите разпоредби на настоящата директива, работодателят трябва, предвид естеството на дейностите в предприятието и/или ведомството:

а) да оценява рисковете за безопасността и здравето на работниците, *inter alia*, при избора на работно оборудване, използването на химични вещества или препарати и организацията на работните места.

Вследствие на тази оценка и при необходимост, превантивните мерки, както и методите на работа и производство, прилагани от работодателя трябва:

— да осигуряват подобряване нивото на закрила на работниците по отношение на безопасността и здравето им,

— да бъдат интегрирани във всички дейности на предприятието и/или ведомството и на всички нива на йерархията;

б) когато възлага задачи на работника, да отчита неговите възможности по отношение на здравето и безопасността;

в) да гарантира, че планирането и въвеждането на нови технологии да бъдат предмет на консултации с работниците и/или техните представители по отношение последиците от избора на оборудването, условията на труд и работната среда с оглед безопасността и здравето на работниците;

г) да предприемат съответни мерки, за да могат само работници, които са получили съответни инструкции, да имат достъп до зоните, където съществува сериозна или специфична опасност.

4. Без да се засягат другите разпоредби на настоящата директива, когато няколко предприятия използват едно работно място, работодателите трябва да си сътрудничат за прилагане на разпоредбите за безопасност, здраве и хигиена на труда и отчитайки естеството на дейността, да координират своите действия по въпросите на защитата и предотвратяването на професионалните рискове, да се информират взаимно и да информират съответните си работници и/или техните представители по отношение на тези рискове.

5. Мерките, свързани с безопасността, хигиената и здравословните условия на труд, не трябва в никакъв случай да въвличат работниците във финансови разходи“.

12. Член 7 и сл. от Рамковата директива предвиждат по-специфични задължения на работодателя като: организирането на служби за защита и превенция (член 7), приемането на подходящи мерки в областта на първата помощ, борбата с пожарите и евакуацията на работниците и сериозната и непосредствена опасност (член 8), задължението за притежаване на оценки на рисковете за безопасността и здравето при работа и за определяне на защитните мерки, които трябва да се предприемат, включително относно защитното оборудване, което следва да се използва (член 9), както и задължения в областта на информирането, на консултациите, участието и обучението на работниците (съответно членове 10, 11 и 12).

13. Раздел III от Рамковата директива се състои от един-единствен член, който определя задълженията на работниците в областта на безопасността (член 13).

14. Накрая, раздел IV от Рамковата директива съдържа различни разпоредби, сред които и посоченият по-горе член 16⁶. Съгласно член 18, параграф 1 „[Д]ържавите-членки въвеждат в сила необходимите закони, подзаконови или административни разпоредби, за да се съобразят с настоящата директива най-късно до 31 декември 1992 г.“.

6 – Вж. точка 2 по-горе.

Б — *Национална правна уредба*

15. Обединеното кралство е първата индустриална държава, приела правна уредба в областта на безопасните и здравословни условия на труд на работниците. Първият Factory Act, с който се цели да се уреди полагането на труд от деца, датира от 1802 г. и е последван от редица законодателни мерки в тази област, които първоначално се ограничават до особени категории работници и до определени икономически отрасли, а впоследствие разпростират действието си по отношение на всички промишлени дейности с Factory and Workshop Act 1878.

16. За да се осигури единство в законодателството в областта на борбата с трудовите злоупотреки, което дотогава е и се характеризира с фрагментарност и прагматичен законодателен подход, през 1970 г. се създава комисия, председателствана от лорд Robens, която през 1972 г. представя доклад с различни препоръки, въз основа на който е приет Законът за здравето и безопасността на работното място (Health and Safety at Work Act 1974, наричан по-нататък „HSW Act“).

17. Този закон представлява крайъгълният камък на цялата британска система за безопасност на работното място. Става въпрос по същество за рамков закон, изменян многократно през годините,

който определя минималните условия, приложими към всички работници, независимо от отрасъла на дейност. Въз основа на HSW Act са приети различни подзаконовни актове, чиято функция е да допълнят установената с него правна уредба.

18. На този етап следва да се отбележи, че транспонирането на Директива 89/391 в британското право води до ограничен брой нормативни мерки, тъй като се приема, че съществуваща система в общите си линии е в съответствие с правилата на Директивата, както и поради политическата воля, изразена по това време от правителството на консерваторите, максимално да се ограничи въздействието на Директивата — и по по-общ начин въздействието на общностната намеса в областта на социалната политика — върху вътрешния правов ред.

19. Що се отнася до разпоредбите, посредством които британското право е съобразено с правилата на член 5, параграф 1 от Рамковата директива, правителството отговорно се позовава на член 2 от HSW Act, озаглавен „General duties of employers to their employees“, като параграф 1 от него предвижда:

„Всеки работодател е длъжен да осигури здравето, безопасността и благополучието на работното място на всички свои работници, доколкото това е разумно

осъществимо.“ („It shall be the duty of every employer to ensure, so far as is reasonably practicable, the health, safety and welfare at work of all his employees“).

20. В параграф 2 от същия член по неизчерпателен начин се изброяват редица специфични задължения, които се пораждат за работодателя по силата на задължението за безопасност, установено по общ начин в посочения по-горе параграф 1. Параграф 2 гласи:

„Без да се засяга общото задължение на работодателя по предходната част от този член, областите, които обхваща това задължение, са по-специално:

- а) въвеждане и поддръжка на съоръжения и системи на работа, които, доколкото това е разумно осъществимо, са безопасни и не водят до рискове за здравето;
- б) мерки, за да се гарантират, доколкото това е разумно осъществимо, безопасността и липсата на рискове за здравето, свързани с използването, манипулирането, складирането и превозването на стоки и вещества;

- в) предоставянето на информация, указания, обучение и надзор, необходими за да се гарантира, доколкото това е разумно осъществимо, здравето и безопасността на работниците на работното място;
- б) arrangements for ensuring, so far as is reasonably practicable, safety and absence of risk to health in connection with the use, handling, storage and transport of articles and substances;
- г) доколкото това е разумно осъществимо по отношение на всяко работно място, което се намира под контрола на работодателя, поддържане на последното в състояние, което води до безопасност и липса на рискове за здравето, предвиждане и поддръжка на входове и изходи, които са безопасни и не крият подобни рискове;
- д) the provision of such information, instruction, training and supervision as is necessary to ensure, so far as is reasonably practicable, the health and safety at work of his employees;
- д) so far as is reasonably practicable as regards any place of work under the employer's control, the maintenance of it in a condition that is safe and without risks to health and the provision and maintenance of means of access to and egress from it that are safe and without such risks;
- д) the provision and maintenance of a working environment for his employees that is, so far as is reasonably practicable, safe, without risks to health, and adequate as regards facilities and arrangements for their welfare at work“).
- д) the provision and maintenance of plant and systems of work that are, so far as is reasonably practicable, safe and without risks to health;
- д) the provision and maintenance of a working environment for his employees that is, so far as is reasonably practicable, safe, without risks to health, and adequate as regards facilities and arrangements for their welfare at work“).

(„Without prejudice to the generality of an employer's duty under the preceding subsection, the matters to which that duty extends include in particular:

- а) the provision and maintenance of plant and systems of work that are, so far as is reasonably practicable, safe and without risks to health;
21. За неизпълнението на задълженията, предвидени в раздел 2 от HSW Act, се носи наказателна отговорност съгласно член 33, параграф 1, буква а) и член 47, параграф 1, буква а) от същия закон.

