

NUSSBAUMER

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

7. oktober 2010*

I sag C-224/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunale di Bolzano (Italien) ved afgørelse af 2. februar 2009, indgået til Domstolen den 19. juni 2009, i straffesagen mod

Martha Nussbaumer,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, E. Levits, og dommerne J.-J. Kasel (refererende dommer) og M. Safjan,

generaladvokat: J. Mazák
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

* Processprog: italiensk.

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. juli 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Arena

- Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af A. Collins, SC

- den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

- Det Forenede Kongeriges regering ved barrister A. Howard

- Europa-Kommissionen ved G. Rozet og L. Pignataro-Nolin, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- ¹ Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Rådets direktiv 92/57/EØF af 24. juni 1992 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed på midlertidige eller mobile byggepladser (ottende særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) (EFT L 245, s. 6, og berigtigelse i EFT 1993 L 33, s. 18).
- ² Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en straffesag mod Martha Nussbaumer, som er tiltalt for at tilsidesat de sikkerhedsregler, der gælder for bygherren eller byggelederen på midlertidige eller mobile byggepladser.

Retsforskrifter

EU-retlige forskrifter

- 3 Artikel 3 i direktiv 92/57 med overskriften »Koordinatorer — Plan for sikkerhed og sundhed — Forhåndsmeddelelse« bestemmer:

»1. Bygherren eller den projekterende (byggelederen) udpeger en eller flere koordinatorer for sikkerhed og sundhed [...] for byggepladser, hvor flere virksomheder er til stede.

2. Bygherren eller den projekterende (byggelederen) sørger for, at der inden oprettelsen af en byggeplads opstilles en plan for sikkerhed og sundhed i overensstemmelse med artikel 5, litra b).

Medlemsstaterne kan efter høring af arbejdsmarkedets parter fravige bestemmelserne i første afsnit, medmindre der er tale om

— arbejder, som indebærer særlige risici, jf. bilag II,

eller

- arbejder, for hvilke der kræves forhåndsmeddelelse i henhold til stk. 3 i nærværende artikel.

3. Når der er tale om en byggeplads

- hvor arbejdets forventede varighed overstiger 30 arbejdsdage, og hvor mindst 20 arbejdstagere er beskæftiget samtidig

eller

- hvor den formodede arbejdsmængde overstiger 500 manddage

indsender bygherren eller den projekterende (byggelederen), inden arbejdet påbegyndes, en forhåndsmeddelelse, som er udarbejdet i overensstemmelse med bilag II, til de kompetente myndigheder.

Forhåndsmeddelelsen skal opsættes et synligt sted på byggepladsen og om nødvendigt ajourføres.«

- 5 Direktivets artikel 6 med overskriften »Bygværkets opførelse: koordinatorenes opgaver« bestemmer:

»Den eller de koordinatører for sikkerhed og sundhed under opførelsen af bygværket, som er udpeget i henhold til artikel 3, stk. 1:

- a) koordinerer gennemførelsen af de generelle principper for forebyggelse og sikkerhed:
- i forbindelse med de tekniske og/eller organisatoriske valg med henblik på at planlægge de forskellige arbejder eller arbejdsfaser, som skal udføres samtidigt eller efter hinanden
 - i forbindelse med vurdering af den periode, der skal afsættes til udførelse af de forskellige arbejder eller arbejdsfaser
- b) koordinerer gennemførelsen af de relevante bestemmelser, således at det sikres, at arbejdsgiverne og, hvis det er nødvendigt for at beskytte arbejdstagerne, de selvstændige:
- anvender de i artikel 8 omhandlede principper på en sammenhængende måde
 - anvender den i artikel 5, litra b), omhandlede sikkerheds- og sundhedsplan, når det er påkrævet

- c) foretager eller lader foretage eventuelle tilpasninger af den i artikel 5, litra b), omhandlede sikkerheds- og sundhedsplan og den i artikel 5, litra c), omhandlede journal, efterhånden som arbejdet skrider frem, og eventuelle ændringer foretages

[...]«

- 6 Bilag II til direktiv 92/57 indeholder en ikke-udtømmende liste over arbejder, som indebærer særlige risici for arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, som omhandlet i direktivets artikel 3, stk. 2, andet afsnit, første led.

