

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

PAOLO MENGOZZI

fremsat den 18. januar 2007¹

I — Indledning

1. I den foreliggende sag har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber for Domstolen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 5, stk. 1 og 4, i Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet, idet det har begrænset arbejdsgiverens forpligtelse til at sikre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i alle forhold, der er forbundet med arbejdet, til at være en pligt til sikring heraf, så vidt det med rimelighed er muligt².

1 — Originalsprog: italiensk.

2 — EFT L 183, s. 1.

II — Relevante retsfor skrifter

A — Direktiv 89/391

2. I direktiv 89/391, der er vedtaget med hjemmel i EF-traktatens artikel 118 A (EF-traktatens artikel 117-120 er erstattet af artikel 136 EF — 143 EF) til gennemførelse af det tredje EF-handlingsprogram om sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen af 23. oktober 1987³ om sikkerhed, hygiejne og sundhed på arbejdspladsen, og som også kaldes for et »rammedirektiv«, er der fastsat generelle bestemmelser om forebyggelse af erhvervsbetingede risici og om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, idet der foreskrives en teknisk harmonisering af sikkerhedsbestemmelserne inden for Fællesskabet (herefter »rammedirektivet«). Rammedirektivets generelle rækkevidde kommer — ud over i artikel 1, stk. 2, hvor formålet med direktivet defineres — til udtryk i direktivets artikel 16, i hvis stykke 1 det er fastsat, at Rådet på forslag af Kommissionen i

3 — EFT 1988 C 28, s. 3.

henhold til traktatens artikel 118 A vedtager direktiver (såkaldte »særdirektiver«⁴), hvori det i stk. 3 præciseres, at »[b]estemmelserne i dette direktiv finder i fuld udstrækning anvendelse på samtlige de områder, der er omfattet af særdirektiverne, dog med forbehold af strengere og/eller specifikke bestemmelser, der er indeholdt [heri]«.

3. Herefter er det hensigtsmæssigt at foretage en gennemgang af ordlyden af traktatens artikel 118 A og derefter af de relevante bestemmelser i rammedirektivet samt i store træk af direktivets opbygning.

4. Artikel 118 A, der blev indsat i traktaten ved artikel 21 i den europæiske fælles akt, tillægger som led i Fællesskabets socialpolitik hensynet til sikkerhed på arbejdspladsen en særlig og selvstændig vægt. Denne bestemmelse har udgjort hjemmelen for, at der på området er vedtaget en række såkaldte »andengenerationsdirektiver«, der ikke som de foregående er støttet på EF-traktatens artikel 100 eller 100 A, som kun vanskeligt kunne benyttes til at indføre en ekstensiv lovgivning på området på grund af de formulingsmæssige bånd — som var fastsat af hensyn til det indre markeds oprettelse og

funktion — som disse bestemmelser lagde på retsakter, som blev vedtaget på dette grundlag⁵.

5. EF-traktatens artikel 118 A, stk. 1, bestemmer, at »[m]edlemsstaterne bestræber sig på at forbedre navnlig arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed og sætter sig som mål at harmonisere vilkårene på dette område på et stadig stigende niveau«. Med henblik på at bidrage til at virkeliggøre dette mål er det i bestemmelsens stk. 2 fastsat, at Rådet efter den i bestemmelsen nævnte fremgangsmåde »ved udstedelse af direktiver [vedtager] de minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis under hensyntagen til de vilkår og tekniske bestemmelser, der gælder i hver af medlemsstaterne«, idet det skal undgås, »at der pålægges administrative, finansielle og retlige byrder af en sådan art, at de hæmmer oprettelse og udvikling af små og mellemstore virksomheder«. Endelig præciseres det i bestemmelsens stk. 3, at »[b]estemmelser, som vedtages i henhold til denne artikel, [ikke er] til hinder for, at de enkelte medlemsstater opretholder eller indfører strengere beskyttelsesforanstaltninger, som er forenelige med denne traktat«.

6. Rammedirektivet er inddelt i fire afsnit. Det første med overskriften »Generelle

4 — Indtil dags dato er der blevet vedtaget 19 særdirektiver med hjemmel i rammedirektivets artikel 16, stk. 1.

5 — I relation til valget af retsgrundlag, der er egnet til at indføre bestemmelser om særlige aspekter inden for det omhandlede område, kan henvises til dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755.

bestemmelser« består af fire artikler. Artikel 1 og 2 afgrænser henholdsvis formålet med direktivet og dets anvendelsesområde, mens artikel 3 definerer begreberne arbejdstager, arbejdsgiver, repræsentant for arbejdstagerne og forebyggelse. Navnlig defineres »arbejdsgiver« i artikel 3, litra b), som »enhver fysisk eller juridisk person, der har stiftet et arbejdsmæssigt forhold med arbejdstageren, og som har ansvaret for virksomheden og/eller institutionen«. Artikel 4, stk. 1, bestemmer, at »[m]edlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at arbejdsgiverne, arbejdstagerne og arbejdstagernes repræsentanter bliver omfattet af de retsforskrifter, som er påkrævet for iværksættelsen af dette direktiv«.

7. Direktivets andet afsnit med overskriften »Arbejdsgivernes forpligtelser« består af otte artikler. Artikel 5, der indledes med overskriften »Generel bestemmelse«, fastlægger i stk. 1 arbejdsgiverens beskyttelsesforpligtelse med følgende ordvalg:

»Arbejdsgiveren har pligt til at sikre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i alle forhold, der er forbundet med arbejdet.«

8. Artikel 5, stk. 2 og 3, bestemmer:

»2. Hvis en arbejdsgiver i henhold til artikel 7, stk. 3, henvender sig til kompetent sagskundskab (personer eller serviceorganer)

uden for virksomheden og/eller institutionen, fritages han ikke af den grund for ansvar på dette område.

3. Arbejdstagernes forpligtelser med hensyn til sikkerhed og sundhed under arbejdet berører ikke princippet om arbejdsgiverens ansvar.«

9. Endelig bestemmes det i artikel 5, stk. 4, første afsnit, at direktivet ikke udgør »en hindring for så vidt angår medlemsstaternes mulighed for at vedtage fritagelse for eller nedsættelse af arbejdsgivernes ansvar for forhold, der skyldes omstændigheder, som de ikke har indflydelse på, og som er usædvanlige og uforudseelige, eller begivenheder, som er ualmindelige, og konsekvenserne af disse omstændigheder eller begivenheder ikke kunne have været afværget selv med den største omhu«. I artikel 5, stk. 4, andet afsnit, præciseres det, at »[m]edlemsstaterne [ikke er] pligtige at udnytte den i første afsnit omhandlede mulighed«.

10. Indholdet af den sikkerhedsforpligtelse, der påhviler arbejdsgiveren, beskrives efterfølgende i rammedirektivets artikel 6-12.

11. Med hensyn til gennemgangen af den foreliggende sag er det navnlig det anførte i

artikel 6 med overskriften »Arbejdsgiverens almindelige forpligtelser«, der er relevant. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

»1. Som et led i arbejdsgiverens ansvar træffer denne de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, herunder aktiviteter til forebyggelse af erhvervsbetingede risici, til oplysning og til oplæring samt tilrettelæggelse af en ordning og tilvejebringelse af de nødvendige midler.

Arbejdsgiveren skal drage omsorg for, at disse foranstaltninger tilpasses for at tage hensyn til ændrede omstændigheder, og søge at forbedre de eksisterende forhold.

2. Arbejdsgiveren iværksætter de i stk. 1, første afsnit, nævnte foranstaltninger på grundlag af følgende generelle forebyggelsesprincipper:

- a) forhindring af risici
- b) evaluering af risici, som ikke kan forhindres
- c) bekæmpelse af risici ved kilden
- d) tilpasning af arbejdet til mennesket, navnlig for så vidt angår udformningen af arbejdspladsen samt valg af arbejdsudstyr og arbejds- og produktionsmetoder, i særdeleshed med henblik på at begrænse monotont arbejde og arbejde i en bestemt rytme og at mindske virkningerne af sådant arbejde på helbredet
- e) hensyntagen til den tekniske udvikling
- f) udskiftning af det, der er farligt, med noget, der er ufarligt eller mindre farligt
- g) planlægning af forebyggelsen for at gøre den til en sammenhængende helhed, inden for hvilken forebyggelsen omfatter teknik, tilrettelæggelse af arbejdet, arbejdsforhold, sociale relationer og påvirkning fra faktorer i arbejdsmiljøet
- h) vedtagelse af foranstaltninger til kollektiv beskyttelse frem for foranstaltninger til individuel beskyttelse
- i) hensigtsmæssig instruktion af arbejdstagerne.

3. Med forbehold af de øvrige bestemmelser i dette direktiv skal arbejdsgiveren under hensyn til arten af virksomhedens og/eller institutionens aktiviteter

a) vurdere risiciene for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, bl.a. ved valg af arbejdsudstyr, kemiske stoffer og præparater samt ved indretning af arbejdsstederne.