22. В случай на трудови злополуки или професионални болести на пострадалите се изплаща обезщетение въз основа на разпоредбите на Industrial Injury Scheme, финансирана от общите данъчни приходи и поради това съгласно режим, който не се основава на вноски.

23. В допълнение, макар по силата на член 47, параграф 1 от HSW Act работодателят да не носи гражданска отговорност за неизпълнението на задълженията, предвидени в член 2 от същия акт, такава отговорност се предвижда в редица разпоредби от Правилниците за управление на здравето и безопасността на работното място (Management of Health and Safety at Work Regulations 1999), с които се транспонира редица разпоредби от Рамковата директива и производните директиви⁷.

24. На последно място, задължението на работодателя да поправи вредите, причинени в резултат на неизпълнение на задължението за предпазливост по отношение на работниците, представлява принцип на „common law“.

25. От 1972 г. съгласно Закона за отговорността на работодателя (задължителна застраховка) (Employer's Liability (compulsory insurance) Act) от 1969 г. по-голямата част от работодателите са длъжни да

7 – От преписката по делото е видно, че пречките за признаване на гражданската отговорност на работодателите за неизпълнението на специфични задължения, произтичащи от разпоредбите в областта на безопасните и здравословни условия на труд на работниците, са окончателно отстранени вследствие на намеса на Комисията, чрез изменение на Правилниците за управление на здравето и безопасността на работното място (Management of Health and Safety at Work Regulations), в сила от 23 октомври 2003 г.

сключат договор за задължителна застраховка „Гражданска отговорност“, която да покрива рисковете, свързани с вреди, причинени в резултат на трудови злополуки и професионални болести.

26. В Северна Ирландия съществува система, аналогична на посочената по-горе⁸.

III — Досъдебна процедура

27. На 29 септември 1997 г. Комисията изпраща на Обединеното кралство официално уведомително писмо, в което посочва, че последното е извършило определен брой нарушения, свързани с транспонирането на Рамковата директива в британското право. Между тях фигурира и неправилното транспониране на член 5, що се отнася по-конкретно до това, че в релевантната правна уредба се предвижда клаузата „so far as is reasonably practicable“ („Доколкото това е разумно осъществимо“, наричана по-нататък „клаузата SFAIRP“), която според Комисията ограничава, в нарушение на параграф 1 от посочения член, обхвата на задължението, предвидено в тежест на работодателя.

8 – Разпоредби, сходни с член 2, параграфи 1 и 2 от HSW Act, се съдържат в член 4, параграфи 1 и 2 от Закона за здравето и безопасността на работното място (Северна Ирландия) (Health and Safety at Work (Northern Ireland) Act) от 1978 г.

28. Обединеното кралство изразява становище по това твърдение за нарушение в отговорите си от 30 декември 1997 г. и от 23 октомври 2001 г. на официалното уведомително писмо, като изпраща редица решения на национални съдилища, от които според тази държава-членка е видно, че посочената по-горе клауза е в съответствие с член 5 от Рамковата директива.

29. Тъй като Комисията не приема за убедителни изложените от Обединеното кралство доводи, тя приема мотивирано становище, изпратено на посочената държава-членка на 25 юли 2003 г., в което, доколкото е от значение за настоящото производство, Комисията упреква Обединеното кралство в нарушение на член 5 от Рамковата директива по вече изложените в официалното уведомително писмо съображения. Комисията нарежда на Обединеното кралство да се съобрази с мотивираното становище в срок от два месеца. По искане на последното е предоставен допълнителен срок от два месеца.

30. Обединеното кралство отговаря на мотивираното становище с писмо от 24 ноември 2003 г., като оспорва наличието на твърдяното нарушение на член 5 от Рамковата директива.

IV — Искания на страните

31. С акт, подаден в секретариата на Съда на 21 март 2005 г. на основание член 226

ЕО, Комисията предявява иска, предмет на настоящото производство.

32. Комисията моли Съда:

- да установи, че като ограничава задължението на работодателите да осигуряват безопасни и здравословни условия на работниците във всички аспекти, свързани с работата, до „разумно осъществимото“, Обединеното кралство не е изпълнило задълженията си по член 5, параграфи 1 и 4 от Директива 89/391, и
- да осъди Обединеното кралство да заплати съдебните разноски.

33. Обединеното кралство моли Съда:

- да отхвърли иска,

- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

V — Анализ

A — Доводи на страните

34. Според Комисията член 5, параграф 1 от Рамковата директива, установил основния принцип, според който работодателят е длъжен да осигури безопасни и здравословни условия на работниците във всички аспекти, свързани с работата, заема централно място в системата за защита, предвидена в посочената директива. Съгласно направеното от Комисията тълкуване на тази разпоредба работодателят носи отговорност за всяко събитие, което уврежда здравето или засяга безопасността на работниците и което настъпва в рамките на предприятието му, като единственото възможно изключение от това правило представляват случаите, изрично предвидени в член 5, параграф 4 от Рамковата директива. Последната разпоредба трябва да се тълкува стеснително, доколкото е изключение от общия принцип на отговорността на работодателя.

35. Комисията твърди, че застъпеното от нея тълкуване на член 5 от Рамковата директива се потвърждава от подготвителната дейност по този акт, от която е видно ясното намерение на общият законодател да предвиди за работодателя режим на обективна отговорност, която може да бъде изключена или ограничена само когато са налице изключителните обстоятелства, предвидени в параграф 4 от посочения член. Това тълкуване се потвърждавало и от обстоятелството, че

докато първите директиви в областта на безопасните и здравословни условия на труд на работниците, предхождащи въвеждането в Договора на член 118а, предвиждат клаузата SFAIRP при определянето на задълженията на работодателя, то в директивите „от ново поколение“, между които и Рамковата директива, тази клауза е окончателно изоставена.

36. Макар да е съгласна с Обединеното кралство, че член 5, параграф 1 от Рамковата директива не задължава работодателя да гарантира абсолютно безопасна работна среда, Комисията подчертава, че подходът ѝ се различава от този на Обединеното кралство, що се отнася до последиците, които се пораждат от невъзможността на работодателя да постигне такъв резултат. Според Комисията определянето по категоричен начин на задължението на работодателя за безопасност предполага, че ако превантивните мерки нямат ефект, то последният във всеки случай носи обективна отговорност за породените от това последици за здравето на работниците.

37. Комисията смята, че доводите, изложени субсидиарно от Обединеното кралство, според които клаузата SFAIRP е съвместима с разпоредбите на член 5, параграф 1 във връзка с член 5, параграф 4 от Рамковата директива, трябва да бъдат отхвърлени.

