

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

PAOLO MENGGOZZI

της 18ης Ιανουαρίου 2007¹

I — Εισαγωγή

1. Στην παρούσα δίκη, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και της Βόρειας Ιρλανδίας, περιορίζοντας κατά το μέτρο του ευλόγως εφικτού την υποχρέωση του εργοδότη να διασφαλίζει την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων ως προς όλες τις πτυχές της εργασίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας 89/391/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 1989, σχετικά με την εφαρμογή μέτρων για την προώθηση της βελτίωσης της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία².

II — Το νομικό πλαίσιο

A — Η οδηγία 89/391

2. Η οδηγία 89/391, αποκαλούμενη «οδηγία-πλαίσιο», η οποία εκδόθηκε δυνάμει του άρθρου 118 Α της Συνθήκης ΕΚ (τα άρθρα 117-120 της Συνθήκης ΕΚ αντικαταστάθηκαν από τα άρθρα 136 έως 143 ΕΚ), κατ'εφαρμογή του τρίτου προγράμματος κοινοτικής δράσης για την ασφάλεια, την υγιεινή και την προστασία της υγείας στον χώρο εργασίας, της 23ης Οκτωβρίου 1987³, ρυθμίζει γενικά την πρόληψη των επαγγελματικών κινδύνων και την προστασία της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων, στο πλαίσιο της οποίας εντάσσεται το σχέδιο τεχνικής εναρμόνισης των κανόνων ασφάλειας στο εσωτερικό της κοινότητας (στο εξής: οδηγία-πλαίσιο). Ο γενικός χαρακτήρας της οδηγίας-πλαισίου προκύπτει, πέρα από το άρθρο 1, παράγραφος 2, που καθορίζει το αντικείμενό της, από το άρθρο 16, το οποίο, αφού προβλέπει στην παράγραφο 1 ότι το Συμβούλιο εκδίδει, ύστερα από πρόταση της Επιτροπής βάσει του άρθρου 118 Α της Συνθήκης ΕΚ, ειδικές οδηγίες (αποκαλούμενες «θυγατρικές οδη-

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

2 — ΕΕ L 183, σ. 1.

3 — ΕΕ C 28 της 3.2.1988, σ. 3.

γίες»⁴), ορίζει, στην επόμενη παράγραφο 3, ότι «[ο]ι διατάξεις της παρούσας οδηγίας εφαρμόζονται πλήρως στο σύνολο των τομέων που καλύπτονται από τις ειδικές οδηγίες, με την επιφύλαξη των πλέον δεσμευτικών ή/και ειδικών διατάξεων που περιλαμβάνονται σ' αυτές τις ειδικές οδηγίες».

3. Κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει καταρχάς να παρατεθούν το κείμενο του άρθρου 118 Α της Συνθήκης ΕΚ και, στη συνέχεια, οι διατάξεις της οδηγίας-πλαisiού που είναι κρίσιμες στο πλαίσιο της παρούσας δίκης καθώς και, σε γενικές γραμμές, η δομή της.

4. Το άρθρο 118 Α που προστέθηκε στη Συνθήκη ΕΚ με το άρθρο 21 της ενιαίας ευρωπαϊκής πράξης προσέδωσε ιδιαίτερη και αυτόνομη σημασία, στο πλαίσιο της κοινωνικής πολιτικής της Κοινότητας, στον τομέα της ασφάλειας στην εργασία. Το άρθρο αυτό αποτέλεσε τη νομική βάση για την έκδοση στον τομέα αυτό των αποκαλούμενων «δευτέρης γενιάς» οδηγιών που δεν θεμελιώνονταν πλέον, όπως οι προηγούμενες, στα άρθρα 100 ή 100 Α της Συνθήκης ΕΚ, τα οποία δεν προσιδίαζαν σε μια ευρεία ρύθμιση του αντικειμένου λόγω του σκοπού που επέβαλλαν στις πράξεις που εκδίδονταν δυνάμει αυτών, καθώς οι εν λόγω πράξεις έπρεπε υποχρεωτικά να εξυπηρετούν την

εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της κοινής αγοράς⁵.

5. Σύμφωνα με το άρθρο 118 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ, «[τ]α κράτη μέλη αποδίδουν ιδιαίτερη προσοχή στην προώθηση της καλύτερης ιδίως του χώρου της εργασίας, για να προστατεύσουν την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων, και θέτουν ως στόχο την εναρμόνιση των συνθηκών που υφίστανται σε αυτό τον τομέα μέσα σε μια οπτική προόδου». Η παράγραφος 2 του εν λόγω άρθρου, προκειμένου να συμβάλει στην πραγματοποίηση του στόχου αυτού, ορίζει ότι το Συμβούλιο, αποφασίζοντας με τη διαδικασία που προβλέπεται στη διάταξη αυτή, «θεσπίζει, με οδηγίες, τις ελάχιστες προδιαγραφές, οι οποίες εφαρμόζονται σταδιακά, λαμβάνοντας υπόψη τις συνθήκες και τις τεχνικές ρυθμίσεις που υφίστανται σε κάθε κράτος μέλος» και αποφεύγοντας «την επιβολή διοικητικών, οικονομικών και νομικών εξαναγκασμών οι οποίοι θα εμπόδιζαν τη δημιουργία και την ανάπτυξη των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων». Τέλος, η παράγραφος 3 του ίδιου άρθρου ορίζει ότι «[ο]ι διατάξεις που θεσπίζονται δυνάμει του παρόντος άρθρου δεν εμποδίζουν κάθε κράτος μέλος να διατηρήσει και να καθιερώσει αυστηρότερα μέτρα προστασίας των συνθηκών εργασίας, τα οποία δεν αντίκεινται στην παρούσα Συνθήκη».

6. Η οδηγία-πλαίσιο περιλαμβάνει τέσσερα τμήματα. Το πρώτο, με τίτλο «Γενικές

4 — Μέχρι σήμερα έχουν εκδοθεί δεκαεννέα ειδικές οδηγίες δυνάμει του άρθρου 16, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού.

5 — Σχετικά με την επιλογή της προσήκουσας νομικής βάσης για τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων του εν λόγω τομέα, βλ. απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1996, C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-5755).

διατάξεις», αποτελείται από τέσσερα άρθρα. Τα άρθρα 1 και 2 καθορίζουν αντίστοιχα το αντικείμενο και το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, ενώ το άρθρο 3 προσδιορίζει τις έννοιες του εργαζόμενου, του εργοδότη, του εκπροσώπου των εργαζομένων και της πρόληψης. Ειδικότερα, το άρθρο 3, στοιχείο β', ορίζει τον «εργοδότη» ως «κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το οποίο συνδέεται με σχέση εργασίας με τον εργαζόμενο και έχει την ευθύνη για την επιχείρηση ή/και την εγκατάσταση». Το άρθρο 4, παράγραφος 1, ορίζει ότι «[τ]α κράτη μέλη λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλιστεί η υπαγωγή των εργοδοτών, των εργαζομένων και των εκπροσώπων των εργαζομένων στις νομικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας».

7. Το δεύτερο τμήμα της οδηγίας-πλαisiού, με τίτλο «Υποχρεώσεις των εργοδοτών», αποτελείται από οκτώ άρθρα. Το άρθρο 5, με τίτλο «Γενική διάταξη», προσδιορίζει, στην παράγραφο 1, την υποχρέωση ασφάλειας του εργοδότη ως εξής: «Ο εργοδότης υποχρεούται να εξασφαλίζει την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων ως προς όλες τις πτυχές της εργασίας».

8. Οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 5 διαλαμβάνουν:

«2. Εάν ο εργοδότης, κατ' εφαρμογή του άρθρου 7, παράγραφος 3, προσφεύγει σε εξωτερικές, ως προς την επιχείρηση ή/και

την εγκατάσταση, ειδικευμένες υπηρεσίες ή άτομα, αυτό δεν τον απαλλάσσει από τις υποχρεώσεις του σ' αυτόν τον τομέα.

3. Οι υποχρεώσεις των εργαζομένων στον τομέα της ασφάλειας και της υγείας κατά την εργασία δεν θίγουν την αρχή της ευθύνης του εργοδότη.»

9. Το άρθρο 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, ορίζει ότι η οδηγία «δεν αποτελεί εμπόδιο όσον αφορά τη δυνατότητα των κρατών μελών να προβλέπουν την ολική ή μερική απαλλαγή των εργοδοτών από την ευθύνη για συμβάντα οφειλόμενα σε ξένες προς αυτούς, ανώμαλες και απρόβλεπτες συνθήκες, ή σε έκτακτα γεγονότα, οι συνέπειες των οποίων δεν θα μπορούσαν να έχουν αποφευχθεί παρ' όλη την επιδειχθείσα επιμέλεια». Το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 5, παράγραφος 4, ορίζει ότι «[τ]α κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να κάνουν χρήση της δυνατότητας που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο».

10. Το περιεχόμενο της υποχρέωσης ασφάλειας του εργοδότη προσδιορίζεται στα επόμενα άρθρα 6 έως 12 της οδηγίας-πλαisiού.

11. Ενόψει της εξέτασης της υπό κρίση υπόθεσης, πρέπει ιδιαίτερα να τονισθούν οι

διατάξεις του άρθρου 6, με τίτλο «Γενικές υποχρεώσεις των εργοδωτών», που ορίζει τα εξής:

«1. Στο πλαίσιο των ευθυνών του, ο εργοδότης λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για την προστασία της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων, συμπεριλαμβανομένων των δραστηριοτήτων πρόληψης των επαγγελματικών κινδύνων, ενημέρωσης και κατάρτισης, καθώς και της δημιουργίας της απαραίτητης οργάνωσης και της παροχής των αναγκαίων μέσων.

Ο εργοδότης πρέπει να φροντίζει ώστε να προσαρμόζονται τα μέτρα αυτά ανάλογα με τις μεταβολές των περιστάσεων και να επιδιώκει τη βελτίωση των υφισταμένων καταστάσεων.