Som en følge af denne vurdering skal de forebyggende aktiviteter samt de arbejds- og produktionsmetoder, arbejdsgiveren anvender, om nødvendigt

— sikre en bedre beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed

— integreres i samtlige aktiviteter i virksomheden og/eller institutionen og på alle niveauer inden for arbejdsmiljøet

b) når han overdrager opgaver til en arbejdstager, tage hensyn til denne arbejdstagers færdigheder i forbindelse med sikkerhed og sundhed

c) drage omsorg for, at planlægning og indførelse af ny teknologi sker efter høring af arbejdstagerne og/eller deres repræsentanter for så vidt angår de konsekvenser for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, der er forbundet med valget af udstyr, tilpasningen af arbejdsforholdene og påvirkningen fra faktorer i arbejdsmiljøet

d) træffe hensigtsmæssige foranstaltninger, således at kun arbejdstagere, der har fået passende instrukser, har adgang til områder med risiko af alvorlig og specifik karakter.

4. Med forbehold af de øvrige bestemmelser i dette direktiv skal arbejdsgiverne, hvis arbejdstagere fra flere virksomheder befinder sig på samme arbejdssted, arbejde sammen ved gennemførelsen af bestemmelserne om sikkerhed, hygiejne og sundhed samt, under hensyn til aktiviteterens art, samordne deres bestræbelser med henblik på beskyttelse og forebyggelse af erhvervsbetingede risici, informere hinanden om disse risici og underrette deres respektive arbejdstagere og/eller disses repræsentanter herom.

5. Foranstaltningerne vedrørende sikkerhed, hygiejne og sundhed under arbejdet må under ingen omstændigheder medføre finansielle byrder for arbejdstagerne.«

12. I rammedirektivets artikel 7 ff. pålægges arbejdsgiveren mere specifikke forpligtelser, såsom: tilrettelæggelse af beskyttelses- og forebyggelsestjenester (artikel 7), indførelse af passende foranstaltninger inden for områderne førstehjælp, brandbekæmpelse, evakuering af arbejdstagerne og forebyggelse af alvorlig og umiddelbar fare (artikel 8), indehavelse af en vurdering af risici for sikkerheden og sundheden under arbejdet og fastsættelse af de beskyttelsesforanstaltninger, der skal træffes, og det beskyttelsesudstyr, der skal anvendes (artikel 9), samt forpligtelser med hensyn til underretning, høring og oplæring af arbejdstagerne (henholdsvis artikel 10, 11 og 12).

13. Rammedirektivets afsnit III består af en enkelt artikel, der definerer arbejdstagernes forpligtelser med hensyn til sikkerhed og sundhed (artikel 13).

14. Endelig fastsættes i afsnit IV »Diverse bestemmelser«, herunder ovennævnte artikel 16⁶. I henhold til artikel 18, stk. 1, sætter medlemsstaterne »de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 31. december 1992«.

6 — Jf. punkt 2 ovenfor.

B — *De nationale bestemmelser*

15. Det Forenede Kongerige var det første industrialiserede land, der indførte bestemmelser om arbejdstagernes sikkerhed og sundhed. Den første Factory Act, hvis formål var at regulere mindreåriges arbejde, stammer fra 1802 og blev senere fulgt op af adskillige lovgivningsmæssige initiativer på området. I begyndelsen var rækkevidden af disse begrænset til særlige grupper af arbejdstagere og bestemte økonomiske sektorer, men efterfølgende blev de udstrakt til samtlige industrielle aktiviteter med Factory and Workshop Act 1878.

16. I et forsøg på at indføre en vis ensartethed i lovgivningen med hensyn til forebyggelse af ulykker, der var kendetegnet ved spredte bestemmelser, og bestemt af pragmatiske overvejelser, blev der i 1970 nedsat en kommission under ledelse af Lord Robens, og denne kommission fremlagde i 1972 en rapport indeholdende forskellige anbefalinger, på grundlag af hvilke Health and Safety at Work Act 1974 (herefter »HSW-loven«) blev vedtaget.

17. Denne lov udgør hjørnestenen i hele den britiske ordning om sikkerhed på arbejdspladsen. Der er i det væsentlige tale om en rammelov, der er ændret flere gange igennem årene, og som definerer de minimums-

krav, der gælder for alle arbejdstagere uanset erhvervssektor. Med baggrund i HSW-loven er der vedtaget forskellige retsakter i overensstemmelse med de bestemmelser, der allerede er indført ved denne.

health, safety and welfare at work of all his employees.«

18. Det skal i denne forbindelse nævnes, at gennemførelsen af direktiv 89/391 gav anledning til begrænsede ændringer i britisk ret, og dette skyldes dels, at den bestående ordning i det store og hele blev anset for at være direktivkonform, dels den daværende konservative regerings ønske om at begrænse direktivets — og mere generelt fællesskabslovgivningen på det sociale områdes — indflydelse på den interne retsorden.

20. I stk. 2 findes en ikke-udtømmende angivelse af nogle af de særlige forpligtelser, der påhviler arbejdsgiveren i kraft af den sikkerhedsforpligtelse, der er fastsat i stk. 1. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

19. Det Forenede Kongeriges regering har henvist til HSW-lovens section 2, hvorved direktivets artikel 5, stk. 1, er blevet gennemført i britisk ret, der har overskriften »General duties of employers to their employees«, og hvis stk. 1 bestemmer følgende:

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

»It shall be the duty of every employer to ensure, so far as is reasonably practicable, the

- a) the provision and maintenance of plant and systems of work that are, so far as is reasonably practicable, safe and without risks to health

- b) 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
- risks to health and the provision and maintenance of means of access to and egress from it that are safe and without such risks
- c) 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
- e) the provision and maintenance of a working environment for his employees that is, so far as is reasonable practicable, safe, without risks to health, and adequate as regards facilities and arrangements for their welfare at work.«
- d) 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
21. Overtrædelser af de forpligtelser, der påhviler arbejdsgiveren i medfør af HSW-lovens section 2, straffes efter lovens section 33(1)(a) og section 47(1)(a).

22. I tilfælde af, at der indtræder arbejdsulykker eller erhverssygdomme, modtager de berørte en erstatning i medfør af bestemmelserne i Industrial Injury Scheme, der finansieres ved de direkte skatter, og altså ikke ved, at arbejdstagerne indbetaler bidrag til en arbejdsskadeforsikringsordning.

der dækker skader, som opstår som følge af arbejdsskader eller erhvervsygdomme.

23. Selv om tilsidesættelse af forpligtelserne efter HSW-lovens section 2 i medfør af samme lovs section 47(1) ikke indebærer, at arbejdsgiveren ifalder et civilretligt erstatningsansvar, er der fastsat et sådant i forskellige bestemmelser i Management of Health and Safety at Work Regulations 1999, der har gennemført visse bestemmelser i rammedirektivet såvel som i særdirektiverne⁷.

26. En ordning som den ovenfor beskrevne er gældende i Nordirland⁸.

24. Endelig udgør arbejdsgiverens forpligtelse til at yde erstatning for de skader, der opstår som følge af tilsidesættelse af forsigtighedsprincippet i forhold til arbejdstagerne, et *common law*-princip.

III — Den administrative procedure

25. I henhold til Employer's Liability Act 1969 (compulsory insurance) har de fleste arbejdsgivere siden 1972 været forpligtet til at indgå en obligatorisk ansvarsforsikring,

27. Den 29. september 1997 tilstillede Kommissionen Det Forenede Kongerige en åbningsskrivelse, hvori den fremsatte en række klagepunkter over for den nævnte medlemsstat vedrørende gennemførelsen af rammedirektivet i national ret. Et af disse vedrørte en ukorrekt gennemførelse af direktivets artikel 5, idet Kommissionen bl.a. henviste til det forbehold, der var indsat ved tilføjelsen »so far as is reasonably practicable« (så vidt det med rimelighed er muligt, herefter »SFAIRP-forbeholdet«), der efter Kommissionens opfattelse med urette begrænsede arbejdsgiverens forpligtelser i henhold til direktivets artikel 5, stk. 1.

7 — Det fremgår af sagens akter, at hindringerne for at anerkende arbejdsgiverens civile ansvar for tilsidesættelse af specifikke forpligtelser, der udspringer af bestemmelserne om arbejdstagerens sikkerhed og sundhed, definitivt er blevet fjernet på Kommissionens foranledning ved en ændring af »Management of Health and Safety at Work Regulations«, der trådte i kraft den 23.10.2003.

8 — Bestemmelser som dem, der findes i HSW-lovens section 2(1) og 2(2), indgår i section 4(1) og 4(2) i Health and Safety at Work (Northern Ireland) Act 1978.

28. Det Forenede Kongerige besvarede dette klagepunkt i sine svarskrivelser af henholdsvis den 30. december 1997 og den 23. oktober 2001 ved at fremlægge en række afgørelser fra de nationale retter, hvoraf det efter medlemsstatens opfattelse fremgår, at den nævnte tilføjelse er i overensstemmelse med rammedirektivets artikel 5.

29. Da Kommissionen ikke fandt Det Forenede Kongeriges argumentation overbevisende, afgav den den 25. juli 2003 en begrundet udtalelse, hvori den af relevans for den foreliggende sag gjorde gældende, at der foreligger en tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 5 med samme begrundelse som den, der allerede var angivet i åbningskrivelsen. Kommissionen opfordrede Det Forenede Kongerige til at efterkomme den begrundede udtalelse inden for to måneder. Efter anmodning fra Det Forenede Kongerige er fristen blevet forlænget til fire måneder.