38. В това отношение Комисията отбелязва, че противно на това, което

произтича от доводите на Обединеното кралство, член 5, параграф 4 не дерогира принципа за отговорност на работодателя въз основа на разумно правило, а просто предвижда случаите, в които последният може по изключение да бъде освободен от отговорност, като тези случаи могат лесно да се отнесат към случаите на непреодолима сила, при които не се носи отговорност

39. От практиката на британските юрисдикции обаче произтичащо, че претеглянето на интереси, към което съдилищата следва да пристъпят при прилагане на клаузата SFAIRP, трябва да се извърши във всички случаи, в които се поставя въпросът за отговорността на работодателя, дори когато събитията, увреждащи здравето на работниците, са предизвикани от настъпването на напълно предвидими факти. Като се има предвид, че не съществува никакво определение на спорната клауза, което да ограничава прилагането ѝ само до хипотезите, в които вредите за здравето на работниците са настъпили в резултат на непредвидими обстоятелства или на изключителни събития, както и че не съществува никаква съдебна практика, от която да произтича, че работодателят може да се позовава на посочената клауза като средство за защита само при наличие на подобни обстоятелства или събития, според Комисията прилагането на тази клауза в британския правен ред не позволява постигането на резултата, предвиден с разпоредбите на член 5, параграф 1 във връзка с член 5, параграф 4 от Рамковата директива.

40. В допълнение Комисията подчертава, че оценката, която трябва да се извърши

въз основа на клаузата SFAIRP, налага да се вземат предвид разходите за превантивни мерки и че това е в явно противоречие с посоченото в тринадесето съображение от Рамковата директива, съгласно което „подобряването на безопасността, хигиената и здравословните условия на труд на работниците е задача, която не трябва да бъде подчинена на чисто икономически съображения“.

41. Според Обединеното кралство, макар от една страна член 5, параграф 1 от Рамковата директива да определя работодателя като правния субект, който на първо място е длъжен да закриля безопасните и здравословни условия на труд на работниците на работното място, и макар от друга страна, тълкуван във връзка с членове 6—12 от същата директива и в съответствие с общия принцип на пропорционалност, да определя обхвата на посоченото задължение, в него не се посочва нищо относно естеството на отговорността на работодателя в случай на неизпълнение на това задължение. Този въпрос се оставя на държавите-членки, с оглед на тяхното задължение да приемат необходимите мерки, за да гарантират прилагането и ефективността на общностното право, чийто конкретен израз е член 4 от Рамковата директива.

42. По отношение на обхвата на задължението на работодателя, предвидено в член 5, параграф 1 от Рамковата директива, Обединеното кралство смята, че това задължение, макар и да е изразено по категоричен начин, не изисква от работодателя да постигне определен

резултат, състоящ се в гарантиране на работна среда без какъвто и да е риск.

43. Според посочената държава-членка това тълкуване е в съгласие както с разпоредбите на Рамковата директива, целящи да дадат по-подробна уредба на задължението, закрепено в посочения член, и по-специално с член 6, параграф 2, който предвижда, че работодателят е длъжен да „избягва или *ограничава* рисковете“ и да „заменя опасното с безопасно или *по-малко опасно*“⁹, така и с различни изисквания на „производните директиви“, които като уточняват превантивните мерки, които следва да се приемат в някои специфични производствени отрасли, препращат към съображения, свързани с „осъществимия характер“ или „адекватността“ на тези мерки. В допълнение, това тълкуване било в съответствие с общия принцип на пропорционалност и с член 118а от Договора, който представлява правното основание за приемане на Рамковата директива и съгласно който приетите въз основа на него директиви целят да въведат единствено „минимални изисквания за постепенно въвеждане“.

44. Що се отнася до отговорността на работодателя, Обединеното кралство отбелязва, че нищо в Директива 89/391, и по-специално в член 5, параграф 1 от нея, не подсказва, че спрямо работодателя трябва да се прилага режим на обективна отговорност. На първо място, посочената разпоредба предвиждала единствено задължението да се осигуряват безопасни

и здравословни условия на труд на работниците, но не и задължението да се обезщетяват вредите, настъпили в резултат на трудови злополуки. На второ място, Рамковата директива предоставяла свобода на държавите-членки да решат какъв вид отговорност — гражданска или наказателна — да се наложи на работодателя. На трето място, на държавите-членки се предоставя и възможността да преценят дали работодателят, категорията работодатели като цяло или колективът трябва да понесе разходите, произтичащи от трудовите злополуки.

45. Що се отнася до адаптирането на британския правен ред към Рамковата директива и изложените от Комисията твърдения за нарушения, Обединеното кралство изтъква на първо място, че посоченият правен ред се характеризира с това, че законодателят е избрал да предвиди наказателни санкции за неизпълнението на разпоредбите за защита на безопасността и здравето на работниците, а поради това и на общото задължение за безопасност, закрепено в член 2, параграф 1 от HSW Act.

46. Според посочената държава-членка този избор гарантира по-ефикасна система, като се има предвид, че възпиращото действие на определена наказателна санкция било по-силно от това на гражданската отговорност, изразяваща се в заплащане на обезщетение и за която работодателят има възможност да сключи застраховка. В допълнение, прибягването до режим на наказателни санкции съответствало в по-голяма степен на система на закрила, основана на превенция, каквато е британската система. От друга страна, за ефикасността

9 – Курсивът е мой.

на британската система свидетелствали статистиките, от които е видно, че Обединеното кралство отдавна е една от държавите-членки, в която са настъпили най-малък брой трудови злоупотреки.

47. Обединеното кралство подчертава, че член 2 от HSW Act предвижда „автоматична“ наказателна отговорност, като определен работодател може да избегне тази форма на отговорност само ако докаже, че е предприел всичко, което е разумно осъществимо, за да предотврати настъпването на рискове за безопасността и здравето на работниците. Работодателят може да се освободи от доказателствената тежест само ако докаже, че е налице очевидна несъразмерност („gross disproportion“) между риска за безопасността и здравето на работниците и изразходваните средства, отделеното време и преодолените трудности („sacrifice, whether in money, time or trouble“), свързани с предприемането на мерките, необходими за да се предотврати настъпването на посочения риск, както и че последният е незначителен в сравнение с посочените трудности. Обединеното кралство уточнява, че проверката, извършвана в приложение на клаузата SFAIRP, включва чисто обективна оценка, при която е изключено отчитането на съображения, свързани с финансовите възможности на работодателя.

48. В допълнение държавата-членка ответник твърди, че изборът член 5, параграф 1 да се транспонира, като се предвидят задължения, за чието неизпълнение се налагат наказателни санкции, не предполага, че в случай на трудови злоупотреки пострадалите няма да получат обезщетение.

49. В британското право се предвижда такова обезщетяване въз основа на система за социално осигуряване.

50. Обединеното кралство твърди освен това, че работодателят носи отговорност за вредите, причинени в резултат на неизпълнението на задължението за полагане на грижа по отношение на работниците, предвидено в *common law*. Съгласно това задължение работодателят е длъжен да осигурява здравословна и безопасна работна среда, да предотвратява рисковете за безопасността и здравето на работниците и да предприема подходящи превантивни мерки.

51. Въз основа на изложените по-горе доводи държавата-членка ответник смята, че е транспонирала правилно член 5, параграф 1 от Рамковата директива.

52. Субсидиарно, Обединеното кралство твърди, че приложното поле на клаузата SFAIRP, както е прилагана от британските юрисдикции, съвпада с това на член 5, параграф 4 от Рамковата директива.