Nationale bestemmelser

- 7 Direktiv 92/57 blev gennemført i italiensk ret ved lovdekret nr. 494 af 14. august 1996 (almindeligt tillæg til GURI nr. 223 af 23.9.1996), ændret ved lovdekret nr. 528 af 19. november 1999 (GURI nr. 13 af 18.1.2000, s. 20) og nr. 276 af 10. september 2003 (almindeligt tillæg til GURI nr. 235 af 9.10.2003, herefter »lovdekret nr. 494/96«)
- 8 Lovdekret nr. 494/96 blev ophævet ved lovdekret nr. 81 af 9. april 2008 (almindeligt tillæg til GURI nr. 101 af 30.4.2008, herefter »lovdekret nr. 81/08«). Afsnit IV i sidstnævnte lovdekret, som omhandler midlertidige og mobile byggepladser, omfatter bl.a. artikel 90, som fastlægger de forpligtelser, som påhviler bygherren og byggelederen vedrørende koordinatoren for sikkerhed på disse byggepladser.

9 Artikel 90 i lovdekret nr. 81/08 bestemmer:

»1. Bygherren eller byggelederen skal i forbindelse med projekteringen af bygværket og navnlig i forbindelse med de tekniske valg, ved opførelsen af projektet og tilrettelæggelsen af byggefaserne iagttage de foranstaltninger og generelle beskyttelsesprincipper, som er nævnt i artikel 15. Bygherren eller byggelederen skal med henblik på planlægningen af en udførelse under sikre forhold af de forskellige arbejder eller arbejdsfaser, der udføres samtidigt eller successivt, fastlægge varigheden af disse arbejder eller arbejdsfaser i projektet.

2. Bygherren eller byggelederen foretager i forbindelse med projekteringen af bygværket en kontrol af de dokumenter, der er omhandlet i artikel 91, stk. 1, litra a) og b).

3. På de byggepladser, hvor flere virksomheder er til stede, herunder også hvis det ikke er på samme tid, skal bygherren, også når denne tillige er den udførende virksomhed, eller byggelederen, når denne er overdraget ansvaret for projektet, udpege en koordinator for projektet.

4. I det i stk. 3 omhandlede tilfælde skal bygherren eller byggelederen inden denne overdrages ansvaret for arbejderne, udpege koordinatoren for udførelsen af arbejderne, som skal opfylde kravene i artikel 98.

5. Bestemmelsen i stk. 4 finder ligeledes anvendelse, når udførelsen af arbejderne eller en del deraf efter at have været overdraget en enkelt virksomhed overdrages en eller flere virksomheder.

[...]

11. Er der tale om private arbejder, finder bestemmelsen i stk. 3 ikke anvendelse på arbejder, der ikke er betinget af en byggetilladelse. Bestemmelserne i artikel 92, stk. 2, skal i alle tilfælde overholdes.«

- 10 Artikel 91 i lovdekret nr. 81/08 fastlægger de forpligtelser, som påhviler koordinatoren for projektet, og foreskriver i det væsentlige udarbejdelse af en plan for sikkerhed og koordinering.
- 11 Samme dekrets artikel 92, stk. 2, som vedrører de forpligtelser, der påhviler koordinatoren for udførelsen af arbejderne, er affattet som følger:

»I de i artikel 90, stk. 5, omhandlede tilfælde udarbejder koordinatoren for udførelsen ud over at sørge for opfyldelse af forpligtelserne i stk. 1 en plan for sikkerhed og koordinering og udarbejder de i artikel 91, stk. 1, punkt a) og b), omhandlede dokumenter.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 12 Den 20. juni 2008 foretog inspektører fra arbejdstilsynet i den selvstyrende provins Bolzano et kontrolbesøg på en byggeplads, der var beliggende i Merano kommune, og hvis formål var at lægge nyt tag på en beboelsesejendom, der er 6-8 meter høj. Bygherren var Martha Nussbaumer. Det rækværk, der var opstillet langs med taget, den kranvogn, som højeste materialerne op, samt tømmerarbejdet blev leveret og udført af tre forskellige virksomheder, som alle var til stede på byggepladsen. I henhold til gældende italiensk lovgivning var udstedelse af byggetilladelse ikke fornøden. Der var derimod afsendt en erklæring om arbejdets påbegyndelse til den pågældende kommune.