30. Det Forenede Kongerige besvarede den begrundede udtalelse ved skrivelse af 24. november 2003, idet det bestred den angivelige tilsidesættelse af rammedirektivets artikel 5.

IV — Parternes påstande

31. Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 21. marts 2005 har Kom-

missionen anlagt den foreliggende sag i medfør af artikel 226 EF.

32. Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til rammedirektivets artikel 5, stk. 1 og 4, idet det har begrænset arbejdsgivers pligt til at sikre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i alle forhold, der er forbundet med arbejdet, til at være en pligt til sikring heraf, »så vidt det med rimelighed er muligt«.

— Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

33. Det Forenede Kongerige har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

V — Gennemgang

A — Parternes argumenter

34. Ifølge Kommissionen udgør rammedirektivets artikel 5, stk. 1, der opstiller det grundlæggende princip om, at det påhviler arbejdsgiveren at sikre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i alle forhold, der er forbundet med arbejdet, kardinalpunktet i den beskyttelsesordning, der er fastsat i direktivet. Efter Kommissionens fortolkning af bestemmelsen er arbejdsgiveren ansvarlig for enhver begivenhed, der er skadelig for arbejdstagernes sundhed og sikkerhed, og som indtræder i hans virksomhed, med undtagelse af de tilfælde, der udtrykkeligt er fastsat i rammedirektivets artikel 5, stk. 4. Denne sidstnævnte bestemmelse skal fortolkes indskrænkende, da den udgør en undtagelse fra det generelle princip om arbejdsgiverens ansvar.

35. Kommissionen har gjort gældende, at dens fortolkning af rammedirektivets artikel 5 bekræftes af direktivets forarbejder, idet det heraf kan udledes, at fællesskabslovgiver klart har haft til hensigt at underlægge arbejdsgiveren en ordning med objektivt ansvar, der kun kan udelukkes eller begrænses, når de omstændigheder, der er fastsat i artikel 5, stk. 4, undtagelsesvis foreligger. Denne fortolkning bekræftes desuden af den omstændighed, at de første direktiver om

arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, der blev vedtaget før indsættelsen af artikel 118 A i traktaten, indeholdt SFAIRP-forbeholdet i definitionen af arbejdstagernes forpligtelser, hvorimod fællesskabslovgiver i »den nye generation af direktiver«, hvorunder rammedirektivet henhører, der er vedtaget med hjemmel i den nævnte bestemmelse, definitivt har opgivet denne tilføjelse.

36. Kommissionen har — selv om den er enig med Det Forenede Kongerige i, at rammedirektivets artikel 5, stk. 1, ikke pålægger arbejdsgiverne at garantere et fuldstændigt sikkert arbejdsmiljø — fremhævet, at dens ræsonnement afviger fra Det Forenede Kongeriges med hensyn til de konsekvenser, der må drages af en konstatering af, at det er umuligt at opnå et sådant resultat. Ifølge Kommissionen medfører den omstændighed, at arbejdsgiverens forpligtelser er formuleret i absolutte termer, at såfremt de forebyggende foranstaltninger svigter, er arbejdsgiveren fortsat under alle omstændigheder objektivt ansvarlig for de deraf følgende konsekvenser på arbejdstagernes helbred.

37. Kommissionen er af den opfattelse, at Det Forenede Kongeriges subsidiaire argumentation, hvorefter SFAIRP-forbeholdet er foreneligt med rammedirektivets artikel 5, stk. 1, sammenholdt med stk. 4, må forkastes.

38. I denne sammenhæng har Kommissionen anført, at artikel 5, stk. 4, ikke har

karakter af en undtagelse fra princippet om arbejdsgiverens ansvar, der hviler på rimelighedsbetragtninger — således som det kan udledes af Det Forenede Kongeriges argumentation — idet bestemmelsen blot angiver de tilfælde, hvor arbejdsgiveren undtagelsesvis kan fritages for ansvar, og disse tilfælde kan uden vanskeligheder henføres under begrebet force majeure.

forbindelse med SFAIRP-forbeholdet, indebærer, at der skal tages hensyn til de økonomiske omkostninger ved de forebyggende foranstaltninger, og at dette er i åbenlys modstrid med betragtning 13 til rammedirektivet, hvorefter »forbedring af arbejdstagernes sikkerhedsmæssige, hygiejnemæssige og sundhedsmæssige vilkår under arbejdet er et mål, der ikke bør underordnes rent økonomiske hensyn«.

39. Det fremgår imidlertid af de britiske retters praksis, at den interesseafvejning, som retterne skal benytte sig af ved anvendelsen af SFAIRP-forbeholdet, skal foretages i alle tilfælde, hvor der rejses tvivl om arbejdsgiverens ansvar, også i tilfælde hvor det viser sig, at de begivenheder, der forvolder skade på arbejdstagernes sundhed, var fuldt forudseelige. Eftersom der hverken findes nogen definition af det omtvistede forbehold, der udelukkende begrænser brugen af dette til tilfælde, hvor skaderne på arbejdstagernes helbred skyldes uforudseelige omstændigheder eller ualmindelige begivenheder, eller nogen retspraksis, hvoraf det kan udledes, at dette forbehold kun kan påberåbes af arbejdsgiveren til brug for sit forsvar, når der foreligger sådanne omstændigheder eller begivenheder, er det Kommissionens opfattelse, at forbeholdets anvendelse i den britiske retsorden ikke gør det muligt at nå frem til det resultat, der nødvendigvis følger af en samlet fortolkning af rammedirektivets artikel 5, stk. 1 og 4.

40. Kommissionen har ligeledes fremhævet, at den vurdering, der skal foretages i

41. Selv om rammedirektivets artikel 5, stk. 1, på den ene side udpeger arbejdsgiveren som det subjekt, som forpligtelsen til at sikre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen primært påhviler, og — sammenholdt med direktivets artikel 6-12 og henset til det almindelige proportionalitetsprincip — fastlægger rækkevidden af denne forpligtelse, siger dette ifølge Det Forenede Kongerige på den anden side intet om karakteren af arbejdsgiverens ansvar i tilfælde af, at denne forpligtelse ikke overholdes. Dette spørgsmål er blevet udlagt til medlemsstaterne i kraft af forpligtelsen til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre anvendelsen og den effektive virkning af fællesskabsretten, hvilket rammedirektivets artikel 4 er et særligt udtryk for.

42. Hvad angår rækkevidden af den forpligtelse, som påhviler arbejdsgiveren i medfør af rammedirektivets artikel 5, stk. 1, er Det Forenede Kongerige af den opfattelse, at denne forpligtelse, selv om den er udtrykt i

absolutte termer, ikke pålægger arbejdsgiveren en resultatforpligtelse, der består i at sikre et arbejdsmiljø uden nogen form for risiko.

43. Ifølge medlemsstaten er denne fortolkning dels i overensstemmelse med de bestemmelser i rammedirektivet, der har til formål at konkretisere den forpligtelse, som er fastsat i denne artikel, og navnlig med artikel 6, stk. 2, der pålægger arbejdstageren en forpligtelse til »forhindring af risici« og til »udskiftning af det, der er farligt, med noget, der er ufarligt eller *mindre farligt*»⁹, dels i overensstemmelse med diverse forskrifter i »særdirektiverne«, der — idet de præciserer de forebyggende foranstaltninger, der skal træffes inden for forskellige erhvervsgræne — henviser til sådanne foranstaltningers »anvendelighed« eller »hensigtsmæssighed«. Denne fortolkning er ligeledes i overensstemmelse med det almindelige proportionalitetsprincip og med EF-traktatens artikel 118 A, der udgør hjemmelen for rammedirektivet, idet det fremgår heraf, at de direktiver, der udstedes med hjemmel i bestemmelsen, kun har til formål at indføre »minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis«.

44. Hvad angår arbejdsgiverens ansvar har det Forenede Kongerige anført, at intet i rammedirektivet og slet intet i direktivets artikel 5, stk. 1, antyder, at arbejdsgiveren skal underlægges en ordning med objektivt ansvar. For det første er der i bestemmelsen kun fastsat en forpligtelse til at sikre

arbejdstagernes sikkerhed og sundhed og ikke samtidig en forpligtelse til at erstatte skader, der opstår som følge af arbejdsulykker. For det andet overlader rammedirektivet det til medlemsstaterne at beslutte, hvilken type ansvar — civilt eller strafferetligt — arbejdsgiveren skal være underlagt. For det tredje er det ligeledes overladt til medlemsstaterne at afgøre spørgsmålet om, hvem — den enkelte arbejdsgiver, gruppen af arbejdsgivere set under ét eller samfundet — der skal bære de udgifter, som opstår som følge af arbejdsulykker.

45. For så vidt angår den britiske retsordens tilpasning til rammedirektivet og Kommissionens klagepunkter har Det Forenede Kongerige først og fremmest gjort gældende, at denne retsorden er kendetegnet derved, at lovgiver har valgt at gøre det strafbart at tilsidesætte bestemmelserne om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed og følgelig også at tilsidesætte den generelle beskyttelsesforpligtelse i HSW-lovens section 2(1).