Б — *Преценка*

1. Предварителни бележки

53. Макар да изглежда трудно или неестествено да се отдели проверката на съдържанието и на обхвата на задълженията на работодателя по силата на законодателството в областта на безопасността на работното място от проверката във връзка с формите на отговорност — административна, гражданска и наказателна — които произтичат от изпълнението на тези задължения, все пак смятам, че е възможно да се разграничат две различни нива, на които може да прояви действие клаузата SFAIRP, чиято съвместимост с член 5, параграфи 1 и 4 от Рамковата директива се оспорва от Комисията в рамките на настоящия спор.

54. На първо място, клаузата може да действа като предел на общото задължение за безопасност, което работодателят трябва да изпълнява съгласно член 5, параграф 1 от Рамковата директива. В този смисъл тя може да породи действие при определяне на обхвата и на пределите на превантивната дейност.

55. На второ място, спорната клауза може също така да действа непряко като предел на възможността работодателят да носи отговорност в резултат на неизпълнението на посоченото задължение.

56. Въпросът за съвместимостта на разглежданата клауза с разпоредбите на Рамковата директива логически се поставя с оглед на двете посочени по-горе области на прилагане.

57. Следователно на първо място трябва да се разгледа кои са незаконосъобразните аспекти на посочената клауза, които Комисията има намерение да изтъкне в рамките на иска, предмет на настоящото производство.

58. Основните линии на поддържаната от ищеца теза произтичат достатъчно ясно от прочита на писмените становища, представени от Комисията. Според последната освен че определя по категоричен начин задължението на работодателя да осигури безопасни и здравословни условия на работниците във всички аспекти, свързани с работата, член 5, параграф 1 от Рамковата директива установява като следствие от това задължение отговорността на работодателя за последиците от всяко събитие, което уврежда здравето на работниците и което настъпва в рамките на предприятието му. Като разглежда разпоредбите на член 5, параграф 1 във връзка с член 5, параграф 4, Комисията извежда естеството на посочената отговорност и я квалифицира като обективна отговорност. Според посочената институция работодателят продължава да носи отговорност за последиците от всяко събитие, което уврежда здравето на работниците и което настъпва в рамките на предприятието му, независимо от превантивните мерки, които той действително е предприел или е можел да предприеме, като единственото изключение представляват хипотезите, изрично предвидени в член 5, параграф 4

от Рамковата директива. След като от разпоредбите на HSW Act, и по-конкретно от член 2, параграф 1, тълкуван във връзка с членове 33 и 47, е видно, че работодателят не носи отговорност за възникналите рискове и последиците от събития, които са настъпили в предприятието му, ако може да докаже, че е приел всички разумно осъществими мерки, за да осигури безопасни и здравословни условия на работниците, Комисията смята, че правната уредба на Обединеното кралство не е в съответствие с член 5, параграфи 1 и 4 от Рамковата директива.

59. Независимо от начина, по който са формулирани исканията по иска, от представените от Комисията писмени становища и от всички проведени разисквания в хода на писмената фаза и в съдебното заседание е видно, че посочената институция не оспорва законосъобразността на спорната клауза от гледна точка на възможността ѝ да въздейства върху обхвата на задължението на работодателя за безопасност, а от различна гледна точка, свързана с възможността ѝ да породи действие в качеството на предел на отговорността на работодателя за събития, увреждащи здравето на работниците, които са настъпили в рамките на предприятието му.

60. Очевидно двата аспекта на евентуалната незаконосъобразност са неделими, ако се приеме, че член 5, параграф 4 от Рамковата директива, разглеждан самостоятелно или във връзка с параграф 1, определя обхвата на отговорността на работодателя, произтичаща от неизпълнението на задължението му за безопасност,

като от друга страна те могат да бъдат разграничени, ако се заключи, че посочената разпоредба цели да очертае отговорност на работодателя с по-широк обхват.

61. Ето защо следва да се прецени дали, както твърди Обединеното кралство, обхватът на задължението на работодателя за безопасност съвпада с обхвата на отговорността на работодателя, произтичаща от релевантните разпоредби на Рамковата директива, или, както поддържа Комисията, посочената отговорност обхваща последиците от събития, които могат да увредят здравето на работниците — като единствено изключение представляват случаите, предвидени в член 5, параграф 4 — независимо от възможността посочените събития и последици да се отдадат на небрежност на работодателя при въвеждане на превантивните мерки.

2. По тълкуването на член 5, параграфи 1 и 4 от Рамковата директива

62. Комисията и Обединеното кралство изхождат от две различни тълкувания на член 5, параграф 1 от Рамковата директива. Тезата на Комисията се основава на тълкуване на тази разпоредба от гледна точка на отговорността на работодателя за вредите, причинени на здравето на работниците, докато Обединеното кралство изхожда от тълкуване на същата

разпоредба основно от гледна точка на задълженията на работодателя да въвежда необходимите превантивни мерки.

основен носител на задължението за безопасност.

63. Тълкуването, поддържано от Обединеното кралство, се основава на буквален прочит на член 5, параграф 1 от Рамковата директива. За разлика от това, Комисията изхожда основно от систематично тълкуване на тази разпоредба, като подчертава по-специално връзката между текстовете на параграфи 1 и 4 от член 5.

66. При все това, ако от тълкуване, основано само на текста на разглежданата разпоредба, се премине към тълкуване на нейния контекст, се оказва трудно съдържанието на член 5, параграф 1 да не се тълкува в смисъл, че не само утвърждава общото задължение на работодателя за безопасност, но и очертава пределите на режима за минимална отговорност, която следва да носи работодателят в качеството си на носител на задължението за безопасност, в случай че настъпят събития, увреждащи здравето на работниците.

64. Несъмнено при първоначално тълкуване на член 5, параграф 1, основано на текста, на тази разпоредба не може да се отреди друга функция, освен да установи даден правен субект и да предвиди в негова тежест задължение, чиято цел е да се гарантира спазването на правен интерес, който също е определен.

67. В този смисъл от решаващо значение се явяват не толкова разпоредбите на следващите параграфи 2 и 3 от член 5, а текстът на параграф 4, първа алинея от същия член.

65. От тази гледна точка посочената разпоредба изразява правило, което обичайно представлява основен принцип на законодателствата в областта на закрилата на безопасността на работното място: да се определи работодателят, в двойното му качество на страна по трудовото правоотношение и на организатор на производствените фактори [вж. член 3, буква б) от Рамковата директива], като

68. Действително, макар да препращат към концепцията за отговорност, разпоредбите на параграфи 2 и 3 от член 5 могат да бъдат тълкувани като правила, целящи да уточнят естеството и обхвата на посоченото в параграф 1 задължение, като предвиждат, че то не може да бъде прехвърлено на други правни субекти, различни от работодателя, в тежест на които в резултат на делегация от страна на последния (член 5, параграф 2) или по силата на изрична разпоредба (член 5, параграф 3) са предвидени специфични задължения, свързани с организацията на

дейността по закрила и превенция или по по-общ начин със закрилата на безопасните и здравословни условия при полагане на труд. Впрочем подобни разпоредби се ограничават да споменат отговорността (или по-скоро задълженията) на работодателя, като се отнасят единствено до дейността по превенция на събития, които могат да накърнят защитения правен интерес.

69. В замяна на това член 5, параграф 4, първа алинея изрично се отнася до режима на отговорност на работодателя за последиците от събития, които могат да увредят здравето на работниците.