2. Ο εργοδότης εφαρμόζει τα μέτρα που προβλέπονται στην παράγραφο 1, πρώτο εδάφιο, βάσει των ακόλουθων γενικών αρχών πρόληψης:

α) αποφυγή των κινδύνων,

β) εκτίμηση των κινδύνων που δεν μπορούν να αποφευχθούν,

γ) καταπολέμηση των κινδύνων στην πηγή τους,

δ) προσαρμογή της εργασίας στον άνθρωπο, ειδικότερα όσον αφορά τη διαμόρφωση των θέσεων εργασίας καθώς και την επιλογή των εξοπλισμών εργασίας και των μεθόδων εργασίας και παραγωγής, προκειμένου ιδίως να μετριασθεί η μονότονη και ρυθμικά επαναλαμβανόμενη εργασία και να μειωθούν οι επιπτώσεις της στην υγεία,

ε) παρακολούθηση της εξέλιξης της τεχνικής,

στ) αντικατάσταση του επικίνδυνου από το μη επικίνδυνο ή το λιγότερο επικίνδυνο,

ζ) προγραμματισμός της πρόληψης με στόχο ένα συνεκτικό σύνολο που να ενσωματώνει στην πρόληψη την τεχνική, την οργάνωση της εργασίας, τις συνθήκες εργασίας, τις σχέσεις μεταξύ των κοινωνικών εταίρων και την επίδραση των παραγόντων του περιβάλλοντος στην εργασία,

η) προτεραιότητα στη λήψη μέτρων ομαδικής προστασίας σε σχέση με τα μέτρα ατομικής προστασίας,

θ) παροχή των κατάλληλων οδηγιών στους εργαζομένους.

3. Με την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της παρούσας οδηγίας, ο εργοδότης οφείλει, λαμβάνοντας υπόψη τη φύση των δραστηριοτήτων της επιχείρησης ή/και της εγκατάστασης:

α) να εκτιμά τους κινδύνους για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων, μεταξύ άλλων κατά την επιλογή των εξοπλισμών εργασίας, των χημικών ουσιών ή παρασκευασμάτων, και κατά τη διαρρύθμιση των χώρων εργασίας.

Μετά την εκτίμηση αυτή, οι δραστηριότητες πρόληψης και οι μέθοδοι εργασίας και παραγωγής που χρησιμοποιούνται από τον εργοδότη πρέπει:

- να εξασφαλίζουν καλύτερο επίπεδο προστασίας της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων,
- να ενσωματώνονται στο σύνολο των δραστηριοτήτων της επιχείρησης ή/και της εγκατάστασης και σε όλα τα επίπεδα ιεραρχίας

β) όταν ο εργοδότης αυτός αναθέτει καθήκοντα σ' έναν εργαζόμενο, να λαμβάνει υπόψη τις ικανότητες του εν λόγω εργαζομένου σε θέματα ασφάλειας και υγείας

γ) να μεριμνά ώστε ο προγραμματισμός και η εισαγωγή νέων τεχνολογιών να αποτελούν αντικείμενο διαβούλευσης με τους εργαζομένους ή/και τους εκπροσώπους τους, όσον αφορά τις συνέπειες για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων που συνδέονται με την επιλογή των εξοπλισμών και τη ρύθμιση των συνθηκών εργασίας καθώς και την επίδραση των παραγόντων του περιβάλλοντος στην εργασία

δ) να φροντίζει ώστε να έχουν πρόσβαση στις ζώνες σοβαρού και ειδικού κινδύνου μόνον οι εργαζόμενοι που έχουν λάβει τις κατάλληλες οδηγίες.

4. Με την επιφύλαξη των άλλων διατάξεων της παρούσας οδηγίας, όταν πολλές επιχειρήσεις μοιράζονται τον ίδιο χώρο εργασίας, οι εργοδότες οφείλουν να συνεργάζονται για την εφαρμογή των διατάξεων σχετικά με την ασφάλεια και την προστασία της υγείας και της υγιεινής και, λαμβάνοντας υπόψη τη φύση των δραστηριοτήτων, να συντονίζουν τις δραστηριότητές τους για την προστασία ή/και την πρόληψη των επαγγελματικών κινδύνων, να αλληλοενημερώνονται για τους κινδύνους αυτούς και να ενημερώνει ο καθένας τους υπ' αυτόν εργαζομένους ή/και τους αντιπροσώπους τους.

5. Τα μέτρα για την ασφάλεια, την υγιεινή και την υγεία κατά την εργασία δεν πρέπει σε καμία περίπτωση να συνεπάγονται την οικονομική επιβάρυνση των εργαζομένων.»

12. Τα άρθρα 7 και επόμενα της οδηγίας-πλαisiού βαρύνουν τον εργοδότη με πιο ειδικές υποχρεώσεις όπως την οργάνωση υπηρεσιών προστασίας και πρόληψης (άρθρο 7), τη λήψη κατάλληλων μέτρων στους τομείς των πρώτων βοηθειών, της πυρασφάλειας, της εκκένωσης των χώρων από τους εργαζομένους καθώς και, σε περίπτωση σοβαρού και άμεσου κινδύνου (άρθρο 8), την υποχρέωση να έχει στη διάθεσή του μια εκτίμηση των υφισταμένων κατά την εργασία κινδύνων για την ασφάλεια και την υγεία και να καθορίζει τα μέτρα προστασίας που πρέπει να ληφθούν και, αν χρειαστεί, το υλικό προστασίας που πρέπει να χρησιμοποιηθεί (άρθρο 9), καθώς και με υποχρεώσεις στους τομείς της ενημέρωσης, των διαβουλεύσεων, της συμμετοχής και της εκπαίδευσης των εργαζομένων (αντίστοιχα στα άρθρα 10, 11 και 12).

13. Το τρίτο τμήμα της οδηγίας-πλαisiού αποτελείται από ένα άρθρο μόνο που καθορίζει τις υποχρεώσεις των εργαζομένων στη διαχείριση της ασφάλειας (άρθρο 13).

14. Τέλος, το τέταρτο τμήμα της οδηγίας περιλαμβάνει «Διάφορες διατάξεις» μεταξύ των οποίων το προαναφερθέν άρθρο 16⁶. Σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 1, «[τ]α κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις απαραίτητες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία το αργότερο στις 31 Δεκεμβρίου 1992».

6 — Βλ. σημείο 2 ανωτέρω.

B — Η εθνική ρύθμιση

15. Το Ηνωμένο Βασίλειο είναι η πρώτη βιομηχανική χώρα που θέσπισε ρυθμίσεις στον τομέα της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων. Ο πρώτος Factory Act για τη ρύθμιση της παιδικής εργασίας χρονολογείται από το 1802 και συνοδεύτηκε από πλήθος νομοθετικών επεμβάσεων στον τομέα αυτό, οι οποίες σε πρώτη φάση περιορίζονταν σε ειδικές κατηγορίες εργαζομένων και σε ορισμένους οικονομικούς τομείς και διαδοχικά επεκτάθηκαν στο σύνολο των βιομηχανικών δραστηριοτήτων με τον Factory and Workshop Act του 1978.

16. Το 1970 συστάθηκε μια επιτροπή υπό την προεδρεία του Λόρδου Robens με σκοπό να κάνει πιο ομοιογενή τη νομοθεσία, η οποία ήταν μέχρι τότε διάσπαρτη στον τομέα του αγώνα κατά των εργατικών ατυχημάτων και χαρακτηριζόταν από μια εμπειρική προσέγγιση του θέματος. Η επιτροπή αυτή παρουσίασε το 1972 μια έκθεση που περιελάμβανε διάφορες συστάσεις, με βάση τις οποίες θεσπίστηκε ο Health and Safety at Work Act του 1974 (στο εξής: HSW Act).

17. Ο HSW Act αποτελεί τον ακρογωνιαίο λίθο όλου του βρετανικού συστήματος ασφάλειας στην εργασία. Πρόκειται στην ουσία για νόμο-πλαίσιο που τροποποιήθηκε πολλές φορές στο πέρασμα των ετών και καθορίζει τις ελάχιστες προδιαγραφές οι

οποίες πρέπει να εφαρμόζονται στο σύνολο των εργαζομένων ανεξάρτητα από τον τομέα δραστηριότητας. Δυνάμει του HSW Act εκδόθηκαν διάφορες πράξεις κανονιστικής φύσεως για τη συμπλήρωση του συστήματος που διαμόρφωσε ο HSW Act.

να εξασφαλίζει την υγεία, την ασφάλεια και την ευεξία των εργαζομένων στους χώρους εργασίας κατά το μέτρο του ευλόγως εφικτού»).

18. Στο σημείο αυτό πρέπει να επισημανθεί ότι η οδηγία 89/391 οδήγησε, στο βρετανικό δίκαιο, σε περιορισμένες κανονιστικές παρεμβάσεις και τούτο τόσο διότι το υπάρχον σύστημα θεωρήθηκε, σε γενικές γραμμές, ότι συνάδει με τα επιτασσόμενα από την οδηγία όσο και διότι υπήρχε εκφρασμένη πολιτική βούληση εκ μέρους της συντηρητικής κυβέρνησης της εποχής να περιορίσει στο ελάχιστο τις συνέπειες της οδηγίας —και γενικότερα των κοινοτικών παρεμβάσεων στον τομέα της κοινωνικής πολιτικής— στην εσωτερική έννομη τάξη.

20. Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου απαριθμεί, όχι περιοριστικά, περισσότερες ειδικές υποχρεώσεις που επιβαρύνουν τον εργοδότη δυνάμει της υποχρέωσης ασφαλείας που θεσπίζεται γενικά στην προπαρατεθείσα παράγραφο 1. Η παράγραφος 2 ορίζει:

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

19. Όσον αφορά τις διατάξεις με τις οποίες πραγματοποιήθηκε στο βρετανικό δίκαιο η προσαρμογή στα επιτασσόμενα από το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσιου, η καθής κυβέρνηση αναφέρεται στο άρθρο 2 του HSW Act, με τίτλο «General duties of employers to their employees» [Γενικές υποχρεώσεις των εργοδοτών έναντι των εργαζομένων], του οποίου η παράγραφος 1 ορίζει τα εξής:

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;

«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» («κάθε εργοδότης υποχρεούται

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;

- 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;
- 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 risks to health and the provision and maintenance of means of access to and egress from it that are safe and without such risks;
- e) 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».
- β) μέτρα για τη διασφάλιση, κατά το μέτρο του ευλόγως εφικτού, της ασφάλειας και της απουσίας κινδύνου για την υγεία σχετικά με τη χρήση, τη διακίνηση, την αποθήκευση και τη μεταφορά αντικειμένων και ουσιών·
- γ) την πρόβλεψη της αναγκαίας ενημέρωσης, οδηγιών, εκπαίδευσης και επίβλεψης για την εξασφάλιση, κατά το μέτρο του ευλόγως εφικτού, της υγείας και της ασφάλειας των εργαζομένων στο χώρο της εργασίας·
- δ) τη διατήρηση, κατά το μέτρο του ευλόγως εφικτού, όλων των χώρων εργασίας που ελέγχονται από τον εργοδότη υπό συνθήκες ασφάλειας και έλλειψης κινδύνων για την υγεία, την οργάνωση και τη συντήρηση διόδων και εξόδων ασφαλών και απαλλαγμένων από τέτοιους κινδύνους·
- ε) την οργάνωση και τη διατήρηση εργασιακού περιβάλλοντος για τους μισθωτούς, το οποίο να είναι, κατά το μέτρο του ευλόγως εφικτού, ασφαλές, ακίνδυνο για την υγεία και κατάλληλο ως προς τις εγκαταστάσεις και τη διαρρύθμιση για την ευεξία τους στην εργασία»).

(«Με την επιφύλαξη της γενικής υποχρέωσης του εργοδότη βάσει της προηγούμενης παραγράφου, οι τομείς στους οποίους εφαρμόζεται η υποχρέωση αυτή περιλαμβάνουν ιδίως:

- α) την οργάνωση και τη συντήρηση εγκαταστάσεων και συστημάτων εργασίας που είναι, κατά το μέτρο του ευλόγως εφικτού, ασφαλείς και ακίνδυνοι για την υγεία·

21. Οι παραβάσεις των υποχρεώσεων που επιβάλλονται στον εργοδότη από το άρθρο 2 του HSW Act τιμωρούνται ποινικά κατ' εφαρμογή των διατάξεων των άρθρων 33, παράγραφος 1, στοιχείο α' και 47, παράγραφος 1, στοιχείο α' του HSW Act.

22. Σε περίπτωση εργατικών ατυχημάτων ή επαγγελματικών ασθeneιών, τα θύματα αποζημιώνονται δυνάμει των διατάξεων του Industrial Injury Scheme, που χρηματοδοτείται από τους γενικούς φόρους και, ως εκ τούτου, σύμφωνα με ένα σύστημα μη στηριζόμενο σε εισφορές.

23. Εξάλλου, μολονότι, δυνάμει του άρθρου 47, παράγραφος 1, του HSW Act, η παράβαση των υποχρεώσεων που επιβάλλονται από το άρθρο 2 του ίδιου κειμένου δεν επισύρει την αστική ευθύνη του εργοδότη, η ευθύνη αυτή προβλέπεται από πολλές διατάξεις των Management of Health and Safety at Work Regulations του 1999, με τις οποίες μεταφέρθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο πολλές διατάξεις της οδηγίας-πλαίσου και των θυγατρικών οδηγιών⁷.

24. Τέλος, η υποχρέωση του εργοδότη να αποκαθιστά τις βλάβες του προκαλούνται από την παράβαση της υποχρέωσης πρόνοιας έναντι των εργαζομένων αποτελεί αρχή του common law.

25. Από το 1972, δυνάμει του Employer's Liability (compulsory insurance) Act του 1969, οι περισσότεροι εργοδότες υποχρεούνται σε ασφάλιση αστικής ευθύνης για την

κάλυψη των κινδύνων εργατικού ατυχήματος ή επαγγελματικής ασθένειας.

26. Παρόμοιο σύστημα με αυτό που περιγράφηκε ανωτέρω ισχύει στη Βόρεια Ιρλανδία⁸.

III — Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

27. Στις 29 Σεπτεμβρίου 1997, η Επιτροπή κοινοποίησε στο Ηνωμένο Βασίλειο έγγραφο οχλήσεως με το οποίο διατύπωσε σε βάρος του εν λόγω κράτους μέλους ορισμένες αιτιάσεις αναφορικά με τη μεταφορά της οδηγίας-πλαίσου στο βρετανικό δίκαιο. Μεταξύ αυτών περιλαμβανόταν η εσφαλμένη μεταφορά του άρθρου 5, σχετικά, ιδίως, με την πρόβλεψη, στην οικεία εσωτερική ρύθμιση, της ρήτρας «so far as is reasonably practicable» («κατά το μέτρο του ευλόγως εφικτού»), στο εξής: ρήτρα SFAIRP, η οποία, σύμφωνα με την Επιτροπή, περιόριζε με τρόπο που αντέκειτο στην παράγραφο 1 του εν λόγω άρθρου το περιεχόμενο της προβλεπόμενης από τη διάταξη αυτή υποχρέωσης σε βάρος του εργοδότη.

7 — Από τον φάκελο της υπόθεσης προκύπτει ότι τα εμπόδια για την αναγνώριση της αστικής ευθύνης των εργοδοτών λόγω παράβασης των ειδικών υποχρεώσεων που υπέχουν από τις διατάξεις στον τομέα της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων καταργήθηκαν οριστικά, κατόπιν επεμβάσεων της Επιτροπής, με τροποποίηση των Management of Health and Safety at Work Regulations που άρχισαν να ισχύουν στις 23 Οκτωβρίου 2003.

8 — Οι διατάξεις που αντιστοιχούν στο άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2, του HSW Act απαντώνται στο τμήμα 4, παράγραφοι 1 και 2 του Health and Safety at Work (Northern Ireland) Act του 1978.

28. Το Ηνωμένο Βασίλειο απάντησε στο έγγραφο οχλήσεως αναφορικά με την αιτίαση αυτή με τα υπομνήματα της 30ής Δεκεμβρίου 1997 και της 23ης Οκτωβρίου 2001, αποστέλλοντας πολλές αποφάσεις εθνικών δικαστηρίων από τις οποίες προέκυπτε, κατά το κράτος μέλος αυτό, ότι η προπαρατεθείσα ρήτρα συνάδει με το άρθρο 5 της οδηγίας-πλαisiού.

29. Η Επιτροπή, καθώς δεν πείσθηκε από τα επιχειρήματα του Ηνωμένου Βασιλείου, εξέδωσε αιτιολογημένη γνώμη, την οποία απέστειλε στο κράτος μέλος αυτό στις 25 Ιουλίου 2003, με την οποία, του προσάπτει, όσον αφορά την παρούσα δίκη, την παράβαση του άρθρου 5 της οδηγίας-πλαisiού για τους ίδιους λόγους που αναφέρονται στο έγγραφο οχλήσεως. Η Επιτροπή ζήτησε από το Ηνωμένο Βασίλειο να συμμορφωθεί με την αιτιολογημένη γνώμη εντός δίμηνης προθεσμίας. Κατόπιν αιτήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, η εν λόγω προθεσμία παρατάθηκε στους τέσσερις μήνες.

30. Το Ηνωμένο Βασίλειο απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη με έγγραφο της 24ης Νοεμβρίου 2003 αμφισβητώντας τη φερόμενη παράβαση του άρθρου 5 της οδηγίας-πλαisiού.

IV — Αιτήματα των διαδίκων

31. Η Επιτροπή, με δικόγραφο που κατέθεσε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 21

Μαρτίου 2005, άσκησε, δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, την υπό κρίση προσφυγή.

32. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

— να διαπιστώσει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, περιορίζοντας την υποχρέωση των εργοδοτών να διασφαλίζουν την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων ως προς όλες τις πτυχές της εργασίας στην υποχρέωσή τους να το πράξουν «κατά το μέτρο του ευλόγως εφικτού», παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας 89/391/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 1989, σχετικά με την εφαρμογή μέτρων για την προώθηση της βελτίωσης της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία και

— να καταδικάσει το Ηνωμένο Βασίλειο στα δικαστικά έξοδα.

33. Το Ηνωμένο Βασίλειο ζητεί από το Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή·

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

V — Ανάλυση

A — Επιχειρήματα των διαδίκων

34. Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού, που θεσπίζει τη θεμελιώδη αρχή σύμφωνα με την οποία ο εργοδότης βαρύνεται με την υποχρέωση να εγγυάται την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων ως προς όλες τις πτυχές της εργασίας, αποτελεί το μοχλό του συστήματος προστασίας που προβλέπεται από την εν λόγω οδηγία. Με βάση την ερμηνεία που δίδει η Επιτροπή στη διάταξη αυτή, ο εργοδότης είναι υπεύθυνος για κάθε βλαπτικό για την υγεία και την ασφάλεια των εργαζομένων γεγονός που λαμβάνει χώρα στην επιχείρησή του, με μόνη δυνατή εξαίρεση τις περιπτώσεις που προβλέπονται ρητά στο άρθρο 5, παράγραφος 4, της οδηγίας-πλαisiού. Η τελευταία αυτή διάταξη, ως εξαίρεση στη γενική αρχή της ευθύνης του εργοδότη, πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά.

35. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η ερμηνεία του άρθρου 5 της οδηγίας-πλαisiού που προτείνει επιβεβαιώνεται από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της πράξης αυτής, από τις οποίες προκύπτει η σαφής πρόθεση του κοινοτικού νομοθέτη να υπαγάγει τον εργοδότη σε καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης που θα μπορούσε να αποκλεισθεί ή να περιοριστεί μόνο στις περιπτώσεις που θα συνέτρεχαν οι εξαιρετικές περιστάσεις της παραγράφου 4 του εν λόγω άρθρου. Η ερμηνεία αυτή επιβεβαιώνεται ακόμη από το γεγονός ότι, ενώ οι πρώτες οδηγίες στον τομέα της ασφάλειας και της υγείας των

εργαζομένων, προγενέστερες από την εισαγωγή στη Συνθήκη ΕΚ του άρθρου 118 Α, προέβλεπαν τη ρήτρα SFAIRP κατά τον καθορισμό των επιβαλλόμενων στον εργοδότη υποχρεώσεων, οι οδηγίες της «νέας γενιάς», μεταξύ των οποίων η οδηγία-πλαisiό, που εκδόθηκαν δυνάμει του εν λόγω άρθρου, εγκατέλειψαν οριστικά τη ρήτρα αυτή.