46. Ifølge medlemsstaten medfører dette valg en mere effektiv ordning, eftersom den afskrækkende virkning af en straffesanktion er større end den, der udspringer af risikoen for at ifalde et civilretligt erstatningsansvar, hvilken risiko arbejdsgiverne i øvrigt kan forsikre sig imod. Desuden er ordningen med straffesanktioner i højere grad egnet til en beskyttelsesordning som den britiske, der er baseret på forebyggelse. Effektiviteten af den britiske ordning dokumenteres for øvrigt af diverse statistikker, hvoraf det fremgår, at Det

9 — Min fremhævelse.

Forenede Kongerige gennem en længere periode har været en af de medlemsstater, der har haft færrest arbejdsulykker.

47. Det Forenede Kongerige har understreget, at HSW-lovens section 2 pålægger et »automatisk« strafansvar, som arbejdsgiveren kun kan undgå ved at godtgøre, at han har udført alt det, der med rimelighed var muligt for at undgå forekomsten af risici for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed. Arbejdsgiveren kan ikke løfte den bevisbyrde, der påhviler ham, hvis han ikke er i stand til at påvise, at der forelå et betydeligt misforhold (»gross disproportion«) mellem risikoen for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed og den byrde i form af omkostninger, tid og vanskeligheder (»sacrifice, whether in money, time or trouble«), der ville have været forbundet med at indføre de nødvendige foranstaltninger til undgåelse af denne risikos opståen, og at denne risiko var ubetydelig i forhold til denne byrde. Det Forenede Kongerige har præciseret, at den prøvelse, der foretages i forbindelse med anvendelsen af SFAIRP-forbeholdet, har karakter af en fuldt ud objektiv vurdering, hvorved det er udelukket at tage hensyn til arbejdsgiverens økonomiske formåen.

48. Den sagsøgte medlemsstat har desuden anført, at den omstændighed, at Det Forenede Kongerige har valgt at gennemføre artikel 5, stk. 1, ved at fastsætte forpligtelser, hvis manglende overholdelse er strafbar, ikke medfører, at ofrene for arbejdsulykker ikke kan opnå erstatning.

49. I britisk ret fastsættes en sådan erstatning på grundlag af en social sikringsordning.

50. Det Forenede Kongerige har ligeledes gjort gældende, at arbejdsgiveren er ansvarlig for skader, der opstår som følge af tilsidesættelse af forpligtelsen i *common law* til at udvise rettidig omhu. Denne forpligtelse indebærer, at arbejdsgiveren er forpligtet til at tilvejebringe et sundt og sikkert arbejdsmiljø, til at forebygge risici for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed samt til at træffe passende forebyggende foranstaltninger.

51. Under henvisning til de ovenstående argumenter er det den sagsøgte medlemsstats opfattelse, at den har gennemført rammedirektivets artikel 5, stk. 1, korrekt.

52. Det Forenede Kongerige har subsidiært gjort gældende, at SFAIRP-forbeholdet, således som det anvendes af de britiske retter, har et anvendelsesområde, der er sammenfaldende med rammedirektivets artikel 5, stk. 4.

B — *Gennemgang*

1. Indledende bemærkninger

53. Uanset hvor vanskeligt eller kunstigt det kan forekomme at adskille undersøgelsen af indholdet og rækkevidden af de forpligtelser, der påhviler arbejdsgiverne i kraft af lovgivningen om sikkerhed under arbejdet fra lovgivningen om de former for ansvar — administrativt, civilt eller strafferetligt — som følger af den manglende overholdelse af denne lovgivning, er det alligevel min opfattelse, at der kan sondres mellem to forskellige niveauer af mulig anvendelse af SFAIRP-forbeholdet, hvis forenelighed med rammedirektivets artikel 5, stk. 1 og 4, Kommissionen har bestridt inden for rammerne af denne sag.

54. Dette forbehold kan for det første udgøre grænsen for den generelle sikkerhedsforpligtelse, der påhviler arbejdsgiveren i medfør af rammedirektivets artikel 5, stk. 1. Forbeholdet kan i denne forstand inddrages i fastlæggelsen af området og grænserne for forebyggelsesaktiviteterne.

55. Det omtvistede forbehold kan for det andet ligeledes indirekte udgøre grænsen for mulighederne for at pålægge arbejdsgiveren det ansvar, der følger af den manglende overholdelse af denne forpligtelse.

56. Spørgsmålet om det omtvistede forbeholds forenelighed med rammedirektivets bestemmelser stiller sig logisk set i forhold til begge områder af forbeholdets ovenfor beskrevne anvendelighed.

57. Det skal følgelig indledningsvis undersøges, hvilke aspekter af dette forbehold, Kommissionen har argumenteret for, er ulovlige i denne sag.

58. Det fremgår med tilstrækkelig klarhed af de skriftlige indlæg, som Kommissionen har indgivet i denne sag, hvilket ræsonnement Kommissionen følger. Ud over i absolutte termer at definere arbejdsgiverens forpligtelse til at sikre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i alle forhold, der er forbundet med arbejdet, fastsætter rammedirektivets artikel 5, stk. 1, ifølge Kommissionen som pendant til denne forpligtelse et ansvar for arbejdsgiveren for enhver begivenhed, der medfører skade på arbejdstagernes helbred, og som indtræffer på dennes virksomhed. Af rammedirektivets artikel 5, stk. 1, sammenholdt med stk. 4, udleder Kommissionen, hvilken form for ansvar der er tale om, idet den kvalificerer det som objektivt. Ifølge Kommissionen vedbliver arbejdsgiveren med at svare for konsekvenserne af enhver begivenhed, der medfører skade på arbejdstagernes helbred, og som indtræffer på hans virksomhed, uanset hvilke forebyggende foranstaltninger han konkret har truffet eller kunne have truffet, med undtagelse af de situationer, der udtrykkeligt er beskrevet i rammedirektivets artikel 5, stk. 4. Eftersom det fremgår af HSW-loven og navnlig dennes section 2(1), sammenholdt med section 33

og 47, at arbejdsgiveren ikke er ansvarlig for de risici, der opstår, eller for konsekvenserne af de begivenheder, der indtræffer i hans virksomhed, når han kan påvise, at han har truffet alle de med rimelighed mulige foranstaltninger med henblik på at garantere sine arbejdstageres sikkerhed og sundhed, er Kommissionen af den opfattelse, at Det Forenede Kongeriges lovgivning ikke er i overensstemmelse med rammedirektivets artikel 5, stk. 1 og 4.

59. Uanset ordlyden af påstandene i stævningen fremgår det klart af indholdet af Kommissionens skriftlige indlæg og af den diskussion, der udspandt sig under den skriftlige forhandling og under retsmødet, at Kommissionen ikke anfægter forbeholdets gyldighed med hensyn til dets mulighed for at øve indflydelse på udstrækningen af arbejdsgiverens sikkerhedsforpligtelse, men med hensyn til dets mulighed for at udgøre en begrænsning af arbejdsgiverens ansvar for begivenheder, der kan påføre arbejdstagernes sundhed skade, og som indtræder i hans virksomhed.

60. De to mulige former for ugyldighed er naturligvis uadskillelige, når det lægges til grund, at rammedirektivets artikel 5, stk. 4, særskilt eller sammenholdt med stk. 1, fastlægger rækkevidden af det arbejdsgiveransvar, der følger af dennes manglende over-

holdelse af sin sikkerhedsforpligtelse, mens de forbliver adskilte, når det lægges til grund, at formålet med denne bestemmelse har været at tegne omridset af et mere videregående ansvar for arbejdsgiveren.

61. Det skal følgelig vurderes, om der, som Det Forenede Kongerige har gjort gældende, er sammenfald mellem rækkevidden af arbejdsgiverens sikkerhedsforpligtelse og udstrækningen af det arbejdsgiveransvar, der udspringer af de relevante bestemmelser i rammedirektivet, eller det nævnte ansvar som hævdet af Kommissionen omfatter konsekvenserne af enhver begivenhed, der påfører arbejdstagernes sundhed skade — bortset fra de tilfælde, der er omhandlet i artikel 5, stk. 4 — uanset muligheden for, at denne begivenhed og disse konsekvenser skyldes, at arbejdsgiveren har udvist forsømmelighed ved tilrettelæggelsen af de forebyggende foranstaltninger.

2. Om fortolkningen af rammedirektivets artikel 5, stk. 1 og 4

62. Kommissionen og Det Forenede Kongerige har taget udgangspunkt i to forskellige fortolkninger af rammedirektivets artikel 5, stk. 1. Kommissionens ræsonnement støttes på en fortolkning af bestemmelsen, der indebærer, at arbejdsgiveren principielt er ansvarlig for de skader, der forvoldes på

arbejdstagernes sundhed, mens Det Forenede Kongerige har anlagt en fortolkning af den nævnte bestemmelse, der indebærer, at den hovedsageligt vedrører de forpligtelser, der påhviler arbejdsgiveren ved tilrettelæggelsen af de nødvendige forebyggende foranstaltninger.

63. Det Forenede Kongeriges fortolkning støttes på en ordlydsfortolkning af ramedirektivets artikel 5, stk. 1. Kommissionen tager derimod hovedsageligt udgangspunkt i en systematisk fortolkning af bestemmelsen, idet den særligt fremhæver sammenhængen mellem artikel 5, stk. 1, og artikel 5, stk. 4.