70. От тълкуването а *contrario* на текста на член 5, параграф 4 от Рамковата директива по необходимост произтича утвърждаването на принципа, според който държавите-членки нямат право да изключват или да ограничават отговорността на работодателя за вредите, причинени в резултат на факти и събития, които не са включени в поредицата от хипотези, описани в посочената разпоредба.

71. От член 5, параграф 4, първа алинея от Рамковата директива действително е видно намерението на законодателя да предложи насоки за общ модел за носене на отговорност за вредите, причинени на здравето на работниците, като този модел на пръв поглед изключва критерия за

вина и се доближава по-скоро до модела на обективна отговорност.

72. При все това основателността на това тълкуване, настоятелно застъпено от Комисията, следва да се разгледа по-задълбочено.

73. В това отношение на първо място ми се струва необходимо да уточня, че тълкуването на разпоредбите на Рамковата директива в насока на избор на обективна отговорност на работодателя като съставна част от общностния режим за закрила на безопасните и здравословни условия на труд на работниците според мен може да се обоснове само ако член 5, параграф 4 се тълкува в същия смисъл.

74. В замяна на това смятам, че тезата на Комисията, според която това тълкуване може да се даде още въз основа на член 5, параграф 1 от Рамковата директива, не може да бъде приета.

75. Действително, както беше посочено по-горе, тази разпоредба просто урежда задължението на работодателя за предоставяне на гаранции, което следва да се възприема основно като задължение за

предприемане на превантивни мерки, и в нея не се споменава нищо за отговорността на субекта, носител на задължението, в случай че настъпи събитие, засягащо защитения с предвиждането на това задължение интерес.

76. Безспорно е вярно, че тази разпоредба имплицитно съдържа и правило относно отговорността, тъй като предвиждането на задължение, без да се предвиди каквато и да било форма на отговорност за неизпълнението му, неизбежно би превърнало разпоредбата в обикновено изявление на намерение, когато, напротив, обвързващият характер на предвидените в Рамковата директива задължения произтича по ясен начин от член 4, параграф 1, който задължава държавите-членки да „предприемат необходимите стъпки, за да гарантират, че работодателите [...] са обект на правни разпоредби, необходими за прилагането на настоящата директива“.

77. При все това, противно на твърденията на Комисията, ми се струва трудно, дори при желание за абстрахиране от текста на тази разпоредба, с оглед на тълкуването ѝ в светлината на контекста, в който се вписва, да може да се твърди, че член 5, параграф 1 от Рамковата директива цели имплицитно да предвиди за правния субект отговорност с по-широк обхват от обхвата на отговорността, свързана с евентуалното неизпълнение на посоченото задължение, при условие че тя не предвижда изрично правно задължение за същия правен субект. С други думи, не смятам, че само от текста на тази разпоредба може да се

заклучи, че за работодателя се предвижда задължение, основно свързано с предприемане на превантивни мерки, и същевременно се предвижда режим на обективна отговорност — който поради това е независим от вменяването на носителя на задължението на вина или небрежност при въвеждането на превантивните мерки — за събитията, увреждащи правния интерес, чиято защита се цели с предвиждането на това задължение.

78. Следователно остава да се провери дали тезата на Комисията, според която разпоредбите на Рамковата директива задължават държавите-членки да предвидят режим на обективна отговорност за работодателя в случай на събития, които могат да увредят здравето на работниците, може да се основе само на член 5, параграф 4, първа алинея от посочената директива.

79. Съгласно тази разпоредба Рамковата директива „не ограничава възможността държавите-членки да предвиждат изключване или ограничаване на отговорността на работодателя в случаите “ на определени събития или обстоятелства.

80. Според мен редица елементи, изведени както от буквалното, така и от историческото тълкуване на разглежданата разпоредба, се противопоставят на тълкуването на последната в изтъкнатия от Комисията смисъл.

81. На първо място смятам, че формулировката на разпоредбата е трудно съвместима със значението и функцията, които следва да се отдават на съдържащото с в нея правило, ако тя се тълкува в смисъла, застъпен от институцията ищец.

82. От тази гледна точка изразът „[н]астоящата директива не ограничава възможността държавите-членки“ явно цели да въведе пояснение относно обхвата на разпоредбите на директивата — и следователно относно полето на действие на държавите-членки при транспонирането ѝ в националното право — а не да основава, въз основа на тълкуване а contrario на разглежданата разпоредба, задължението на последните, което не е предвидено нито изрично, нито имплицитно от други разпоредби на същата директива, да предвиждат в съответните си правни системи режим на обективна отговорност на работодателя.

83. На второ място, възможността разпоредбата на член 5, параграф 4, първа алинея да се тълкува по желанието от Комисията начин също така поставя под съмнение нормативната техника, която е използвал общностният законодател.

84. Действително изглежда малко вероятно изборът в полза на принципа на обективна отговорност на работодателя в рамките на общностната система за защита на здравето и безопас-

ността на работниците, както и хармонизацията на националните режими за отговорност, която би произтекла от този избор, да трябва да бъдат изведени а contrario от разпоредба, която се ограничава с това изрично да признае възможността на държавите-членки да ограничат или изключат отговорността на работодателя в особени хипотези. Подобен подход на общностния законодател изглежда още по-малко вероятен, като се има предвид, че редица държави-членки, както Обединеното кралство, не познават форми на обективна отговорност.

85. На трето място, обхватът на член 5, параграф 4, първа алинея от Рамковата директива е съществено ограничен поради тълкувателни съображения, изведени от генезиса на тази разпоредба.

86. В това отношение от преписката по делото е видно, че член 5, параграф 4 е въведен в текста на Рамковата директива с оглед на исканията, направени от британската и ирландската делегация по време на разискванията, проведени в рамките на Съвета по проекта за рамкова директива.

87. От документите, представени от Обединеното кралство във връзка със заседанието от 21 и 22 юни 1998 г. на работната група по социалните въпроси, е видно по-конкретно, че британската и ирландската делегация са повдигнали въпроса за затрудненията, които биха

възникнали при транспониране на директивата в съответните им страни, ако се запази предложена от Комисията строга формулировка на разпоредбите на последната, предвиждащи задължения за работодателя.

88. Посочените държави-членки твърдели по същество, че в областта на безопасните и здравословни условия на труд на работниците британските и ирландските съдилища, противно на съдилищата от системите на *civil law*, нямат никаква свобода на преценка при тълкуване на писаното право. Следователно формулирането по категоричен начин на голяма част от задълженията на работодателя, предвидени в проекта за директива, щяло да доведе до строго прилагане на правилата на Рамковата директива в страните от системата на *common law*. Ето защо те предложили в релевантните разпоредби от проекта за директива да се въведе гъвкава клауза от вида SFAIRP, която вече се съдържа в така наречените директиви „от първо поколение“.

89. Между възможните разрешения, разгледани с оглед на изискванията на британската и ирландската делегации¹⁰, е взето решение да се избере въвеждането

на обща клауза, която приема формата на член 5, параграф 4.

90. Комисията припомня в исквата молба, че в съвместна декларация на Съвета и на Комисията, включена в протокола от заседанието на Съвета от 12 юни 1989 г., е уточнено, че член 5, параграф 4 от Рамковата директива цели да „спомогне за разрешаването на затрудненията от правен характер в страните, в които се прилага английската правна система“ и че това не обосновава „дерогиране [...] на общностно равнище от закрилата на безопасните и здравословни условия на труд на работното място“ при транспониране на Директивата във вътрешния правов ред.