- 13 I forbindelse med dette besøg blev der rejst det spørgsmål, om der i det foreliggende tilfælde skulle have været udpeget en koordinator for sikkerhed, såvel for fasen for udarbejdelsen af projektet som for fasen for arbejderne udførelse, således som foreskrevet ikke alene i artikel 3, stk. 1, i direktiv 92/57, men også i artikel 3 i lovdekret nr. 494/96, og dette uanset den omstændighed, at et sådant krav om udpegning ikke følger af artikel 90, stk. 11, i lovdekret nr. 81/08.
- 14 Den forelæggende ret har i den forbindelse konstateret, at der i henhold til artikel 90, stk. 3 og 4, i lovdekret nr. 81/08 skal udpeges en koordinator for projektet og udførelsen af arbejderne for enhver byggeplads, hvor flere virksomheder er til stede. Bestemmelserne i artikel 90, stk. 3, finder i medfør af samme artikels stk. 11 imidlertid ikke anvendelse på private arbejder, som ikke er betinget af en byggetilladelse. Ifølge den pågældende retsinstans anerkendte den nationale lovgiver ved at lægge til grund, at en byggeplads, hvor der udføres private arbejder, har mindre betydning og følgelig er uden risici, imidlertid ikke, at arbejder, som ikke er betinget af en byggetilladelse, ligeledes kan være komplekse og farlige og følgelig nødvendiggør udpegning af en koordinator for byggeprojektet. Henset til, at samme artikels stk. 4 henviser til artiklens stk. 3, er bygherren endvidere fritaget for kravet om at udpege en koordinator for udførelsen af arbejderne.
- 15 Den forelæggende ret finder det følgelig tvivlsomt, om de i den italienske nationale ret fastsatte undtagelser til kravet om udpegning af en koordinator er forenelige med bestemmelserne i artikel 3, stk. 1, i direktiv 92/57.

16 Det er på denne baggrund, at Tribunale di Bolzano har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er en national lovgivning, såsom lovdekret [nr. 81/08], og navnlig dettes artikel 90, stk. 11, hvorefter der for en byggeplads, hvor flere virksomheder er til stede, gøres en undtagelse fra bygherrens eller den projekterendes forpligtelse til at udpege en koordinator for projekteringen som omhandlet i artikel 90, stk. 3, for så vidt angår private arbejder, for hvilke der ikke skal indhentes byggetilladelse, idet der ses bort fra arten af arbejderne og de særlige risici, som er opregnet i direktivets bilag II, i strid med artikel 3 i direktiv [92/57]?

- 2) Er en national lovgivning, såsom lovdekret nr. [81/08] og navnlig dettes artikel 90, stk. 11, i strid med artikel 3 i direktiv [92/57], henset til den i direktivet fastsatte forpligtelse for bygherren eller den projekterende til under alle omstændigheder at udpege en koordinator under udførelse af arbejderne på byggepladsen, uanset disse arbejders art, og følgelig også i relation til private arbejder, for hvilke der ikke skal indhentes byggetilladelse, og som kan indebære de risici, der er nævnt i direktivets bilag II?

- 3) Er artikel 90, stk. 11, i lovdekret nr. [81/08], for så vidt som der deri kun er fastsat en forpligtelse — for så vidt angår private arbejder, for hvilke der ikke skal indhentes byggetilladelse — for koordinatoren for udførelsen til at opstille en sikkerhedsplan i situationer, hvor andre virksomheder end den, der oprindeligt stod for arbejderne, involveres, mens arbejderne pågår, i strid med artikel 3 i direktiv [92/57], der under alle omstændigheder fastsætter en forpligtelse til at udpege en koordinator for bygværkets opførelse uanset arbejdnernes art, og som udelukker, at forpligtelsen til at opstille en plan for sikkerhed og sundhed, når der er tale

om arbejder, der indebærer særlige risici som dem, der er opregnet i direktivets bilag II, kan fraviges?«