64. Der er ingen tvivl om, at en umiddelbar ordlydsfortolkning af artikel 5, stk. 1, medfører, at det ikke er muligt at tillægge denne bestemmelse andre funktioner end den, der består i udpege et retssubjekt og at pålægge dette en forpligtelse, der består i at sikre beskyttelsen af et nærmere bestemt juridisk gode.

65. Set ud fra denne synsvinkel har den nævnte bestemmelse karakter af en forskrift, der sædvanligvis udgør fundamentet for lovgivningen om varetagelse af sikkerheden på arbejdspladsen: Arbejdsgiveren nævnes i dennes dobbelte funktion som stifter af det arbejdsmæssige forhold med arbejdstageren [jf. ramedirektivets artikel 3, litra b)] og

som ansvarlig for virksomhedens drift, og det er som udgangspunkt ham, som sikkerhedsforpligtelsen påhviler.

66. Hvis man imidlertid forlader den fortolkning, der blot tager udgangspunkt i bestemmelsens ordlyd, og går over til at betragte denne i den sammenhæng, hvori den befinder sig, er det vanskeligt ikke at fortolke artikel 5, stk. 1, som om den ikke blot har til formål at fastslå arbejdsgiverens generelle beskyttelsesforpligtelse, men ligeledes at skitsere den mindste grad af ansvar, som den pågældende skal være underlagt i dennes egenskab af at være »debitor« for sikkerhedsforpligtelsen, når der indtræffer begivenheder, der forvolder skade på arbejdstagernes sundhed.

67. I denne forbindelse er det ikke så meget de efterfølgende bestemmelser i artikel 5, stk. 2 og 3, der er afgørende, men i højere grad indholdet af artikel 5, stk. 4, første afsnit.

68. For så vidt som de udtrykkeligt henviser til begrebet ansvar, kan artikel 5, stk. 2 og 3, nemlig anses for at være forskrifter, der har til formål at præcisere arten og rækkevidden af den forpligtelse, som er fastsat i stk. 1, idet det bestemmes, at denne forpligtelse ikke kan overføres på andre retssubjekter end arbejdsgiveren, på hvilke retssubjekter der — som følge af arbejdsgiverens delegation (artikel 5, stk. 2) eller efter udtrykkelig lovbestemmelse (artikel 5, stk. 3) — hviler særlige forpligtelser med hensyn til tilrette-

læggelse af foranstaltninger til beskyttelse og forebyggelse eller mere generelt med hensyn til beskyttelse af sikkerheden og sundheden på arbejdspladsen. Disse bestemmelser begrænser sig i øvrigt til at referere til arbejdsgiverens ansvar (eller rettere forpligtelser) ved udelukkende at henvise til forebyggelsen af begivenheder, der kan skade det juridisk beskyttede gode.

69. Artikel 5, stk. 4, første afsnit, henviser derimod udtrykkeligt til arbejdsgiverens ansvar for konsekvenserne af begivenheder, der har en skadelig indvirkning på arbejdstagernes sundhed.

70. Hvis rammedirektivets artikel 5, stk. 4, første afsnit, fortolkes modsætningsvis, bekræftes nødvendigvis princippet om, at medlemsstaterne ikke er berettigede til at udelukke eller begrænse arbejdsgiverens ansvar for skader, der følger af handlinger eller begivenheder, som ikke er omfattet af de tilfælde, som nævnes i bestemmelsen.

71. Det synes rent faktisk at fremgå af rammedirektivets artikel 5, stk. 4, første afsnit, at lovgiver har haft til hensigt at fastlægge retningslinjerne for en fælles model for tilregnelser af skader på arbejdstagerens sundhed, og denne model synes

umiddelbart at se bort fra spørgsmålet om, hvorvidt der er udvist culpa, og snarere nærmere sig et objektivi ansvar.

72. Der skal imidlertid foretages en mere dybtgående prøvelse af rigtigheden af denne fortolkning, som Kommissionen har slået kraftigt til lyd for.

73. I denne forbindelse mener jeg, at det er hensigtsmæssigt indledningsvis at præcisere, at en udlægning af rammedirektivets bestemmelser på en sådan måde, at der fastsættes et objektivi ansvar for arbejdsgiveren som bestanddel af den fællesskabsretlige ordning om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, efter min opfattelse kun er berettiget, såfremt artikel 5, stk. 4, fortolkes i denne retning.

74. Kommissionens argument om, at en sådan fortolkning allerede er mulig på grundlag af rammedirektivets artikel 5, stk. 1, finder jeg derimod ikke overbevisende.

75. Som antydnet ovenfor begrænser denne bestemmelse sig nemlig til at fastslå den sikkerhedsforpligtelse, der påhviler arbejdsgiveren, idet den som udgangspunkt forstås

som en forpligtelse til forebyggelse, mens den ikke siger noget om det ansvar, der påhviler det forpligtede retssubjekt i tilfælde af, at der indtræder en begivenhed, der forvolder skade på det gode, der beskyttes i kraft af denne forpligtelses fastsættelse.

76. Det er korrekt, at denne bestemmelse også implicit indeholder en ansvarsregel, eftersom opstilling af en forpligtelse uden at fastsætte nogen form for ansvar i tilfælde af, at denne forpligtelse ikke overholdes, uundgåeligt ville reducere de bestemmelser, der fastlægger denne forpligtelse, til blotte programerklæringer, mens den normative karakter af de forpligtelser, der fastsættes i rammedirektivet, derimod klart fremgår af artikel 4, stk. 1, der pålægger medlemsstaterne at træffe »de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at arbejdsgiverne [...] bliver omfattet af de retsfor skrifter, som er påkrævet for iværksættelsen af dette direktiv«.

77. I modsætning til det af Kommissionen hævdede er det imidlertid vanskeligt — også selv om der ses bort fra bestemmelsens ordlyd med henblik på at fortolke den i lyset af den sammenhæng, hvori den indgår — at hævde, at formålet med rammedirektivets artikel 5, stk. 1, ved udtrykkeligt at lægge en retlig forpligtelse på et retssubjekt også har været implicit at tillægge samme retssubjekt et ansvar, der er mere omfattende end det, som gælder ved en eventuel manglende overholdelse af denne forpligtelse. Sagt med andre ord er det min opfattelse, at man ikke

af bestemmelsens blotte ordlyd kan slutte, at arbejdsgiveren er underlagt en forpligtelse, der i det væsentlige er af præventiv karakter og samtidig underlagt en ordning med objektivt ansvar — dvs. helt uafhængigt af, om det ansvarlige retssubjekt har handlet culpøst eller uagtsomt i forbindelse med forebyggelsesforanstaltningerne — for begivenheder, som forvolder skade på det retlige gode, som man tilsigter at beskytte ved pålæggelsen af denne forpligtelse.

78. Herefter skal det efterprøves, om Kommissionens argumentation, hvorefter rammedirektivets bestemmelser forpligter medlemsstaterne til at pålægge arbejdsgiveren en ordning med objektivt ansvar i tilfælde af, at der indtræffer begivenheder, der forvolder skade på arbejdstagernes sundhed, har støtte i direktivets artikel 5, stk. 4, første afsnit.

79. Det fremgår af bestemmelsen, at rammedirektivet ikke »udgør [...] en hindring for så vidt angår medlemsstaternes mulighed for at vedtage fritagelse for eller nedsættelse af arbejdsgivernes ansvar for forhold, der skyldes« bestemte omstændigheder eller begivenheder.

80. Efter min opfattelse er der diverse omstændigheder, der kan udledes af bestemmelsens ordlyd eller af dennes tilblivelses-historie, som taler imod Kommissionens fortolkning af denne.

81. For det første er det vanskeligt at forene bestemmelsens formulering med den betydning og den funktion, man skulle tillægge dens indhold, hvis man ønskede at fortolke den på den måde, som Kommissionen har gjort sig til talsmand for.

82. Set ud fra denne synsvinkel synes hensigten med vendingen »[d]ette direktiv udgør ikke en hindring for så vidt angår medlemsstaternes mulighed for«, som følge af den betydning, der ligger i udtrykket »udgør ikke en hindring«, ikke at have været at tilvejebringe en afklaring af rækkevidden af direktivets bestemmelser — og dermed af medlemsstaternes råderum ved gennemførelsen af disse i national ret — frem for på grundlag af en modsætningsvis fortolkning af den omhandlede bestemmelse at opstille en forpligtelse for medlemsstaterne, der hverken udtrykkeligt eller implicit kommer til udtryk i andre af direktivets bestemmelser, til at indføre en ordning med objektivt ansvar for arbejdsgiveren i deres respektive retsordener.

83. For det andet giver muligheden for at fortolke artikel 5, stk. 4, første afsnit, i den retning, som Kommissionen finder er den rigtige, anledning til tvivl med hensyn til den lovgivningsteknik, som fællesskabslovgiver har gjort brug af.