91. Следователно член 5, параграф 4 се въвежда в Рамковата директива вследствие на разискванията, проведени в рамките на Съвета по отношение на начина за разрешаване на проблемите, които категоричната формулировка на задължението на работодателя за безопасност би предизвикала в правните системи на *common law*, предвид задължението на съдилищата в тези правни системи да тълкуват по буквален начин писаното право.

92. От посоченото следва, че включително с оглед на доводи, изведени от законодателната процедура по приемане на Рамковата директива, е трудно да се приеме, че разпоредбата в член 5, параграф 4, първа алинея има желаното от Комисията значение.

¹⁰ – Тези разрешения се изразяват в съвместна декларация на Съвета и Комисията, в предвиждане на обща клауза в текста на Директивата или във въвеждане на специална клауза в различните разпоредби на последната, като от самото начало се отквърля възможността да се приеме различна формулировка на релевантните разпоредби на Рамковата директива в текстовете на различните езици — разрешение, възприето в редица конвенции на Международната организация по труда.

93. На последно място, между другото следва да се отбележи, че тезата на институцията ищец срещу пречки и що се отнася до правното основание на Рамковата директива, тъй като всъщност не е ясно дали въз основа на член 118а от Договора — който просто предвижда приемането посредством директиви на „минимални изисквания, които следва да бъдат приложени постепенно“ — общностният законодател е имал право да хармонизира режимите на отговорност, действащи в държавите-членки.

94. Макар от една страна всички съобщения, разгледани в точки 80—92 по-горе, да водят до отхвърляне на застъпеното от Комисията тълкуване, от друга страна те позволяват да се изтъкне и поддържа друго тълкуване на член 5, параграф 4, първа алинея от Рамковата директива.

95. Генезисът на разглежданата разпоредба позволява по-конкретно да се разбере по какъв начин тя се вписва в контекста на член 5 и връзката ѝ по специално с параграф 1 от този член.

96. Според мен от изложеното по-горе във връзка с законодателната процедура по приемане на Рамковата директива е видно, че член 5, параграф 4, първа алинея се въвежда в текста на Директивата, за да се изясни обхвата на *задължението на*

работодателя за безопасност, закрепено в член 5, параграф 1¹¹, а оттам и *разширяването на отговорността* в резултат на евентуалното му неизпълнение. Тези уточнения са въведени по-конкретно посредством индивидуализиране и изрично определяне на хипотезите, в които определено събитие, увреждащо здравето на работниците, и последиците от него не могат да бъдат отдадени на неизпълнението на задължението за безопасност и следователно работодателят не може да носи отговорност за тях поради *виновно поведение*.

97. В този смисъл член 5, параграф 4, първа алинея представлява своеобразна клауза за тълкуване на член 5, параграф 1.

98. Като се изхожда от изискването разглежданата разпоредба да се тълкува в съответствие с функцията, която ѝ е отредил общностният законодател, произтичаща от подготвителната дейност по Рамковата директива, изтъкнатото по-горе тълкуване се потвърждава от елементи, които вече са изложени в точка 82 по-горе и са изведени от текста на посочената разпоредба.

11 – Струва ми се, че Комисията също го е тълкувала в този смисъл при въвеждането му в текста на директивата. В декларация, включена в протокола от заседанието на Съвета от 12 юни 1989 г. и възпроизведена в точка 25 от исквата молба, Комисията отбелязва, че „позоваването [в член 5, параграф 4 от рамковата директива] на извънредни събития, чиито последици не могат да бъдат избегнати въпреки положената грижа, в никакъв случай не може да се тълкува в смисъл, че работодателят има право на прещенка за това дали нормите следва да бъдат приложени, като се имат предвид отделеното време, преодолените трудности и изразходваните средства за въвеждането им“.

99. На този етап е необходимо да се провери дали тази теза се потвърждава и от систематичното тълкуване на член 5, параграф 1.

100. Вече беше посочено, че тази разпоредба предвижда задължението на работодателя да осигурява безопасни и здравословни условия на труд на работниците. В това отношение следва да се определят *in concreto* съдържанието и обхватът на посочената разпоредба, която, както беше отбелязано, е формулирана по категоричен начин.

101. В това отношение съм съгласен със страните, че това определение трябва да се даде с оглед на всички разпоредби от Рамковата директива, и по-конкретно с оглед на член 6 от нея, който определя общите задължения на работодателя, макар да намирам, че редица указания в тази насока вече могат да бъдат изведени от тълкуването на текста на член 5, параграф 1.

102. На първо място, според мен е ясно, че тази разпоредба предвижда задължение за длъжника да извърши определено действие, което се изразява в приемането на мерки, за да се осъществи целта за защита на посочения в тази разпоредба правен интерес, свързан с безопасните и здравословни условия на труд на работниците.

103. На второ място, след като въпросното задължение се изразява в това да се „гарантира“ защитата на посочения правен интерес, подобни мерки трябва да бъдат подходящи и достатъчни с оглед на постигане на целта. С други думи, като се вземе предвид формулировката на текста на член 5, параграф 1 от Рамковата директива, предвиденото с тази разпоредба задължение на работодателя според мен включва приемането на всяка мярка, която е необходима, за да се гарантират безопасните и здравословни условия на работниците във всички аспекти, свързани с работата.

104. Впрочем този извод се потвърждава и от член 6, параграф 1, първа алинея от Рамковата директива, съгласно който „[в] рамките на своите отговорности работодателят предприема необходимите мерки за опазване на безопасността и здравето на работниците [...]“.

105. На трето място, крайната цел за защита, преследвана с член 5, параграф 1 от Рамковата директива, налага задължението в тежест на работодателя да се тълкува основно от гледна точка на превенцията. Следователно това задължение се изразява, от една страна, в предотвратяването и оценката на рисковете за безопасността и здравето на работниците, настъпващи в резултат на дейността на предприятието, а от друга страна, в определянето и въвеждането на необходимите превантивни мерки.

106. Член 9, параграф 1 от Рамковата директива изяснява съдържанието на задълженията на работодателя за превенция в уточнения по-горе смисъл. По силата на тази разпоредба работодателят трябва да „притежава оценки на рисковете за безопасността и здравето при работа, включително и тези от тях, които касаят групите работници, изложени на особени рискове“ (член 9, параграф 1, буква а) и да „взема решения относно защитните мерки, които трябва да се предприемат и ако е необходимо относно защитното оборудване, което следва да се използва“ (член 9, параграф 1, буква б).

107. По същия начин, като изброява общите принципи на превенция, посредством които задължението на работодателя за безопасност придобива конкретен израз, член 6, параграф 2 от Рамковата директива предвижда, че въвежданите от работодателя превантивни мерки трябва по-специално да целят „избягване на рисковете“ (буква а), „оценка на рисковете, които не могат да бъдат избегнати“ (буква б), „борба с рисковете при източника им“ [буква в)], „разработване на последователна цялостна политика за превенция [...]“ (буква ж).