36. Η Επιτροπή, αν και συμφωνεί με το Ηνωμένο Βασίλειο ότι το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού δεν υποχρεώνει τους εργοδότες να εγγυώνται ένα εργασιακό περιβάλλον απολύτως ασφαλές, τονίζει ότι η προσέγγισή της διαφέρει από την αντίστοιχη του Ηνωμένου Βασιλείου ως προς τις συνέπειες που επισύρει η διαπίστωση της αδυναμίας επίτευξης παρόμοιου αποτελέσματος. Κατά την Επιτροπή, ο καθορισμός με απόλυτους όρους της υποχρέωσης ασφάλειας του εργοδότη συνεπάγεται ότι, εάν τα προληπτικά μέτρα αποτύχουν, ο εργοδότης εξακολουθεί σε κάθε περίπτωση να ευθύνεται αντικειμενικά για τις συνέπειες που αυτό επισύρει σε βάρος της υγείας των εργαζομένων.

37. Η Επιτροπή θεωρεί ότι πρέπει να απορριφθεί η επιχειρηματολογία που προβάλλεται επικουρικά από το Ηνωμένο Βασίλειο, σύμφωνα με την οποία η ρήτρα SFAIRP συνάδει με τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 4 της οδηγίας-πλαisiού.

38. Συναφώς, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το άρθρο 5, παράγραφος 4, αντίθετα με αυτά

που προκύπτουν από τα επιχειρήματα του Ηνωμένου Βασιλείου, δεν εισάγει εξαίρεση από την αρχή της ευθύνης του εργοδότη που θεμελιώνεται στον κανόνα της λογικής, αλλά περιορίζεται στην πρόβλεψη των περιπτώσεων στις οποίες ο εργοδότης μπορεί, κατ' εξαίρεση, να απαλλαγεί από την ευθύνη, περιπτώσεων που μπορούν εύκολα να συνδεθούν με τον δικαιολογητικό λόγο της ανωτέρας βίας.

της ρήτηρας SFAIRP προϋποθέτει τη συνεκτίμηση του οικονομικού κόστους των προληπτικών μέτρων και ότι αυτό τελεί σε πλήρη αντίθεση με τα οριζόμενα στη δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας-πλαίσου, σύμφωνα με την οποία «η βελτίωση της ασφάλειας, της υγιεινής και της υγείας των εργαζομένων κατά την εργασία αντιπροσωπεύει ένα στόχο ο οποίος δεν μπορεί να εξαρτάται από καθαρά οικονομικές εκτιμήσεις».

39. Πάντως, από τη νομολογία των βρετανικών δικαστηρίων προκύπτει ότι η στάθμιση των συμφερόντων στην οποία πρέπει να προβαίνουν οι δικαστές εφαρμόζοντας τη ρήτηρα SFAIRP πρέπει να πραγματοποιείται σε όλες τις περιπτώσεις όπου ανακύπτει ζήτημα ευθύνης του εργοδότη, ακόμη και όταν τα βλαπτικά για την υγεία των εργαζομένων γεγονότα προκαλούνται από εντελώς προβλέψιμους παράγοντες. Καθώς δεν υφίσταται κανένας ορισμός της επίμαχης ρήτηρας που να περιορίζει την προσφυγή σε αυτή μόνο στις περιπτώσεις όπου οι βλάβες στην υγεία των εργαζομένων προκαλούνται από απρόβλεπτες περιστάσεις ή από εξαιρετικά γεγονότα, ούτε υπάρχει νομολογία από την οποία να προκύπτει ότι μπορεί να γίνει επίκληση της εν λόγω ρήτηρας από τον εργοδότη ως μέσο άμυνας μόνο σε τέτοιες περιστάσεις ή τέτοια γεγονότα, η Επιτροπή θεωρεί ότι η εφαρμογή της στη βρετανική έννομη τάξη δεν επιτρέπει την επίτευξη του αποτελέσματος που επιβάλλεται από τον συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας-πλαίσου.

40. Η Επιτροπή τονίζει επίσης ότι η αξιολόγηση που πρέπει να πραγματοποιηθεί βάσει

41. Κατά το Ηνωμένο Βασίλειο, μολονότι, αφενός, το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσου αναγνωρίζει ότι βαρύνει πρώτιστα τον εργοδότη η υποχρέωση διαφύλαξης της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων στον χώρο εργασίας και, σε συνδυασμό με τα άρθρα 6 έως 12 της οδηγίας αυτής και σύμφωνα με τη γενική αρχή της αναλογικότητας, καθορίζει το περιεχόμενο της εν λόγω υποχρέωσης, αφετέρου, δεν αναφέρει τίποτα σχετικά με τη φύση της ευθύνης του εργοδότη σε περίπτωση μη τήρησης της υποχρέωσης αυτής. Η αντιμετώπιση του ζητήματος αυτού επαφίεται στα κράτη μέλη στο πλαίσιο της υποχρέωσής τους να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα για την εγγύηση της εφαρμογής και της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου, του οποίου το άρθρο 4 της οδηγίας-πλαίσου αποτελεί ειδικότερη έκφραση.

42. Όσον αφορά το περιεχόμενο της υποχρέωσης που επιβάλλεται στον εργοδότη από το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσου, το Ηνωμένο Βασίλειο ισχυρίζεται ότι η υποχρέωση αυτή, αν και

διατυπώνεται με απόλυτους όρους, δεν θεσπίζει σε βάρος του εργοδότη υποχρέωση αποτελέσματος, που να συνίσταται στην εγγύηση ενός εργασιακού περιβάλλοντος απαλλαγμένου από κάθε κίνδυνο.

43. Κατά το κράτος μέλος αυτό, η ερμηνεία αυτή συνάδει τόσο με τις διατάξεις της οδηγίας-πλαίσιο που στοχεύουν στη συγκεκριμενοποίηση της υποχρέωσης που θεσπίζει το εν λόγω άρθρο, και κυρίως το άρθρο 6, παράγραφος 2, που επιβάλλει στον εργοδότη την υποχρέωση «να αποφεύγει ή να περιορίζει τους κινδύνους» και να «αντικαθιστά ό,τι είναι επικίνδυνο με ό,τι δεν είναι επικίνδυνο ή με ό,τι είναι λιγότερο επικίνδυνο»⁹, όσο και με διάφορες διατάξεις των «θυγατρικών οδηγιών», οι οποίες, αφού καθορίζουν τα προς θέσπιση προληπτικά μέτρα σε συγκεκριμένους τομείς της παραγωγής, παραπέμπουν στις έννοιες της «πρακτικότητας» ή της «επάρκειας» των μέτρων αυτών. Η ερμηνεία αυτή συνάδει εξάλλου με τη γενική αρχή της αναλογικότητας και με το άρθρο 118 Α της Συνθήκης ΕΚ, που αποτελεί τη νομική βάση της οδηγίας-πλαίσιο, δυνάμει του οποίου οι οδηγίες που εκδόθηκαν βάσει αυτού στοχεύουν στη θέσπιση μόνο των «ελάχιστων προδιαγραφών, οι οποίες εφαρμόζονται σταδιακά».

44. Όσον αφορά την ευθύνη του εργοδότη, το Ηνωμένο Βασίλειο παρατηρεί ότι από τίποτα στην οδηγία-πλαίσιο και ιδίως, από το άρθρο 5, παράγραφος 1 αυτής, δεν προκύπτει ότι πρέπει να υπαχθεί ο εργοδότης σε καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης. Πρώτον, το εν λόγω άρθρο προβλέπει μόνο την υποχρέωση διασφάλισης της ασφάλειας

και της υγείας των εργαζομένων και όχι και την υποχρέωση αποκατάστασης των βλαβών που προκύπτουν από εργατικά ατυχήματα. Δεύτερον, η οδηγία-πλαίσιο αφήνει τα κράτη μέλη ελεύθερα να αποφασίσουν τι είδους ευθύνη, αστική ή ποινική, θα αποδίδουν στον εργοδότη. Τρίτον, το ζήτημα του καθορισμού του ποιος —κάθε ένας εργοδότης, η κατηγορία των εργοδοτών εν γένει ή το (κοινωνικό) σύνολο— πρέπει να υποστεί το αυξανόμενο κόστος των εργατικών ατυχημάτων επαφίεται επίσης στα κράτη μέλη.

45. Όσον αφορά την εναρμόνιση της βρετανικής έννομης τάξης με την οδηγία-πλαίσιο και τις αιτιάσεις που διατύπωσε η Επιτροπή, το Ηνωμένο Βασίλειο ισχυρίζεται, καταρχάς, ότι η εν λόγω έννομη τάξη χαρακτηρίζεται από την επιλογή του νομοθέτη να τιμωρεί ποινικά τη μη τήρηση των προστατευτικών της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων διατάξεων και, ως εκ τούτου, από τη γενική υποχρέωση ασφάλειας που θεσπίζει το άρθρο 2, παράγραφος 1, του HSW Act.

46. Κατά το εν λόγω κράτος μέλος, η επιλογή αυτή εγγυάται ένα σύστημα πιο αποτελεσματικό, δεδομένου ότι το αποτρεπτικό αποτέλεσμα του ποινικού κολασμού είναι σημαντικότερο από το αποτρεπτικό αποτέλεσμα της αποζημίωσης λόγω αστικής ευθύνης, κατά της οποίας οι εργοδότες μπορούν να ασφαλιστούν. Εξάλλου, η προσφυγή σε σύστημα ποινικών κυρώσεων συμβιβάζεται καλύτερα με ένα σύστημα προστασίας, όπως το βρετανικό, που βασίζεται στην πρόληψη. Η αποτελεσματικότητα

9 — Η υπογράμμιση δική μου.

του βρετανικού συστήματος αποδεικνύεται άλλωστε από τις στατιστικές, από τις οποίες προκύπτει ότι το Ηνωμένο Βασίλειο είναι από μακρού χρόνου ένα από τα κράτη μέλη στο οποίο συμβαίνουν τα λιγότερα εργατικά ατυχήματα.