84. Det er nemlig usandsynligt, at valget af at pålægge arbejdsgiveren et objektivt ansvar inden for rammerne af den fællesskabsretlige ordning med hensyn til beskyttelse af

arbejdstagernes sundhed og sikkerhed samt den harmonisering af de nationale ansvarsordninger, der følger af dette valg, skal udledes modsætningsvis af en bestemmelse, der udtrykkeligt begrænser sig til at indrømme medlemsstaterne mulighed for at begrænse eller udelukke arbejdsgiverens ansvar i særlige situationer. At fællesskabslovgiver skulle benytte sig af en sådan fremgangsmåde, er så meget desto mere usandsynligt, når der henses til, at nogle medlemsstater såsom Det Forenede Kongerige ikke er fortrolige med erstatningsansvar uden nogen form for tilregnelser.

85. For det tredje begrænses rækkevidden af rammedirektivets artikel 5, stk. 4, første afsnit, i betydeligt omfang ved en fortolkning, der støttes på argumenter vedrørende bestemmelsens tilblivelse.

86. I denne forbindelse bemærkes, at det fremgår af sagsakterne, at artikel 5, stk. 4, er blevet indsat i rammedirektivet som følge af anmodninger, der blev fremsat af den britiske og den irske delegation under drøftelsen af forslaget til rammedirektiv i Rådet.

87. Det fremgår navnlig af den dokumentation, som Det Forenede Kongerige har fremlagt vedrørende mødet den 21. og 22. juni 1998 i arbejdsgruppen om sociale spørgsmål, at den britiske og den irske delegation ved den lejlighed havde gjort

opmærksom på de problemer, der ville være forbundet med gennemførelsen af direktivet i de pågældende lande, hvis man fastholdt den restriktive formulering af direktivets bestemmelser om arbejdsgiverens ansvar, som Kommissionen havde foreslået.

88. I det væsentlige anførte de nævnte medlemsstater, at de britiske og irske retter — i modsætning til de retter, der arbejder under civil law-systemet — på det område, der vedrører arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, ikke har nogen bedømmelsesmargin ved fortolkningen af den skrevne ret. Den omstændighed, at en stor del af de forpligtelser, der påhviler arbejdsgiveren, i direktivforslaget var formuleret i absolutte termer, ville følgelig i urimeligt omfang have skærpet anvendelsen af rammedirektivets bestemmelser i common law-landene. De nævnte delegationer foreslog derfor, at der i de relevante bestemmelser i direktivforslaget blev indsat et »fleksibilitetsforbehold« i lighed med det SFAIRP-forbehold, der allerede fandtes i de såkaldte »førstegenerationsdirektiver«.

89. Blandt de forskellige muligheder man overvejede for at imødekomme de krav, der

blev fremsat af den britiske og den irske delegation¹⁰, blev det besluttet at indsætte et generelt forbehold i form af artikel 5, stk. 4.

90. Kommissionen har i stævningen anført, at det i en fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen, der blev optaget i mødeprotokollen til rådsmødet den 12. juni 1989, blev præciseret, at formålet med rammedirektivets artikel 5, stk. 4, var at »bidrage til at løse de retlige problemer i lande med angelsaksisk ret«, og at denne bestemmelse ved gennemførelsen af direktivet i de nationale retsordener ikke kunne begrunde »fravigelser af Fællesskabets niveau for beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed«.

91. Artikel 5, stk. 4, blev følgelig indsat i rammedirektivet som resultat af den diskussion, der havde været i Rådet om, hvordan man skulle løse de problemer, der ville opstå i *common law*, hvis man formulerede *arbejdsgiverens sikkerhedsforpligtelse* i absolutte termer henset til den forpligtelse til ordlydsfortolkning af skreven ret, der påhviler retterne i et sådant retssystem.

92. Det følger heraf, at det også set i lyset af argumenter, der udspringer af rammedirektivets tilblivelseshistorie, er vanskeligt at tillægge artikel 5, stk. 4, første afsnit, den betydning, som Kommissionen ønsker.

10 — Disse løsningsmodeller bestod i en fælles erklæring fra Rådet og Kommissionen, i fastsættelse af et generelt forbehold i direktivteksten eller i indsættelse af et særligt forbehold i hver af direktivets bestemmelser, mens muligheden for at formulere de relevante bestemmelser i rammedirektivet forskelligt i de forskellige sprogudgaver — en løsning, der er anvendt i visse overenskomster, som er indgået af Den Internationale Arbejdsorganisation — blev afvist på forhånd.

93. Endelig skal det nævnes, at Kommissionens argumentation også støder på grænser i rammedirektivets retsgrundlag, idet det nemlig ikke er givet, at fællesskabslovgiver i medfør af traktatens artikel 118 A — der blot bestemmer, at der skal udstedes direktiver, der har karakter af »minimumsforskrifter, der skal gennemføres gradvis« — har kompetence til at foretage en harmonisering af de ansvarsordninger, der gælder i medlemsstaterne.

94. Selv om mine betragtninger ovenfor i punkt 80-92 samlet set på den ene side medfører, at Kommissionens fortolkning af bestemmelsen må forkastes, giver de på den anden side anledning til at foreslå en anden fortolkning af rammedirektivets artikel 5, stk. 4, første afsnit.

95. Den omhandlede bestemmelses tilblivelse gør det navnlig muligt at forstå, på hvilken måde bestemmelsen indgår i artikel 5's opbygning og den sammenhæng, den har med navnlig bestemmelsens stk. 1.

96. Det kan udledes af det ovenfor anførte vedrørende rammedirektivets tilblivelse, at artikel 5, stk. 4, første afsnit, er blevet indsat i direktivet med henblik på at kaste lys over *rækkevidden af arbejdsgiverens sikkerheds-*

forpligtelse i artikel 5, stk. 1¹¹, og følgelig *udstrækningen af det ansvar*, der følger af dennes eventuelle manglende overholdelse af forpligtelsen. Denne afklaring hidføres navnlig ved udpegningen af og den udtrykkelige definition af de tilfælde, hvor en bestemt begivenhed, der forvolder skade på arbejdstagernes sundhed, og dennes skadevirkninger ikke skyldes en tilsidesættelse af sikkerhedsforpligtelsen og følgelig ikke kan tilregnes arbejdsgiveren som culpøs.

97. I denne forstand har artikel 5, stk. 4, første afsnit, karakter af en slags fortolkningsforbehold.

98. Selv om der tages udgangspunkt i kravet om, at den omhandlede bestemmelse skal fortolkes i overensstemmelse med den funktion, den er blevet tildelt af fællesskabslovgiver — hvilken funktion fremgår af forarbejderne til rammedirektivet — bekræftes den ovennævnte fortolkning af omstændigheder, der kan udledes af bestemmelsens ordlyd, og som jeg allerede har redegjort for i punkt 82.

11 — Kommissionen synes ligeledes at have fortolket bestemmelsen i denne retning på det tidspunkt, hvor den blev indsat i direktivet. I en skriftlig erklæring, der er optaget i mødeprotokollen fra rådsmødet den 12.6.1989, og som er gengivet i stævningens punkt 25, anfører Kommissionen, at »henvisningen [i rammedirektivets artikel 5, stk. 4] til begivenheder, som er ualmindelige, og hvis konsekvenser ikke kunne have været afværget selv med den største omhu, under ingen omstændigheder kan fortolkes som om det står arbejdsgiveren frit for at vurdere, om foranstaltningerne skal træffes henset til den tid, de vanskeligheder og de omkostninger, der er forbundet hermed«.

99. Det er nødvendigt på dette sted at efterprøve, om denne udlægning af bestemmelsen bekræftes ved en systematisk fortolkning af artikel 5, stk. 1.

100. Som nævnt fastsætter denne bestemmelse den forpligtelse, der påhviler arbejdsgiveren til at sikre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed. På dette punkt er der behov for en konkret definition af indholdet og rækkevidden af denne forpligtelse, der som allerede nævnt er formuleret i absolutte termer.

101. I denne forbindelse bemærkes, at jeg er enig med parterne i, at denne definition skal ses i lyset af samtlige bestemmelser i ramedirektivet, og navnlig artikel 6, der definerer arbejdsgiverens generelle forpligtelser, dog mener jeg, at man allerede kan finde visse indikationer i ordlyden af artikel 5, stk. 1.

102. For det første er det klart, at bestemmelsen pålægger det forpligtede retssubjekt at udvise en positiv adfærd, der består i at træffe foranstaltninger med henblik på at forfølge formålet om at beskytte det juridiske gode, der normativt er udpeget som arbejdstagernes sikkerhed og sundhed.

103. Eftersom den omhandlede forpligtelse består i at »sikre« beskyttelsen af dette gode, skal sådanne foranstaltninger for det andet være egnede og tilstrækkelige til at opnå dette formål. Sagt med andre ord indebærer den forpligtelse, som arbejdsgiveren pålægges ved ramedirektivets artikel 5, stk. 1, i kraft af dennes formulering efter min opfattelse, at arbejdsgiveren skal træffe enhver foranstaltning, der viser sig at være nødvendig for at sikre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed i alle forhold, der er forbundet med arbejdet.

104. Denne konklusion bekræftes endvidere af ramedirektivets artikel 6, stk. 1, første afsnit, der bestemmer, at »[s]om et led i arbejdsgiverens ansvar træffer denne de nødvendige foranstaltninger til beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed [...]«.