108. На четвърто място, след като техническият прогрес и развитието на производствените системи могат да доведат както до възникване на нови рискове за безопасността и здравето на работниците, така и до разнообразяването и усъвършенстването на защитните мерки, задължението на работодателя за безопасност трябва да се тълкува като подлежащо на развитие и

като включващо постоянно адаптиране към обстоятелствата, които могат да окажат въздействие върху броя и значимостта на рисковете, на които са изложени работниците, както и върху ефикасността на мерките, необходими за да се избегнат или ограничат подобни рискове.

109. В този смисъл член 6, параграф 2 от Рамковата директива уточнява, че като предприема превантивни мерки, работодателят трябва да се основава на принципа за „привеждане в съответствие с техническия прогрес“ (буква д).

110. На последно място, от общите критерии за превенция, посочени в член 6, параграф 2, буква б) — който, както беше отбелязано, задължава работодателя да извършва „оценка на рисковете, които не могат да бъдат избегнати“ — както и от буква е) от Рамковата директива — съгласно която работодателят е длъжен да пристъпи към „замяна на опасното с безопасно или по-малко опасно“ — е видно, че обхватът на общото задължение за безопасност, предвидено в член 5, параграф 1, не е толкова широк, че да включва задължението на работодателя да създава работна среда без каквото и да е риск.

111. Анализът, изложен в точки 102—110 по-горе, позволява да се заключи, че по силата на задължението за безопасност, предвидено в член 5, параграф 1 от Рамковата директива, работодателят е длъжен да предвижда или да ограничава

всички действително предвидими рискове за безопасността и здравето на работниците, доколкото това е възможно и като взема предвид техническия прогрес.

112. От гледна точка на отговорността, посоченото по-горе предполага, че работодателят носи отговорност както за настъпването на рискове за безопасността на работниците, които могат да бъдат предвидени и избегнати, така и за последиците от събития, които представляват конкретен израз на подобни рискове, тъй като и в двата случая става въпрос за резултат от неизпълнение на общото задължение за безопасност, определено по-горе.

113. Обратно, в това отношение работодателят не носи отговорност нито за настъпването на рискове, които не могат да бъдат предвидени и/или избегнати, нито за последиците от събития, които представляват конкретен израз на подобни рискове.

114. При все това, посочените по-горе хипотези, в които не се носи отговорност, обхващат всички случаи, предвидени в член 5, параграф 4, първа алинея от Рамковата директива, докато описаните в точка 112 по-горе хипотези, в които се носи отговорност, отговарят на случаите, в които посочената разпоредба, тълкувана а contrario, изключва възможността държавите-членки да предвиждат изключване или ограничаване на отговорността на работодателя.

115. Следователно изложената в точка 96 по-горе теза е потвърдена от систематичното тълкуване на член 5, параграф 1 от Рамковата директива.

116. От всички посочени по-горе съображения следва, че член 5, параграф 4, първа алинея от Рамковата директива трябва да се тълкува в смисъл, че определя обхвата на отговорността на работодателя при неизпълнение на общото задължение за безопасност, предвидено в параграф 1 от същия член.

117. Следователно противно на твърденията на Комисията, посочената разпоредба — тълкувана самостоятелно или във връзка с член 5, параграф 1 — не позволява да се твърди, че Рамковата директива цели да установи обективна отговорност на работодателя.

118. Напротив, макар да е определена по особено широк начин, отговорността на работодателя по член 5, параграфи 1 и 4 от посочената директива е *отговорност, породена от виновно поведение*, която произтича от неизпълнението на предвиденото в тежест на работодателя задължение за безопасност.

119. Този извод не е поставен под съмнение от обстоятелството, че член 5, параграф 4, първа алинея е формулиран просто като възможност за държавите-

членки да изключват или ограничават отговорността на работодателя в предвидените в тази разпоредба случаи. Обстоятелството, че общностният законодател е избрал тази формулировка, се обосновава с намерението да остави на държавите-членки свободата да предвидят по-широка отговорност на работодателя от произтичащата от член 5, параграф 1 и параграф 4, първа алинея от Рамковата директива, тоест отговорност, която обхваща всяко събитие, увреждащо здравето на работниците, дори когато работодателят не е проявил небрежност при предприемане на превантивните мерки. Според мен в този смисъл трябва да се тълкува и допълнителното уточнение в член 5, параграф 4, втора алинея, съгласно който „[Д]ържавите-членки обаче не са длъжни да прилагат възможността, посочена в първата алинея“.

120. Въз основа на достигнатите изводи относно тълкуването на член 5, параграфи 1 и 4 от Рамковата директива следва да се разгледа основателността на твърденията за нарушения, изложени от Комисията в настоящото производство.

3. По твърдението за нарушение от страна на Обединеното кралство на член 5, параграфи 1 и 4 от Рамковата директива

121. С оглед на посоченото дотук смятам, че доводите на Комисията се основават на неправилно тълкуване на разпоредбите на Рамковата директива.

122. Макар според мен този извод сам по себе си да е достатъчен, за да се отхвърли искът, струва ми се уместно да изложя някои допълнителни съображения, в случай че Съдът, дори да сподели предложението тук тълкуване на посочените разпоредби, намери за необходимо да продължи с разглеждането на иска и с оглед на това тълкуване да прецени дали е налице неизпълнението на задължения, в което е обвинено Обединеното кралство.

123. В писмената си защита държавата-членка ответник подчертава многократно, че за неизпълнението на задълженията, предвидени в тежест на работодателя в член 2 на HSW Act, се носи наказателна отговорност. Според тази държава-членка изборът на британския законодател в полза на наказателната отговорност при неизпълнение на задълженията на работодателя за превенция осигурява система на защита, която е по-ефикасна и напълно съвместима с разпоредбите на Рамковата директива, тъй като последната не задължава държавите-членки да предвиждат особена форма на отговорност, за да санкционират подобни неизпълнения. При все това Обединеното кралство твърди, че ако бъде потвърдено от Съда, предложеното от Комисията тълкуване на член 5, параграфи 1 и 4 от посочената директива ще наложи британският законодател да изостави този подход, тъй като не може да съществува наказателна отговорност без вина.

124. В това отношение намирам за необходимо да уточня, че освен че не задължава държавите-членки да предвидят особена форма на отговорност, както основателно подчертава Обединеното кралство, Рамковата директива също така

не изисква различните форми на отговорност — гражданска, наказателна или друга — предвидени във всеки национален правен ред, да бъдат *идентични, що се отнася до обхвата им*.

125. С други думи, ако по силата на Рамковата директива държавите-членки са длъжни да предвиждат режим на отговорност на работодателя, съответстващ на произтичащия от разпоредбите на тази директива модел, то последните са свободни както да избират формата на посочената отговорност, така и да предвиждат *други* форми на отговорност, които евентуално да са с по-тесен обхват от предвидената в посочените разпоредби. Ето защо според мен е напълно законосъобразно определена държава-членка да предвиди гражданска отговорност за работодателя в случай на неизпълнение на общото задължение за безопасност, както е тълкувано по-горе, и същевременно да предвиди форма на наказателна отговорност, която например да се прилага само за нарушението на поспециални правила от правната уредба в областта на трудовите злоупотреби.

126. От посоченото следва, че оспорваната в настоящото производство клауза не е незаконосъобразна, ако се стигне до извода, че тя определя по-тясна отговорност на работодателя от тази, която следва да се приеме, че е предвидена в Рамковата директива, но че тя ограничава посочената отговорност само до наказателноправната материя и че британското право предвижда форма на гражданска отговорност на работодателя, чийто обхват за сметка на това отговаря напълно на търсения с Рамковата директива режим на отговорност.