47. Το Ηνωμένο Βασίλειο τονίζει ότι το άρθρο 2 του HSW Act προβλέπει «αυτόματα» ποινική ευθύνη από την οποία ο εργοδότης μπορεί να απαλλαγεί μόνον αποδεικνύοντας ότι έπραξε ό,τι ήταν ευλόγως εφικτό για να εμποδίσει την επέλευση των κινδύνων για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων. Ο εργοδότης δεν απαλλάσσεται από το βάρος της ευθύνης που του αναλογεί παρά μόνον αν αποδείξει ότι υπήρχε έντονη δυσαναλογία (gross disproportion) μεταξύ του κινδύνου για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων και της θυσίας σε κόστος, χρόνο ή δυσκολία (sacrifice, whether in money, time or trouble) που η θέσπιση των απαραίτητων μέτρων για την αποφυγή του εν λόγω κινδύνου συνεπαγόταν και ότι ο κίνδυνος αυτός ήταν ασήμαντος συγκριτικά με την εν λόγω θυσία. Το Ηνωμένο Βασίλειο διευκρινίζει ότι ο έλεγχος που πραγματοποιείται κατ' εφαρμογή της ρήτρας SFAIRP προϋποθέτει μια καθαρά αντικειμενική εκτίμηση, στο πλαίσιο της οποίας αποκλείεται κάθε θεώρηση σχετικά με τις οικονομικές δυνατότητες του εργοδότη.

48. Το καθού η προσφυγή κράτος μέλος ισχυρίζεται, εξάλλου, ότι η επιλογή να μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο το άρθρο 5, παράγραφος 1, προβλέποντας υποχρεώσεις των οποίων η μη τήρηση είναι ποινικά κολάσιμη, δεν συνεπάγεται ότι, σε περίπτωση εργατικού ατυχήματος, το θύμα δεν μπορεί να ζητήσει αποζημίωση.

49. Στο βρετανικό δίκαιο η αποζημίωση αυτή προβλέπεται βάσει ενός συστήματος κοινωνικής ασφάλισης.

50. Το Ηνωμένο Βασίλειο ισχυρίζεται περαιτέρω ότι ο εργοδότης ευθύνεται για τις βλάβες που προκύπτουν από την παράβαση του προβλεπόμενου από το common law καθήκοντος επιμελείας έναντι των εργαζομένων. Δυνάμει αυτού του καθήκοντος, ο εργοδότης υποχρεούται να διασφαλίζει ένα εργασιακό περιβάλλον καθαρό και ασφαλές, να προβλέπει τους κινδύνους για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων και να λαμβάνει τα απαραίτητα προληπτικά μέτρα.

51. Με βάση τα προεκτεθέντα επιχειρήματα, το καθού κράτος μέλος θεωρεί ότι μετέφερε ορθά στο εσωτερικό του δίκαιο το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαισίου.

52. Επικουρικά, το Ηνωμένο Βασίλειο ισχυρίζεται ότι το πεδίο εφαρμογής της ρήτρας SFAIRP, όπως εφαρμόζεται από τους βρετανούς δικαστές, συμπίπτει με το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 5, παράγραφος 4, της οδηγίας-πλαισίου.

B — Εκτίμηση

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

53. Αν και μπορεί να φαίνεται δύσκολος ή τεχνητός ο διαχωρισμός μεταξύ της εξέτασης του περιεχομένου και του εύρους, αφενός, των υποχρεώσεων που βαρύνουν τους εργοδότες δυνάμει της νομοθεσίας για την ασφάλεια στην εργασία και, αφετέρου, των μορφών ευθύνης, διοικητικής, αστικής ή ποινικής, που συνεπάγεται η παράβασή τους, θεωρώ εντούτοις ότι είναι δυνατό να διακρίνουμε δύο διαφορετικά επίπεδα στα οποία εφαρμόζεται η ρήτρα SFAIRP, της οποίας η συμβατότητα με το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας-πλαisiού αμφισβητείται από την Επιτροπή στο πλαίσιο της υπό κρίση διαφοράς.

54. Η εν λόγω ρήτρα μπορεί να λειτουργήσει, πρώτον, ως περιορισμός της γενικής υποχρέωσης ασφάλειας που βαρύνει τον εργοδότη δυνάμει του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού. Υπό αυτή την έννοια, μπορεί να επηρεάσει τον καθορισμό του πεδίου και των ορίων της προληπτικής δράσης.

55. Δεύτερον, η επίμαχη ρήτρα μπορεί επίσης να λειτουργήσει έμμεσα ως περιορισμός της δυνατότητας καταλογισμού του εργοδότη με την ευθύνη του λόγω μη τήρησης της εν λόγω υποχρέωσης.

56. Το ζήτημα της συμβατότητας της υπό εξέταση ρήτρας με τις διατάξεις της οδηγίας-πλαisiού τίθεται, λογικά, στα δύο προαναφερθέντα επίπεδα εφαρμογής.

57. Πρέπει επομένως να ερευνηθεί αρχικά ποιες είναι οι παράνομες πτυχές της εν λόγω ρήτρας, τις οποίες προβάλλει η Επιτροπή με την υπό κρίση προσφυγή.

58. Το πλαίσιο της άποψης που υποστηρίζει η προσφεύγουσα προκύπτει με αρκετή σαφήνεια από την ανάγνωση των γραπτών υπομνημάτων που κατέθεσε η Επιτροπή. Κατά την Επιτροπή, το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού, πέρα από το γεγονός ότι καθορίζει με απόλυτους όρους την υποχρέωση του εργοδότη να διασφαλίζει την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων σε όλες τις πτυχές της εργασίας, αναγνωρίζει, ως συμπλήρωμα της υποχρέωσης αυτής, την ευθύνη του εργοδότη για κάθε επιβλαβές για την υγεία των εργαζομένων γεγονός που συμβαίνει στην επιχείρησή του. Η Επιτροπή, από τον συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας-πλαisiού συνάγει τη φύση της εν λόγω ευθύνης χαρακτηρίζοντάς την αντικειμενική. Κατά το εν λόγω κοινοτικό όργανο, ο εργοδότης παραμένει υπεύθυνος για τις συνέπειες κάθε επιβλαβούς για την υγεία των εργαζομένων γεγονότος που συμβαίνει στην επιχείρησή του ανεξάρτητα

από τα προληπτικά μέτρα που έλαβε ή μπορούσε να λάβει στη συγκεκριμένη περίπτωση και με μόνη εξαίρεση τις περιπτώσεις που ρητά προβλέπονται από το άρθρο 5, παράγραφος 4, της οδηγίας-πλαisiού. Δεδομένου ότι προκύπτει από τις διατάξεις του HSW Act και ιδίως από το άρθρο 2, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με τα άρθρα 33 και 47 ότι ο εργοδότης δεν ευθύνεται για τους κινδύνους ή τις συνέπειες των γεγονότων που συμβαίνουν στην επιχείρησή του στην περίπτωση που αποδεικνύει ότι έλαβε όλα τα ευλόγως εφικτά μέτρα προκειμένου να διασφαλίσει την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων του, η Επιτροπή θεωρεί ότι η ρύθμιση του Ηνωμένου Βασιλείου αντίκειται στο άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 4 της οδηγίας-πλαisiού.

59. Ανεξάρτητα από τον τρόπο που είναι διατυπωμένα τα αιτήματα της προσφυγής, από το περιεχόμενο των υπομνημάτων που κατέθεσε η Επιτροπή και από το σύνολο των θεμάτων που εθίγησαν κατά το στάδιο της γραπτής προδικασίας και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκύπτει με σαφήνεια ότι το εν λόγω κοινοτικό όργανο δεν αμφισβητεί τη νομιμότητα της επίμαχης ρήτηρας υπό το πρίσμα της ικανότητάς της να επηρεάσει το περιεχόμενο της υποχρέωσης ασφάλειας που βαρύνει τον εργοδότη, αλλά υπό το διαφορετικό πρίσμα της δυνατότητάς της να αποτελέσει περιορισμό της ευθύνης του εργοδότη σε περίπτωση επιβλαβών για την υγεία των εργαζομένων γεγονότων που συμβαίνουν στην επιχείρησή του.

60. Είναι σαφές ότι οι δύο πτυχές ενδεχόμενης παρανομίας είναι αδιαίρετες αν θεωρήσουμε ότι το άρθρο 5, παράγραφος 4, της οδηγίας-πλαisiού, αυτοτελώς ή σε συνδυασμό με την παράγραφο 1, καθορίζει το

περιεχόμενο της ευθύνης του εργοδότη λόγω παράβασης της υποχρέωσης ασφάλειας που υπέχει, ενώ παραμένουν διακριτές, αν καταλήξουμε ότι η εν λόγω διάταξη θέλησε να διαγράψει το πλαίσιο μιας ευρύτερης ευθύνης του εργοδότη.

61. Επομένως, πρέπει να εξετασθεί αν υφίσταται, όπως υποστηρίζει το Ηνωμένο Βασίλειο, σύμπτωση μεταξύ του περιεχομένου της υποχρέωσης ασφάλειας που βαρύνει τον εργοδότη και του εύρους της ευθύνης του εργοδότη όπως προκύπτει από τις κρίσιμες διατάξεις της οδηγίας-πλαisiού ή αν, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, η εν λόγω ευθύνη καλύπτει τις συνέπειες κάθε επιβλαβούς για την υγεία των εργαζομένων γεγονότος — με μόνη εξαίρεση τις περιπτώσεις του άρθρου 5, παράγραφος 4— ανεξάρτητα από τη δυνατότητα καταλογισμού του εν λόγω γεγονότος και των εν λόγω συνεπειών σε οποιαδήποτε αμέλεια του εργοδότη κατά τη λήψη προληπτικών μέτρων.

2. Επί της ερμηνείας του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 4 της οδηγίας-πλαisiού

62. Η Επιτροπή και το Ηνωμένο Βασίλειο εκκινούν από δύο διαφορετικές ερμηνείες του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού. Η θέση της Επιτροπής στηρίζεται σε ερμηνεία της διάταξης αυτής υπό το πρίσμα κυρίως της ευθύνης του εργοδότη για τις βλάβες που προκαλούνται στην υγεία

των εργαζομένων, ενώ το Ηνωμένο Βασίλειο βασίζεται σε ερμηνεία της ίδιας διάταξης υπό το πρίσμα κυρίως των υποχρεώσεων που βαρύνουν τον εργοδότη κατά τη λήψη των αναγκαίων προληπτικών μέτρων.