Om de præjudicielle spørgsmål

- ¹⁷ Det bemærkes indledningsvis, at selv om Domstolen inden for rammerne af den præjudicielle procedure ikke har kompetence til at afgøre, om national ret er forenelig med fællesskabsretten, eller til at fortolke national ret, er den dog beføjet til at forsyne den forelæggende ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for denne ret at vurdere en sådan forenelighed i den sag, der er indbragt for den (jf. bl.a. dom af 15.12.1993, sag C-292/92, Hünermund m.fl., Sml. I, s. 6787, præmis 8, og af 27.11.2001, forenede sager C-285/99 og C-286/99, Lombardini og Mantovani, Sml. I, s. 9233, præmis 27).
- ¹⁸ Under disse omstændigheder skal de stillede spørgsmål, som skal behandles samlet, forstås således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om artikel 3 i direktiv 92/57 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, som dels indeholder en undtagelse for byggepladser, hvor der udføres private arbejder, som ikke er betinget af et krav om byggetilladelse, og hvor flere virksomheder er til stede, fra den forpligtelse, der påhviler bygherren eller den ansvarlige for arbejderne til at udpege en koordinator såvel for udarbejdelsen af byggeprojektet som for udførelsen af arbejderne, dels bestemmer, at denne koordinators forpligtelse til at udfærdige en plan for sikkerhed og sundhed alene gælder for en byggeplads, hvor der udføres private arbejder, som ikke er undergivet krav om byggetilladelse, hvis flere virksomheder er til stede.

- 19 Hertil bemærkes straks, at Domstolen allerede i sin dom af 25. juli 2008, Kommissionen mod Italien (sag C-504/06), tog stilling til artikel 3 i direktiv 92/57.
- 20 I denne doms præmis 29 udtaler Domstolen, at artikel 3 i direktiv 92/57 er inddelt i tre nummererede stykker, som indeholder tre klart adskilte retsregler vedrørende henholdsvis udpegning af koordinatore, en plan for sikkerhed og sundhed samt en forhåndsmeddelelse i tilfælde af arbejder af en vis størrelse. Denne sondring mellem de tre stykker følger i øvrigt af overskriften til samme artikel 3, nemlig »Koordinatorer — Plan for sikkerhed og sundhed — Forhåndsmeddelelse«. I overensstemmelse med denne opbygning er spørgsmålet om udpegning af koordinatore udelukkende omhandlet i artiklens stk. 1, mens samme artikels stk. 2 indeholder bestemmelser om planen for sikkerhed og sundhed.
- 21 Domstolen udledte i præmis 30 i den nævnte dom i sagen Kommissionen mod Italien deraf, at undtagelsen i det pågældende direktivs artikel 3, stk. 2, andet afsnit, alene kan vedrøre den bestemmelse, der går umiddelbart forud herfor, dvs. bestemmelsen om udfærdigelsen af en plan for sikkerhed og sundhed.
- 22 Som Domstolen fastslog i præmis 35 i dommen i sagen Kommissionen mod Italien, indeholder artikel 3, stk. 1, i direktiv 92/57, hvis ordlyd er klar og præcis, og som utvetydigt foreskriver en pligt til at udpege en koordinator for sikkerhed og sundhed på enhver byggeplads, hvor flere virksomheder er til stede, følgelig ingen undtagelse til denne forpligtelse.
- 23 Der skal derfor altid udpeges en koordinator for sikkerhed og sundhed for en byggeplads, hvor flere virksomheder er til stede, uanset om arbejderne er betinget af et krav om byggetilladelse eller ej, og uanset om byggepladsen indebærer en særlig risiko eller ej.

- 24 Hvad angår tidspunktet for udpegningen af en koordinator for sikkerhed og sundhed følger det af artikel 5 og 6 i direktiv 92/57, at koordinatoren skal udpeges i forbindelse med udarbejdelsen af byggeprojektet og i hvert fald inden udførelsen af arbejderne.
- 25 Det må således konkluderes, at for så vidt angår første led af de forelagte spørgsmål, således som disse er omformuleret i dennes doms præmis 18, er der i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv 92/57 for så vidt angår byggepladser, hvor flere virksomheder er til stede, altid pligt til at udpege en koordinator i forbindelse med udarbejdelsen af byggeprojektet eller under alle omstændigheder inden udførelsen af arbejderne.
- 26 Hvad angår den plan for sikkerhed og sundhed, som er genstand for andet led af de forelagte spørgsmål, således som omformuleret, skal betingelserne for udfærdigelsen af denne af de samme grunde, som er anført i denne doms præmis 20 og 21, udelukkende fastsættes på grundlag af artikel 3, stk. 2, i direktiv 92/57.
- 27 I modsætning til artikel 3, stk. 1, i direktiv 92/57, som ikke tillader nogen undtagelse, bemyndiger artiklens artikel stk. 2, andet afsnit, medlemsstaterne til efter høring af arbejdsmarkedets parter at undtage fra den pligt til udarbejdelse af en plan for sikkerhed og sundhed, som følger af samme stk. 2's første afsnit, medmindre der er tale om arbejder, som indebærer særlige risici, jf. direktivets bilag II, eller arbejder, hvortil der i henhold til samme artikels stk. 3 kræves en forhåndsmeddelelse.
- 28 Det følger heraf, at den pligt til forud for etableringen af byggepladsen at udfærdige en plan for sikkerhed og sundhed, som følger af artikel 3, stk. 2, i direktiv 92/57, skal forstås således, at den finder anvendelse på alle byggepladser, som indebærer særlige risici, som dem, der er opregnet i direktivets bilag II, eller for hvilke der kræves en