127. Макар да е вярно обаче, че в британската система се предвижда, че работодателят носи гражданска отговорност единствено за неизпълнение на конкретни задължения, предвидени в тежест на работодателя от специфични законови разпоредби, а не за неизпълнение на общото задължение за безопасност, посочено в член 2, параграф 1 от HSW Act¹², от преписката по делото все пак е видно, че в *common law* съществува форма на гражданска отговорност на работодателя за неизпълнение на задължението за полагане на грижа по отношение на работниците.

128. В съответствие с предположението, на което се основава Комисията и според което Рамковата директива предвижда обективна отговорност на работодателя, тази форма на отговорност не е взета предвид в рамките на иска.

129. В случай че Съдът, макар да сподели тълкуването на член 5, параграфи 1 и 4 от Рамковата директива, до което достигнах в настоящия анализ, не намира, че за да се отхвърли искът, е достатъчен изводът, че тълкуването, на което се основава Комисията, е неточно, и следователно реши да продължи с разглеждането на иска, според мен при точната преценка на позицията на Обединеното кралство не може да не се обсъди въпросът дали гражданската отговорност, която носи работодателят съгласно *common law*, е с обхват, широк поне колкото обхвата на произтичащата от разпоредбите на Рам-

12 - Както беше отбелязано, носенето на гражданска отговорност за това неизпълнение е изрично изключено от член 47, параграф 1 от HSW Act.

ковата директива отговорност. Действително при утвърдителен отговор няма да е налице изтъкнатото от Комисията неизпълнение на задължения.

130. Действително съгласно съдебната практика при транспониране във вътрешното право на определена директива не се изисква непременно формално и текстово възпроизвеждане на съдържанието ѝ в изрична и специфична законова разпоредба и в зависимост от съдържанието ѝ целите на транспонирането могат да бъдат постигнати чрез една обща правна уредба, при условие че същата осигурява ефективно цялостното прилагане на директивата по достатъчно ясен и точен начин¹³.

131. В допълнение трябва да се припомни, че в рамките на иск, предявен в приложение на член 226 ЕО, задължение на Комисията е да докаже наличието на твърдяното неизпълнение и да представи пред Съда необходимите доказателства, въз основа на които той да провери дали е налице неизпълнение на задължения, без тя да може да се основава на някаква презумпция¹⁴.

132. С оглед на всички изложени мотиви според мен ако, дори да сподели пред-

ложеното тук тълкуване на член 5, параграфи 1 и 4 от Рамковата директива, Съдът не намира, че за да се отхвърли искът, е достатъчен изводът, че тълкуването, на което се основава Комисията, е неточно, искът все пак трябва да бъде отхвърлен, тъй като се основава на непълен анализ на британската система, за да прецени съответствието ѝ с разпоредбите на Рамковата директива.

133. Направените от мен изводи изхождат от изложената в точки 57—59 по-горе предпоставка, според която с иска се цели да се оспори законосъобразността на клаузата SFAIRP единствено от гледна точка на възможността ѝ да ограничи обхвата на *отговорността* на работодателя за последиците от действия, които могат да увредят здравето на работниците, като това ограничаване противоречи на разпоредбите на член 5, параграфи 1 и 4 от Рамковата директива.

134. Ето защо, субсидиарно и само в случай че Съдът реши да тълкува иска в смисъл, че с него се твърди, че посочената клауза е незаконсъобразна и доколкото може да ограничи обхвата на задължението на работодателя за безопасност, закрепено в член 5, параграф 1 от Рамковата директива, ще разгледам накратко основателността на това твърдение.

13 – Вж. по-специално Решение от 7 януари 2004 г. по дело Комисия/Испания (C-58/02, Recueil, стр. I-621, точка 26) и Решение от 20 октомври 2005 г. по дело Комисия/Обединено кралство (C-6/04, Recueil, стр. I-9017, точка 21).

14 – Вж. Решение от 12 май 2005 г. по дело Комисия/Белгия (C-287/03, Recueil, стр. I-3761, точка 27 и цитираната съдебна практика).

135. Съображенията, изложени в точки 102—110 по-горе, позволяват да се очертае рамката на общото задължение за безопасност, произтичаща от член 5, параграф 1 от Рамковата директива и от разпоредбите на последната, чрез които се урежда по-подробно посоченото задължение.

136. В точка 111 по-горе е отбелязано, че по силата на задължението за безопасност, предвидено в член 5, параграф 1 от Рамковата директива, работодателят е длъжен да предотвратява или да ограничава всички действително предвидими рискове за безопасността и здравето на работниците, доколкото това е възможно.

137. Посоченото предполага по-специално, че действителната техническа възможност за премахване или намаляване на определен риск за безопасността и здравето на работниците представлява критерият, съгласно който следва да се прецени *in concreto* съответствието на поведението на работодателя с правилата, произтичащи от Рамковата директива.

138. Според мен обаче предвиждането в член 2, параграф 1 от HSW Act на понятието за „разумна осъществимост“, доколкото с него се въвежда критерий за оценка на адекватния характер на дейността по превенция, като този критерий не е толкова строг, колкото обикновената техническа възможност, е несъвместимо с обхвата, който следва да

се предоставя на общото задължение за безопасност, предвидено в член 5, параграф 1 от Рамковата директива.

139. Проверката, която британските съдилища трябва да извършват, за да преценят съответствието на поведението на работодателя с член 2, параграф 1 от HSW Act, включва преценка, която надхвърля извода относно възможността да се предотврати настъпването на определен риск или да се ограничи значимостта му в зависимост от предоставените от техниката възможности и позволява (или по-скоро изисква) дори за рискове, които действително могат да бъдат премахнати, да се претеглят, от една страна, разходите за превантивни мерки, и не само от финансова гледна точка, а от друга страна, значимостта и обхватът на вредите, които могат да настъпят за здравето на работниците в резултат на рисковете.

140. Дори да се приеме, че както подчертава Обединеното кралство, анализът на съпоставяне на разходите и предимствата на практика рядко води до благоприятен резултат за работодателя, смятам, че подобен анализ е недопустим въз основа на обществената система за закрила на безопасните и здравословни условия на труд на работниците, която явно отдава предимство на личната закрила на работника пред тази на финансовата приемчивост¹⁵.

15 - —От рамковата директива произтичат редица елементи в тази насока. По-конкретно следва да се вземе предвид — освен тринадесето съображение, на което се позовава Комисията — критерият, предвиден в член 6, параграф 2, буква г), който налага „адаптиране на работата към индивида“.

141. От посоченото следва, че според мен ако Съдът тълкува изложените от Комисията твърдения за нарушения в смисъла, описан в точка 134 по-горе, искът трябва да бъде уважен.

делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

VI — По съдебните разноски

142. Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата

143. След като предлагам на Съда да отхвърли иска и като се има предвид, че Обединеното кралство е направило искане за осъждане на ищеца да заплати съдебните разноски, смятам, че последните следва да се понесат от Комисията.

VII — Заключение

144. С оглед на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да реши следното:

— Отхвърля иска,

— Осъжда Комисията на Европейските общности да заплати съдебните разноски.