63. Η θέση που υποστηρίζεται από το Ηνωμένο Βασίλειο στηρίζεται σε γραμματική ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού. Η Επιτροπή, αντίθετα, βασίζεται κυρίως σε συστηματική ερμηνεία της διάταξης αυτής, προβάλλοντας ειδικότερα τις σχέσεις μεταξύ των οριζόμενων στην παράγραφο 1 και στην παράγραφο 4 του άρθρου 5.

64. Είναι αναμφίβολο ότι σε ένα πρώτο στάδιο ερμηνείας του άρθρου 5, παράγραφος 1, η οποία στηρίζεται στο γράμμα της οδηγίας-πλαisiού, δεν είναι δυνατό να αναγνωρισθεί στη διάταξη αυτή άλλη λειτουργία από την ταυτοποίηση ενός υποκειμένου και τον καταλογισμό σε αυτό μιας υποχρέωσης της οποίας το αντικείμενο συνίσταται στην εγγύηση της προστασίας ενός επίσης καθορισμένου εννόμου αγαθού.

65. Υπό το πρίσμα αυτό, η εν λόγω διάταξη εκφράζει έναν κανόνα που εμφανίζεται παραδοσιακά ως θεμελιώδης αρχή των νομοθεσιών στον τομέα της προστασίας της ασφάλειας στην εργασία: την αναγνώριση του εργοδότη ως κύριου φορέα της υποχρέωσης ασφάλειας, υπό τη διττή ιδιό-

τητά του ως μέρους της σχέσης εργασίας και ως οργανωτή των μέσων παραγωγής (βλ. άρθρο 3, στοιχείο β, της οδηγίας-πλαisiού).

66. Εντούτοις, αν από μια ερμηνεία που βασίζεται στο γράμμα της υπό εξέταση διάταξης περάσουμε σε μια συστηματική ερμηνεία της, είναι δύσκολο να μην ερμηνεύσουμε το περιεχόμενο του άρθρου 5, παράγραφος 1, υπό την έννοια ότι στοχεύει όχι μόνο να καθιερώσει γενική υποχρέωση ασφάλειας του εργοδότη, αλλά και να περιχαρακώσει το καθεστώς ελάχιστης ευθύνης στο οποίο πρέπει να υποβάλλεται ο εργοδότης ως φορέας της υποχρέωσης ασφάλειας αν συμβούν γεγονότα επιβλαβή για την υγεία των εργαζομένων.

67. Οι διατάξεις των παραγράφων 2 και 3 επ. του άρθρου 5 δεν είναι τόσο καθοριστικές υπό την έννοια αυτή όσο το γράμμα της παραγράφου 4, πρώτο εδάφιο, του ίδιου άρθρου.

68. Πράγματι, οι διατάξεις των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 5, μολονότι παραπέμπουν ρητά στην έννοια της ευθύνης, μπορούν να ερμηνευθούν ως κανόνες που στοχεύουν στον καθορισμό της φύσης και του περιεχομένου της υποχρέωσης που θεσπίζεται στην παράγραφο 1, καθιερώνοντας το αμετάθετο της υποχρέωσης αυτής σε άλλα πρόσωπα πλην του εργοδότη, τα οποία, κατόπιν εξουσιοδοτήσεως από αυτόν (άρθρο 5, παράγραφος 2), ή δυνάμει ρητής διάταξης (άρθρο 5, παράγραφος 3), βαρύνου-

νται με ειδικές υποχρεώσεις κατά την οργάνωση των δραστηριοτήτων προστασίας και πρόληψης ή, γενικότερα, κατά την προστασία της ασφάλειας και της υγείας στην εργασία. Παρόμοιες διατάξεις περιορίζονται κατά τα λοιπά στη θέσπιση ευθύνης (ή καλύτερα υποχρεώσεων) του εργοδότη αναφερόμενες μόνο στη δραστηριότητα πρόληψης γεγονότων που μπορούν να προσβάλλουν το προστατευόμενο έννομο αγαθό.

69. Αντιθέτως, το άρθρο 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, αναφέρεται ρητά στο καθεστώς ευθύνης του εργοδότη συνεπεία επιβλαβών για την υγεία των εργαζομένων γεγονότων.

70. Ερμηνεύοντας εξ αντιδιαστολής το περιεχόμενο του άρθρου 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαisiού, επιβεβαιώνεται αναγκαστικά η αρχή κατά την οποία τα κράτη μέλη δεν δικαιούνται να αποκλείουν ή να περιορίζουν την ευθύνη του εργοδότη λόγω βλαβών που οφείλονται σε περιστατικά ή γεγονότα που δεν συμπεριλαμβάνονται στις περιπτώσεις που αναφέρονται στην εν λόγω διάταξη.

71. Από το άρθρο 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο της οδηγίας-πλαisiού φαίνεται πράγματι να συνάγεται η βούληση του νομοθέτη να προτείνει τις κατευθύνσεις ενός κοινού προτύπου καταλογισμού της βλάβης της υγείας των εργαζομένων, προτύπου που εκ πρώτης όψεως φαίνεται να αγνοεί το κριτή-

ριο της αμέλειας και να προσεγγίζει περισσότερο το κριτήριο μιας ευθύνης που εκφράζεται με αντικειμενικούς όρους.

72. Πρέπει εντούτοις να διερευνηθεί βαθύτερα η ορθότητα της ερμηνείας αυτής, την οποία επικαλείται έντονα η Επιτροπή.

73. Συναφώς, θεωρώ καταρχάς χρήσιμο να διευκρινίσω ότι μια ερμηνεία των διατάξεων της οδηγίας-πλαisiού προς την κατεύθυνση της αποδοχής της αντικειμενικής ευθύνης του εργοδότη ως συστατικού του κοινοτικού συστήματος προστασίας της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων θα μπορούσε να δικαιολογηθεί, κατά τη γνώμη μου, μόνο βάσει μιας ερμηνείας του άρθρου 5, παράγραφος 4, προς αυτή την κατεύθυνση.

74. Αντίθετα, η θέση της Επιτροπής ότι η ερμηνεία αυτή θα ήταν δυνατή βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να γίνει δεκτή.

75. Πράγματι, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, η τελευταία αυτή διάταξη καθορίζει μόνο τη γενική υποχρέωση πρόνοιας που βαρύνει

τον εργοδότη, η οποία πρέπει να νοείται κυρίως ως υποχρέωση πρόληψης, ενώ δεν αναφέρει τίποτα για την ευθύνη που βαρύνει τον υπόχρεο στην περίπτωση που θα συνέβαινε ένα γεγονός βλαπτικό για το αγαθό που προστατεύεται με την επιβολή της εν λόγω υποχρέωσης.

76. Αναμφισβήτητα η διάταξη αυτή περιλαμβάνει επίσης, έμμεσα, μια επιταγή σχετικά με την ευθύνη, δεδομένου ότι η θέσπιση μιας υποχρέωσης χωρίς την πρόβλεψη οποιουδήποτε είδους ευθύνης σε περίπτωση παράβασής της θα υποβίβαζε αναπόφευκτα τις διατάξεις που καθιερώνουν την εν λόγω υποχρέωση σε απλές προγραμματικές δηλώσεις ενώ, αντίθετα, η επιτακτική φύση των προβλεπόμενων από την οδηγία-πλαίσιο υποχρεώσεων προκύπτει σαφώς από το άρθρο 4, παράγραφος 1, το οποίο υποχρεώνει τα κράτη μέλη να «[λαμβάνουν] τα απαραίτητα μέτρα για να εξασφαλιστεί η υπαγωγή των εργοδοτών [...] στις νομικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για την εφαρμογή της παρούσας οδηγίας».

77. Εντούτοις, αντίθετα με αυτό που υποστηρίζει η Επιτροπή, ακόμη και αν δεν ληφθεί υπόψη το γράμμα της διάταξης αυτής προκειμένου να ερμηνευθεί υπό το φως του πλαισίου στο οποίο εντάσσεται, θεωρώ δύσκολο να γίνει δεκτό ότι το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαισίου, προβλέποντας ρητά μια νομική υποχρέωση σε βάρος ενός προσώπου, σκόπευε, έμμεσα, να θεσπίσει σε βάρος του ίδιου προσώπου μια ευθύνη ευρύτερη από την ευθύνη που υπέχει σε περίπτωση ενδεχόμενης παράβασης της εν λόγω υποχρέωσης. Με άλλα

λόγια, δεν θεωρώ ότι από το γράμμα και μόνο της διάταξης αυτής μπορεί να συναχθεί η υπαγωγή του εργοδότη σε μια υποχρέωση κυρίως πρόληψης και ταυτόχρονα σε ένα καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης —και ως εκ τούτου ανεξάρτητα από τον καταλογισμό οποιουδήποτε πταίσματος ή αμέλειας στον υπόχρεο κατά τη λήψη των προληπτικών μέτρων— για τα γεγονότα που προσβάλλουν το έννομο αγαθό που προστατεύεται με τη θέσπιση της εν λόγω υποχρέωσης.

78. Απομένει επομένως να εξεταστεί αν η θέση της Επιτροπής, σύμφωνα με την οποία οι διατάξεις της οδηγίας-πλαισίου υποχρεώνουν τα κράτη-μέλη να υπαγάγουν τον εργοδότη σε ένα καθεστώς αντικειμενικής ευθύνης σε περίπτωση επέλευσης βλαπτικών για την υγεία των εργαζομένων γεγονότων, μπορεί να θεμελιωθεί μόνο στο άρθρο 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, της εν λόγω οδηγίας.

79. Βάσει της διατάξεως αυτής, η οδηγία-πλαίσιο «δεν αποτελεί εμπόδιο όσον αφορά τη δυνατότητα των κρατών μελών να προβλέπουν την ολική ή μερική απαλλαγή των εργοδοτών από την ευθύνη για συμβάντα οφειλόμενα» σε ορισμένα γεγονότα ή συνθήκες.

80. Κατά τη γνώμη μου, διάφορα στοιχεία που συνάγονται τόσο από τη γραμματική όσο και από την ιστορική ερμηνεία της υπό κρίση διάταξης συνηγορούν υπέρ ερμηνείας αντίθετης από αυτήν που προτείνει η Επιτροπή.