forhåndsmeddelelse, og antallet af virksomheder, der er til stede på byggepladsen, er i den forbindelse ikke afgørende.

- 29 Den nævnte artikel er følgelig til hinder for en national lovgivning, som begrænser forpligtelsen for koordinatoren for opførelsen af bygværket til at udfærdige en plan for sikkerhed og sundhed til det ene tilfælde, hvor flere virksomheder er til stede på en byggeplads, hvor der udføres private arbejder, for hvilke der ikke kræves byggetilladelse, og som ikke baserer denne forpligtelse på kriteriet om de særlige risici, som dem, der er nævnt i direktivets bilag II.
- 30 For at give den forelæggende ret en udtømmende besvarelse bemærkes endvidere, at det følger af Domstolens faste praksis, at et direktiv ikke i sig selv kan skabe forpligtelser for private, og at en direktivbestemmelse derfor ikke som sådan kan påberåbes over for sådanne personer (jf. dom af 12.12.1996, forenede sager C-74/95 og C-129/95, X, Sml. I, s. 6609, præmis 23-25, og af 3.5.2005, forenede sager C-387/02, C-391/02 og C-403/02, Berlusconi m.fl., Sml. I, s. 3565, præmis 73 og 74).
- 31 På baggrund af det ovenstående skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 3 i direktiv 92/57 skal fortolkes på følgende måde:
- Den nævnte artikels stk. 1 er til hinder for en national lovgivning, som indeholder en undtagelse for byggepladser, hvor der udføres private arbejder, som ikke er betinget af et krav om byggetilladelse, og hvor flere virksomheder vil være til stede, fra den forpligtelse, der påhviler bygherren eller den ansvarlige for arbejderne, til at udpege en koordinator for sikkerhed og sundhed i forbindelse med udarbejdelsen af byggeprojektet eller under alle omstændigheder inden udførelsen af arbejderne.

- Samme artikels stk. 2 er til hinder for en national lovgivning, som begrænser forpligtelsen for koordinatoren for opførelsen af bygværket til at udfærdige en plan for sikkerhed og sundhed til det ene tilfælde, hvor flere virksomheder er til stede på en byggeplads, hvor der udføres private arbejder, for hvilke der ikke kræves byggetilladelse, og som ikke baserer denne forpligtelse på kriteriet om de særlige risici, som dem, der er nævnt i direktivets bilag II.

Sagens omkostninger

- ³² Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Artikel 3 i Rådets direktiv 92/57/EØF af 24. juni 1992 om minimumsforskrifter for sikkerhed og sundhed på midlertidige eller mobile byggepladser (ottende særdirektiv i henhold til artikel 16, stk. 1, i direktiv 89/391/EØF) skal fortolkes på følgende måde:

- Den nævnte artikels stk. 1 er til hinder for en national lovgivning, som indeholder en undtagelse for byggepladser, hvor der udføres private arbejder, som ikke er betinget af et krav om byggetilladelse, og hvor flere virksomheder vil være til stede, fra den forpligtelse, der påhviler bygherren eller

den ansvarlige for arbejderne, til at udpege en koordinator for sikkerhed og sundhed i forbindelse med udarbejdelsen af byggeprojektet eller under alle omstændigheder inden udførelsen af arbejderne.

- **Samme artikels stk. 2 er til hinder for en national lovgivning, som begrænser forpligtelsen for koordinatoren for opførelsen af bygværket til at udfærdige en plan for sikkerhed og sundhed til det ene tilfælde, hvor flere virksomheder er til stede på en byggeplads, hvor der udføres private arbejder, for hvilke der ikke kræves byggetilladelse, og som ikke baserer denne forpligtelse på kriteriet om de særlige risici, som dem, der er nævnt i direktivets bilag II.**

Underskrifter