105. For det tredje påbyder det beskyttelsesformål, der forfølges med ramedirektivets artikel 5, stk. 1, at betragte arbejdsgiverens forpligtelse som værende hovedsagelig af præventiv karakter. Denne forpligtelse udmøntes følgelig dels i identifikation og vurderingen af de risici for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, der følger af virksomhedens aktivitet, dels i tilrettelæggelse af de nødvendige forebyggende foranstaltninger.

106. Rammedirektivets artikel 9, stk. 1, konkretiserer indholdet af de præventive forpligtelser, der påhviler arbejdsgiveren i den netop nævnte forstand. I medfør af denne bestemmelse skal arbejdsgiveren »have en vurdering af risici for sikkerheden og sundheden under arbejdet til sin rådighed, herunder også risici for så vidt angår de grupper af arbejdstagere, der er udsat for særlige risici« [artikel 9, stk. 1, litra a)] og »fastsætte de beskyttelsesforanstaltninger, der skal træffes, og om nødvendigt det beskyttelsesudstyr, der skal anvendes« [artikel 9, stk. 1, litra b)].

107. På samme måde bestemmer rammedirektivets artikel 6, stk. 2, ved at opregne de generelle forebyggelsesprincipper, i kraft af hvilke arbejdsgiverens sikkerhedsforpligtelse tilføres konkret indhold, at de præventive foranstaltninger, som arbejdsgiveren iværksætter, navnlig skal have til formål at »forhindre risici« [litra a)], at »evaluere risici, som ikke kan forhindres« [litra b)], at »bekæmpe risici ved kilden« [litra c)], og at »planlægge forebyggelsen« [litra g)].

108. For det fjerde, eftersom de tekniske fremskridt og udviklingen af produktionssystemerne kan føre til såvel nye risici for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed som til diversifikation og optimering af beskyttelsesforanstaltningerne, skal arbejdsgiverens sikkerhedsforpligtelse betragtes som dynamisk og som indeholdende en vedvarende tilpasning til omstændigheder, der kan influere på mængden og betydningen af de risici,

som arbejdstagerne udsættes for, samt på effektiviteten af de foranstaltninger, der er nødvendige for at forhindre eller begrænse disse risici.

109. I denne forbindelse præciseres det i rammedirektivets artikel 6, stk. 2, at arbejdsgiveren ved iværksættelsen af forebyggelsesforanstaltninger skal »tage hensyn til den tekniske udvikling« [litra e)].

110. Endelig fremgår det af de generelle forebyggelseskriterier i rammedirektivets artikel 6, stk. 2, litra b) — der som nævnt pålægger arbejdsgiveren at »evaluere de risici, som ikke kan forhindres« — og litra f) — der tilpligter arbejdsgiveren »at udskifte det, der er farligt, med noget, der er ufarligt eller mindre farligt« — at den generelle sikkerhedsforpligtelse i artikel 5, stk. 1, ikke kan udstrækkes til at pålægge arbejdsgiveren at sørge for et arbejdsmiljø uden nogen form for risici.

111. Den analyse, jeg har foretaget ovenfor i punkt 102-110, gør det muligt at konkludere, at arbejdsgiveren i kraft af sikkerhedsforpligtelsen i rammedirektivets artikel 5, stk. 1, er forpligtet til, i det omfang det er muligt og under hensyntagen til det tekniske udvik-

lingsniveau, at forebygge eller begrænse alle risici for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, der er konkret forudseelige.

112. Med hensyn til arbejdsgiverens ansvar indebærer det ovenfor anførte, at arbejdsgiveren kan ifalde ansvar for forudseelige og undgåelige risici for arbejdstagernes sikkerhed eller for konsekvenserne af begivenheder, der udgør materialiseringen af disse risici, eftersom der i begge tilfælde er tale om resultatet af en tilsidesættelse af den generelle sikkerhedsforpligtelse som defineret ovenfor.

113. Omvendt kan arbejdsgiveren ikke ifalde ansvar på dette grundlag for hverken uforudseelige og/eller uundgåelige risici eller for konsekvenserne af begivenheder, der udgør materialiseringen af disse risici.

114. Den manglende tilregnelser som beskrevet ovenfor omfatter de tilfælde, der er omhandlet i rammedirektivets artikel 5, stk. 4, første afsnit, mens den manglende tilregnelser som beskrevet i punkt 112 ovenfor vedrører de tilfælde, hvor bestemmelsen, hvis den fortolkes modsætningsvis, udelukker medlemsstaternes beføjelser til at udelukke eller begrænse arbejdsgiverens ansvar.

115. Den ovenfor i punkt 96 fremførte tese bekræftes således af en systematisk fortolkning af rammedirektivets artikel 5, stk. 1.

116. Det følger af samtlige ovenfor anførte betragtninger, at rammedirektivets artikel 5, stk. 4, første afsnit, skal fortolkes således, at bestemmelsen definerer rækkevidden af det arbejdsgiveransvar, der følger af manglende overholdelse af den generelle sikkerhedsforpligtelse i bestemmelsens stk. 1.

117. I modsætning til det af Kommissionen hævdede, giver denne bestemmelse hverken i sig selv eller sammenholdt med artikel 5, stk. 1, støtte for at påstå, at formålet med rammedirektivet har været at indføre et objektivt ansvar for arbejdsgiveren.

118. Uanset om arbejdsgiverens ansvar er defineret i brede vendinger i direktivets artikel 5, stk. 1 og 4, er der tale om et *culpaansvar*, der følger af manglende overholdelse af den pågældendes sikkerhedsforpligtelse.

119. Denne konklusion afkræftes ikke af, at artikel 5, stk. 4, første afsnit, er formuleret således, at der tales om medlemsstaternes blotte mulighed for at udelukke eller

begrænse arbejdsgiverens ansvar i de tilfælde, der nævnes i bestemmelsen. Fællesskabslovgivers valg af denne formulering kan forklares med et ønske om at lade det stå medlemsstaterne frit for at underlægge arbejdsgiveren et mere vidtgående ansvar i forhold til det, der følger af rammedirektivets artikel 5, stk. 1, og artikel 5, stk. 4, første afsnit, dvs. et ansvar, der udstrækkes til at dække enhver begivenhed, som kan forvolde skade på arbejdstagernes sundhed, også når arbejdsgiveren ikke har udvist nogen forsømmelighed ved tilrettelæggelsen af forebyggelsesforanstaltningerne. Det er efter min opfattelse på denne måde, at den sidste præcisering i artikel 5, stk. 4, andet afsnit, hvorefter »medlemsstaterne [ikke er] pligtige at udnytte den i første afsnit omhandlede mulighed«, skal forstås.

120. På grundlag af min konklusion med hensyn til fortolkningen af rammedirektivets artikel 5, stk. 1 og 4, vil jeg gå over til at gennemgå Kommissionens anbringender i denne sag.

3. Om anbringendet om, at Det Forenede Kongerige har tilsidesat rammedirektivets artikel 5, stk. 1 og 4

121. Set i lyset af det ovenfor anførte er det min opfattelse, at Kommissionens argumenter udspringer af en fejlagtig fortolkning af rammedirektivet.

122. Selv om denne konstatering efter min opfattelse i sig selv er tilstrækkelig til at frifinde sagsøgte, finder jeg det alligevel hensigtsmæssigt at fremkomme med yderligere bemærkninger for det tilfælde, at Domstolen, selv om den måtte være enig i min fortolkning af bestemmelsen, skulle finde det nødvendigt at fortsætte gennemgangen af sagen for i lyset af denne fortolkning at vurdere, om Det Forenede Kongerige har gjort sig skyldig i traktatbrud.

123. Den sagsøgte medlemsstat har flere gange i sine skriftlige indlæg understreget, at den manglende overholdelse af de forpligtelser, som section 2 i HSW-loven pålægger arbejdsgiveren, er strafbar. Ifølge Det Forenede Kongerige sikrer den britiske lovgivers valg af et strafansvar for tilsidesættelsen af de forebyggelsesforpligtelser, der påhviler arbejdsgiveren, en mere effektiv beskyttelsesordning, og dette valg er fuldt ud foreneligt med rammedirektivets bestemmelser, idet rammedirektivet ikke pålægger medlemsstaterne at fastsætte nogen bestemt form for ansvar med hensyn til at forfølge disse tilsidesættelser. Det Forenede Kongerige har imidlertid gjort gældende, at Kommissionens forslag til fortolkning af direktivets artikel 5, stk. 1 og 4, såfremt Domstolen tilslutter sig denne fortolkning, ville indebære, at den britiske lovgiver måtte opgive dette valg, da et objektivt strafansvar ikke kan komme på tale.

124. I denne forbindelse finder jeg det nødvendigt at præcisere, at rammedirektivet, ud over at det ikke pålægger medlemsstaterne at vedtage en bestemt *form* for ansvar,

som Det Forenede Kongerige med rette har bemærket, heller ikke indebærer en *udvidelse* af de forskellige former for ansvar, det være sig strafferetligt eller andet, der eventuelt er foreskrevet i de enkelte nationale retsordener.