81. Πρώτον, η διατύπωση της διάταξης συμβιβάζεται δύσκολα με την έννοια και τη λειτουργία που θα έπρεπε να προσδοθούν στο περιεχόμενό της, αν θέλαμε να την ερμηνεύσουμε με την έννοια που ζητείται από το προσφεύγον κοινοτικό όργανο.

82. Υπό το πρίσμα αυτό, η έκφραση «η παρούσα οδηγία δεν αποτελεί εμπόδιο όσον αφορά τη δυνατότητα των κρατών μελών» φαίνεται μάλλον να εισάγει μια διευκρίνιση σχετική με το περιεχόμενο των διατάξεων της οδηγίας —και, συνεκδοχικά, σχετική με το περιθώριο διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν τα κράτη μέλη κατά τη μεταφορά των διατάξεων αυτών στην εσωτερική έννομη τάξη— παρά να θεσπίζει, βάσει μιας εξ αντιδιαστολής ερμηνείας της υπό κρίση διάταξης, την υποχρέωση των κρατών μελών, η οποία δεν προβλέπεται ούτε άμεσα ούτε έμμεσα από άλλες διατάξεις της ίδιας οδηγίας, να προβλέπουν στις αντίστοιχες έννομες τάξεις ένα σύστημα αντικειμενικής ευθύνης του εργοδότη.

83. Δεύτερον, η δυνατότητα να ερμηνευθεί η διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, υπό την έννοια που προτείνει η Επιτροπή είναι επίσης επισφαλής από νομοτεχνικής πλευράς.

84. Πράγματι, είναι ελάχιστα πιθανό η θέση υπέρ της αρχής της αντικειμενικής ευθύνης του εργοδότη στο πλαίσιο του κοινοτικού συστήματος προστασίας της υγείας και της

ασφάλειας των εργαζομένων καθώς και η εναρμόνιση των εθνικών συστημάτων της ευθύνης που απορρέει από τη θέση αυτή να μπορούν να συναχθούν εξ αντιδιαστολής από μια διάταξη που περιορίζεται, ρητά, στην αναγνώριση της δυνατότητας των κρατών μελών να περιορίζουν ή να αποκλείουν την ευθύνη του εργοδότη σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Μια τέτοια τεχνική εκ μέρους του κοινοτικού νομοθέτη είναι ακόμη λιγότερο πιθανή αν ληφθεί υπόψη ότι πολλά κράτη μέλη, όπως το Ηνωμένο Βασίλειο, δεν αναγνωρίζουν στις έννομες τάξεις τους μορφές ευθύνης χωρίς πταίσμα.

85. Τρίτον, το περιεχόμενο του άρθρου 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαίσιου περιορίζεται αισθητά από ερμηνευτικά επιχειρήματα που προκύπτουν από της θεσπίσεως της διάταξης αυτής.

86. Συναφώς, από το φάκελο της υπόθεσης προκύπτει ότι η παράγραφος 4 του άρθρου 5 προστέθηκε στο κείμενο της οδηγίας-πλαίσιου κατόπιν αιτημάτων που διατυπώθηκαν από τη βρετανική και την ιρλανδική αντιπροσωπεία κατά τη διάρκεια των διαβουλεύσεων επί του σχεδίου της οδηγίας-πλαίσιου στο πλαίσιο του Συμβουλίου.

87. Ειδικότερα, από τα έγγραφα που προσκόμισε το Ηνωμένο Βασίλειο σχετικά με τις συνεδριάσεις της 21ης και 22ας Ιουνίου 1998 της ομάδας εργασίας για τα κοινωνικά θέματα προκύπτει ότι, με την ευκαιρία αυτή, η βρετανική και η ιρλανδική αντιπροσωπεία

έθεσαν το ζήτημα των προβλημάτων που η μεταφορά της οδηγίας στα αντίστοιχα εσωτερικά τους δίκαια θα δημιουργούσε αν οι διατάξεις της οδηγίας αυτής που προβλέπουν υποχρεώσεις σε βάρος του εργοδότη διατηρούσαν την αυστηρή διατύπωση που πρότεινε η Επιτροπή.

88. Επί της ουσίας, τα εν λόγω κράτη μέλη υποστήριξαν ότι στον τομέα της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων οι βρετανοί και οι ιρλανδοί δικαστές, αντίθετα προς τους δικαστές των συστημάτων του civil law, δεν έχουν καμία διακριτική ευχέρεια ως προς την ερμηνεία του γραπτού δικαίου. Κατά συνέπεια, η διατύπωση με απόλυτους όρους ενός μεγάλου τμήματος των υποχρεώσεων που βαρύνουν τον εργοδότη, η οποία επικράτησε στο σχέδιο της οδηγίας, θα καθιστούσε αδικαιολόγητα πιο δύσκαμπτη την εφαρμογή των επιταγών της οδηγίας-πλαίσου στις χώρες του common law. Οι αντιπροσωπείες αυτές πρότειναν επομένως την εισαγωγή στις κρίσιμες διατάξεις του σχεδίου της οδηγίας μιας ρήτρας ευελιξίας τύπου SFAIRP, που προϋπήρχε στις λεγόμενες οδηγίες «πρώτης γενιάς».

89. Μεταξύ των δυνατών λύσεων που ελήφθησαν υπόψη προκειμένου να ικανοποιηθούν οι απαιτήσεις που εκφράστηκαν από τη βρετανική και την ιρλανδική αντιπροσωπεία¹⁰ υπερίσχυσε η εισαγωγή μιας γενικής

ρήτρας που διατυπώθηκε στο άρθρο 5, παράγραφος 4.

90. Η Επιτροπή υπενθυμίζει με την προσφυγή της ότι σε κοινή δήλωση του Συμβουλίου και της Επιτροπής που καταχωρήθηκε στα πρακτικά της συνεδρίασης του Συμβουλίου της 12ης Ιουνίου 1989 διευκρινίστηκε ότι το άρθρο 5, παράγραφος 4, της οδηγίας-πλαίσου στόχευε «να συμβάλει στην επίλυση των νομικών προβλημάτων στις χώρες που υπάγονται στο αγγλικό νομικό σύστημα» και ότι αυτό δεν δικαιολογούσε, κατά τη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, «παρεκκλίσεις [...] από το κοινοτικό επίπεδο προστασίας της ασφάλειας και της υγείας στην εργασία».

91. Το άρθρο 5, παράγραφος 4, προστέθηκε επομένως στην οδηγία-πλαίσιο μετά τη συζήτηση στο πλαίσιο του Συμβουλίου σχετικά με τον τρόπο επίλυσης των προβλημάτων που η διατύπωση με απόλυτους όρους της υποχρέωσης ασφάλειας που βαρύνει τον εργοδότη θα έθετε στα συστήματα του common law, λαμβανομένης υπόψη της υποχρέωσης γραμματικής ερμηνείας του γραπτού δικαίου που υπέχουν οι δικαστές στις έννομες αυτές τάξεις.

92. Ως εκ τούτου, και υπό το πρίσμα των επιχειρημάτων που απορρέουν από τη νομοθετική διαδικασία της οδηγίας-πλαίσου, είναι δύσκολο να προσδοθεί στη διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, η έννοια που προτείνει η Επιτροπή.

10 — Οι λύσεις αυτές περιλάμβαναν σε μια κοινή δήλωση του Συμβουλίου και της Επιτροπής την πρόβλεψη μιας γενικής ρήτρας στο κείμενο της οδηγίας ή την εισαγωγή μιας ειδικής ρήτρας στις διάφορες διατάξεις της οδηγίας αυτής, ενώ η δυνατότητα υιοθέτησης διαφορετικής διατύπωσης των κρίσιμων διατάξεων της οδηγίας-πλαίσου στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις, λύση που ακολουθείται σε πολλές συμβάσεις της Διεθνούς Οργάνωσης Εργασίας, αποκλείστηκε από την αρχή.

93. Τέλος, σημειωτέον παρεμπιπτόντως ότι η θέση του προσφεύγοντος κοινοτικού οργάνου προσκρούει επίσης στη νομική βάση της οδηγίας-πλαisiού, καθόσον δεν είναι πράγματι προφανές αν, βάσει του άρθρου 118 Α της Συνθήκης ΕΚ —το οποίο απλώς προβλέπει τη θέσπιση, με οδηγίες, των «ελάχιστων προδιαγραφών, οι οποίες εφαρμόζονται σταδιακά»—, ο κοινοτικός νομοθέτης είχε την εξουσία να προβεί σε εναρμόνιση των συστημάτων ευθύνης που ισχύουν στα κράτη μέλη.

94. Αν και, αφενός, το σύνολο των στοιχείων που αναφέρθηκαν στα ανωτέρω σημεία 80 έως 92 συνηγορούν υπέρ της απόρριψης της ερμηνείας που υποστηρίζει η Επιτροπή, αφετέρου, επιτρέπουν να προταθεί και να υποστηριχθεί μια άλλη ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαisiού.

95. Η γένεση της υπό κρίση διάταξης επιτρέπει, ειδικότερα, να γίνει κατανοητό με ποιο τρόπο η διάταξη αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο του άρθρου 5 και τη σχέση που έχει ιδίως με την παράγραφο 1 του άρθρου αυτού.

96. Κατά τη γνώμη μου, από τα προαναφερθέντα σχετικά με τη νομοθετική διαδικασία της οδηγίας-πλαisiού προκύπτει ότι το άρθρο 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, εντάχθηκε στο σώμα της οδηγίας αυτής προκειμένου να διευκρινιστεί το προβλεπό-

μενο από το άρθρο 5, παράγραφος 1¹¹, *περιεχόμενο της υποχρέωσης ασφάλειας που υπέχει ο εργοδότης* και, ως εκ τούτου, η *έκταση της ευθύνης* που ανακύπτει από την ενδεχόμενη παράβασή της. Η διευκρίνιση αυτή γίνεται ιδίως μέσω της ταυτοποίησης και του ρητού καθορισμού των περιπτώσεων που ένα συγκεκριμένο βλαπτικό για την υγεία των εργαζομένων γεγονός και οι συνέπειές του δεν συνδέονται με την παράβαση της υποχρέωσης ασφάλειας και, κατά συνέπεια, δεν οφείλονται σε *υπαιτιότητα* του εργοδότη.