125. Sagt med andre ord: Selv om medlemsstaterne i kraft af rammedirektivet er forpligtet til at fastsætte en ansvarsordning for arbejdsgiveren i overensstemmelse med den ordning, der skitseres i direktivet, har medlemsstaterne frihed til at vælge både formen for dette ansvar og fastsætte *yderligere* former for ansvar, der eventuelt er mindre vidtgående end det, der er foreskrevet ved denne bestemmelse. Efter min opfattelse kan en medlemsstat derfor ikke foreholdes, at den har valgt at fastsætte et civilt ansvar for arbejdsgiveren i tilfælde af manglende overholdelse af den almindelige sikkerhedsforpligtelse som fortolket ovenfor og på samme tid en form for strafansvar, der f.eks. er begrænset til kun at gælde for tilsidesættelse af de mere specifikke forskrifter i lovgivningen til forebyggelse af arbejdsulykker.

126. Det følger heraf, at den omtvistede bestemmelse i denne sag ikke kan kritiseres, hvis man når frem til den konklusion, at den ganske rigtigt foreskriver et ansvar for arbejdsgiveren, der er mindre vidtrækkende end det, der må anses for at være fastsat i rammedirektivet, men at den udelukkende afgrænser dette ansvar på det strafferetlige område, og at den britiske retsorden fastsætter en form for civilt ansvar for arbejdsgiveren, hvis udstrækning fuldt ud svarer til den ansvarsordning, der er fastsat i rammedirektivet.

127. Selv om det er rigtigt, at det civile ansvar for arbejdsgiveren i den britiske ordning kun er fastsat for tilsidesættelsen af enkelte forpligtelser, der er fastsat ved særlige lovbestemmelser og ikke for tilsidesættelse af den almindelige sikkerhedsforpligtelse i HSW-lovens section 2(1)¹², fremgår det alligevel af sagsakterne, at der i *common law* er fastsat en form for civilt ansvar for arbejdsgiveren for manglende overholdelse af omhyggelighedsforpligtelsen i forhold til dennes arbejdstagere.

128. I overensstemmelse med den antagelse, som Kommissionen har støttet sin argumentation på, vedrørende den objektive karakter af det ansvar, der ved rammedirektivet er fastsat for arbejdsgiveren, er denne form for ansvar ikke blevet taget i betragtning under sagen.

129. For det tilfælde at Domstolen, selv om den skulle være enig i den fortolkning af direktivets artikel 5, stk. 1 og 4, jeg er nået frem til under denne gennemgang, ikke anser den blotte konstatering af, at den fortolkning, som Kommissionen har anlagt af direktivet, er fejlagtig, for at være tilstrækkelig til at frifinde sagsøgte, og den følgelig finder, at gennemgangen af sagen bør fortsættes, kan den korrekte vurdering af Det Forenede Kongeriges standpunkt efter min opfattelse ikke komme uden om en undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt det civile

12 — For hvilket det civile ansvar som nævnt udtrykkeligt er fastsat i HSW-lovens section 47(1).

ansvar, som arbejdsgiveren er underlagt ved *common law*, mindst er lige så omfattende som det, der fremgår af rammedirektivets bestemmelser. I bekræftende fald vil det traktatbrud, som Kommissionen har foreholdt Det Forenede Kongerige, nemlig ikke eksistere.

130. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at det med hensyn til gennemførelsen af et direktiv ikke er absolut nødvendigt formelt og ordret at gentage direktivets bestemmelser i udtrykkelige specielle lovbestemmelser, men at det er tilstrækkeligt, at der foreligger en generel retlig ramme, der giver en sikker hjemmel for, at direktivet anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde¹³.

131. Det bemærkes endvidere, at det under en traktatbrudssag, der er anlagt i medfør af artikel 226 EF, påhviler Kommissionen at godtgøre, at det påståede traktatbrud foreligger, og at fremføre de omstændigheder, som er nødvendige for, at Domstolen kan efterprøve, om der foreligger et traktatbrud, og Kommissionen kan ikke påberåbe sig nogen formodning herfor¹⁴.

132. På grundlag af samtlige ovenstående betragtninger er det min opfattelse, at hvis

Domstolen — selv om den skulle være enig i den fortolkning af rammedirektivets artikel 5, stk. 1 og 4, jeg er nået frem til under denne gennemgang — alligevel ikke anser den blotte konstatering af, at den fortolkning, som Kommissionen har anlagt af rammedirektivets artikel 5, stk. 1 og 4, er fejlagtig, for at være tilstrækkelig til at frifinde søgte, bør Det Forenede Kongerige alligevel frifindes, da søgsmålet hviler på en utilstrækkelig analyse af den britiske ordning med henblik på at vurdere, om den er i overensstemmelse med rammedirektivets forskrifter.

133. De konklusioner, jeg er nået frem til hidtil, hviler på den forudsætning — som nævnt ovenfor i punkt 57-59 — at formålet med søgsmålet er at bestride lovligheden af SFAIRP-forbeholdet udelukkende henset til dets egnethed til at afgrænse rækkevidden af arbejdsgiverens *ansvar* for de konsekvenser, der følger af begivenheder, som forvolder skade på arbejdstagernes sundhed i strid med rammedirektivets artikel 5, stk. 1 og 4.

134. Det er således subsidært og kun for det tilfælde, at Domstolen skulle anse søgsmålet for at være anlagt med det formål at gøre gældende, at forbeholdet også er ugyldigt, i den udstrækning det kan begrænse rækkevidden af arbejdsgiverens *sikkerhedsforpligtelse* i rammedirektivets artikel 5, stk. 1, at jeg i det følgende ganske kort vil gennemgå dette anbringende.

13 — Jf. navnlig dom af 7.1.2004, sag C-58/02, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 621, præmis 26, og af 20.10.2005, sag C-6/04, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 9017, præmis 21.

14 — Jf. dom af 12.5.2005, sag C-287/03, Kommissionen mod Belgien, Sml. I, s. 3761, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis.

135. Mine betragtninger ovenfor i punkt 102-110 har gjort det muligt at afgrænse omridset af den sikkerhedsforpligtelse, der udspringer af rammedirektivets artikel 5, stk. 1, og af de af direktivets bestemmelser, der bidrager til at konkretisere denne forpligtelse.

136. I punkt 111 ovenfor har jeg anført, at arbejdsgiveren i kraft af den sikkerhedsforpligtelse, der er fastsat i rammedirektivets artikel 5, stk. 1, er forpligtet til, i det omfang det er muligt og under hensyn til det tekniske udviklingsniveau, at forebygge eller begrænse alle risici for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, der er konkret forudseelige.

137. Dette indebærer navnlig, at den objektive tekniske mulighed for at fjerne eller nedsætte en risiko for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed udgør målestokken for den konkrete vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt arbejdsgiverens adfærd er i overensstemmelse med rammedirektivets forskrifter.

138. Henvisningen i HSW-lovens section 2(1) til begrebet »så vidt det med rimelighed er muligt« er, for så vidt som der derved indføres en målestok for vurderingen af de forebyggende foranstaltningers egnethed, der er mindre streng end den blotte tekniske mulighed, efter min opfattelse

uforenelig med den rækkevidde, der må tillægges den almindelige sikkerhedsforpligtelse i rammedirektivets artikel 5, stk. 1.

139. Den prøvelse, som de britiske retter er forpligtede til at foretage ved vurderingen af, om arbejdsgiverens adfærd er i overensstemmelse med HSW-lovens section 2(1), indebærer en bedømmelse, der går ud over en konstatering af muligheden for at forebygge, at der opstår en risiko, og af at begrænse dens betydning på grundlag af de tekniske muligheder, og den gør det muligt (eller snarere foreskriver) også for risici, der konkret kan undgås, at foretage en afvejning mellem omkostningerne — der ikke blot er af økonomisk art — ved forebyggelsesforanstaltningerne på den ene side og grovheden og omfanget af de skader, der kunne opstå for arbejdstagernes sundhed, på den anden side.

140. En sådan cost-benefit-analyse — også selv om det lægges til grund, at den som hævdet af Det Forenede Kongerige i praksis sjældent fører til et gunstigt resultat for arbejdsgiveren — mener jeg ikke kan godtages henset til fællesskabsordningen om beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, idet denne ordning for så vidt angår arbejdstagernes sikkerhed og sundhed tillægger beskyttelse af arbejdstagerens person fortrinsret i forhold til de økonomiske aktiviteter¹⁵.

15 — Flere omstændigheder i denne retning fremgår af rammedirektivet. Ud over betragtning 13 til direktivet tænker jeg her navnlig på kriteriet i artikel 6, stk. 2, litra d), hvorefter »arbejdet [skal tilpasses til] mennesket«.

141. Det følger heraf, at hvis Domstolen fortolker Kommissionens anbringender, således som jeg har gjort i punkt 134 ovenfor, må Kommissionen gives medhold i sagen.

at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

VI — Sagens omkostninger

142. I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part

143. Da jeg foreslår Domstolen at frifinde Det Forenede Kongerige, og henset til den omstændighed, at Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at sagsøgeren betaler sagens omkostninger, er det min opfattelse, at Kommissionen bør tilpligtes at afholde disse.

VII — Forslag til afgørelse

144. På grundlag af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den afsiger følgende dom:

»— Det Forenede Kongerige frifindes.

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler sagens omkostninger.«