97. Υπό την έννοια αυτή, το άρθρο 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, αποτελεί ένα είδος ερμηνευτικής ρήτρας του άρθρου 5, παράγραφος 1.

98. Με βάση την απαίτηση να ερμηνευθεί η εν λόγω διάταξη σύμφωνα με τη λειτουργία που της προσέδωσε ο κοινοτικός νομοθέτης, όπως προκύπτει από τις προπαρασκευαστικές εργασίες της οδηγίας-πλαisiού, η ερμηνεία που προτάσσεται ανωτέρω επιβεβαιώνεται από τα στοιχεία που αναφέρθηκαν στο ανωτέρω σημείο 82 και προκύπτουν από το γράμμα της εν λόγω διάταξης.

11 — Κατά τα λοιπά, προφανώς υπό αυτή την έννοια την ερμήνευσε η Επιτροπή κατά την έναρξη της στο κείμενο της οδηγίας. Η Επιτροπή, με δήλωση που καταχωρήθηκε στα πρακτικά της συνεδρίασης του Συμβουλίου της 12ης Ιουνίου 1989 και η οποία επαναλαμβάνεται στο σημείο 25 της προσφυγής, παρατήρησε ότι «η αναφορά [που περιλαμβάνεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, της οδηγίας-πλαisiού] σε εξαιρετικές περιστάσεις των οποίων οι συνέπειες δεν θα μπορούσαν να αποφευχθούν παρά την επιμέλεια που επιδείχθηκε, δεν μπορεί ουδόλως να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιτρέπει στον εργοδότη να εκτιμήσει ελεύθερα αν οι κανόνες πρέπει ή όχι να εφαρμοστούν, λαμβανομένων υπόψη του χρόνου, των δυσκολιών και τον εξόδων που συνεπάγεται η υλοποίησή τους».

99. Είναι αναγκαίο στο στάδιο αυτό να διακριβωθεί αν η θέση αυτή συνάδει επίσης με τη συστηματική ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφος 1.

100. Προαναφέρθηκε ότι η διάταξη αυτή θεσπίζει την υποχρέωση του εργοδότη να εγγυάται την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων. Πρέπει στο σημείο αυτό να καθορισθεί συγκεκριμένα το περιεχόμενο και το εύρος της εν λόγω υποχρέωσης που διατυπώνεται, όπως είδαμε, με απόλυτους όρους.

101. Συναφώς, συμφωνώ με τους διαδίκους να γίνει δεκτό ότι ο καθορισμός αυτός πρέπει να γίνει υπό το πρίσμα του συνόλου των διατάξεων της οδηγίας-πλαisiού και, ειδικότερα, του άρθρου 6 που καθορίζει τις γενικές υποχρεώσεις του εργοδότη, μολονότι θεωρώ ότι πολλά στοιχεία σχετικά με το θέμα αυτό μπορούν ήδη να συναχθούν από το γράμμα του άρθρου 5, παράγραφος 1.

102. Πρώτον, θεωρώ ότι είναι σαφές ότι η διάταξη αυτή επιβάλλει στον βαρυνόμενο με την υποχρέωση μια θετική συμπεριφορά που συνίσταται στη λήψη μέτρων για την πραγματοποίηση του σκοπού της προστασίας του προστατευόμενου από την εν λόγω διάταξη έννομου αγαθού της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων.

103. Δεύτερον, δοθέντος ότι η εν λόγω υποχρέωση συνίσταται στην «εγγύηση» της προστασίας του εν λόγω έννομου αγαθού, τα μέτρα αυτά πρέπει να είναι κατάλληλα και επαρκή για τον σκοπό αυτό. Με άλλα λόγια, δεδομένης της διατύπωσης του περιεχομένου του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού, η υποχρέωση που θεσπίζεται με τη διάταξη αυτή σε βάρος του εργοδότη προϋποθέτει, κατά τη γνώμη μου, τη λήψη κάθε μέτρου που θα κρινόταν αναγκαίο για την εγγύηση της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων σε κάθε πτυχή της εργασίας.

104. Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνεται κατά τα λοιπά από το άρθρο 6, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαisiού, σύμφωνα με το οποίο «[σ]τα πλαίσια των ευθυνών του, ο εργοδότης λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για την προστασία της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων [...]».

105. Τρίτον, σύμφωνα με τον σκοπό της προστασίας που επιδιώκεται με το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού, η υποχρέωση που βαρύνει τον εργοδότη πρέπει να ερμηνευθεί με όρους καθαρά προληπτικούς. Η υποχρέωση αυτή υλοποιείται επομένως, αφενός, με την πρόβλεψη και την εκτίμηση των κινδύνων για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων που δημιουργούνται από τη δραστηριότητα της επιχείρησης και, αφετέρου, με τον καθορισμό και τη λήψη των αναγκαίων προληπτικών μέτρων.

106. Το άρθρο 9, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού διευκρινίζει το περιεχόμενο των υποχρεώσεων πρόληψης που βαρύνουν τον εργοδότη υπό την έννοια που μόλις αναφέρθηκε. Δυνάμει της διατάξεως αυτής, ο εργοδότης οφείλει «να έχει στη διάθεσή του μια εκτίμηση των υφισταμένων κατά την εργασία κινδύνων για την ασφάλεια και την υγεία, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που αφορούν ομάδες εργαζομένων που εκτίθενται σε ιδιαίτερους κινδύνους» (άρθρο 9, παράγραφος 1, στοιχείο α') και «να καθορίζει τα μέτρα προστασίας που πρέπει να ληφθούν και, αν χρειαστεί, το υλικό προστασίας που πρέπει να χρησιμοποιηθεί» (άρθρο 9, παράγραφος 1, στοιχείο β').

107. Ομοίως, το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας-πλαisiού, αναφέροντας τις γενικές αρχές πρόληψης μέσω των οποίων υλοποιείται η υποχρέωση ασφάλειας που βαρύνει τον εργοδότη, ορίζει ότι τα προληπτικά μέτρα που λαμβάνονται από τον εργοδότη πρέπει ειδικότερα να στοχεύουν στην «αποφυγή των κινδύνων» (στοιχείο α'), στην «εκτίμηση των κινδύνων που δεν μπορούν να αποφευχθούν» (στοιχείο β'), στην «καταπολέμηση των κινδύνων στην πηγή τους» (στοιχείο γ'), στον «προγραμματισμό της πρόληψης [...]» (στοιχείο ζ').

108. Τέταρτον, δεδομένου ότι η τεχνική πρόοδος και η εξέλιξη των συστημάτων παραγωγής μπορούν να οδηγήσουν τόσο στη δημιουργία νέων κινδύνων για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων όσο και στην τελειοποίηση και στη δημιουργία ποικιλίας προστατευτικών μέτρων, η υποχρέωση ασφάλειας που βαρύνει τον εργοδότη πρέπει να ερμηνεύεται δυναμικά και προϋποθέτει συνεχή προσαρμογή στις περιστάσεις που μπορούν να επηρεάσουν τον αριθμό και τη σημασία των κινδύνων

που υφίστανται οι εργαζόμενοι και την αποτελεσματικότητα των αναγκαίων μέτρων αποφυγής ή περιορισμού των κινδύνων αυτών.

109. Υπό την έννοια αυτή, το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας-πλαisiού διευκρινίζει ότι ο εργοδότης, λαμβάνοντας τα προληπτικά μέτρα, οφείλει να «παρακολουθεί την εξέλιξη της τεχνικής» (στοιχείο ε').

110. Τέλος, από τα γενικά κριτήρια πρόληψης του άρθρου 6, παράγραφος 2, στοιχείο β' —το οποίο, όπως είδαμε, υποχρεώνει τον εργοδότη να «εκτιμά τους κινδύνους που δεν μπορούν να αποφευχθούν»— και στοιχείο στ', της οδηγίας-πλαisiού, —δυνάμει του οποίου ο εργοδότης οφείλει να προβαίνει στην «αντικατάσταση του επικίνδυνου από το μη επικίνδυνο ή το λιγότερο επικίνδυνο»— συνάγεται ότι η γενική υποχρέωση ασφάλειας που προβλέπεται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, δεν φτάνει μέχρι το σημείο να επιβάλλει στον εργοδότη την επίτευξη ενός εργασιακού περιβάλλοντος απαλλαγμένου από κάθε κίνδυνο.

111. Τα στοιχεία της ανάλυσης που εκτέθηκαν ανωτέρω στα σημεία 102 έως 110 οδηγούν στο συμπέρασμα ότι, βάσει της υποχρέωσης ασφάλισης του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού, ο εργοδότης υποχρεούται να προλαμβάνει ή να περιορίζει, στο μέτρο του δυνατού και λαμβανομένης υπόψη της εξέλιξης της τε-

χνικής, όλους τους κινδύνους για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων που μπορούν να προβλεφθούν συγκεκριμένα.

112. Η ανωτέρω θεώρηση, συνεπάγεται, σε επίπεδο ευθύνης, ότι θα καταλογίζονται στον εργοδότη τόσο η εμφάνιση προβλέψιμων κινδύνων για την ασφάλεια των εργαζομένων που μπορούν να αποφευχθούν όσο και οι συνέπειες γεγονότων που αποτελούν επέλευση τέτοιων κινδύνων, καθόσον και στις δύο περιπτώσεις πρόκειται για το αποτέλεσμα παράβασης της γενικής υποχρέωσης ασφάλειας όπως καθορίστηκε παραπάνω.

113. Αντίθετα, δεν θα καταλογίζεται με τον τρόπο αυτό στον εργοδότη ούτε η εμφάνιση απρόβλεπτων και/ή αναπόφευκτων κινδύνων ούτε οι συνέπειες γεγονότων που αποτελούν επέλευση τέτοιων κινδύνων.

114. Οι περιπτώσεις μη καταλογισμού που αναφέρθηκαν ανωτέρω καλύπτουν το σύνολο των περιπτώσεων που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαίσίου, ενώ οι περιπτώσεις καταλογισμού που αναφέρονται στο ανωτέρω σημείο 112 αντιστοιχούν στις περιπτώσεις σε σχέση με τις οποίες η εν λόγω διάταξη, ερμηνευμένη εξ αντιδιαστολής, αποκλείει τη δυνατότητα των κρατών μελών να προβλέπουν τον αποκλεισμό ή τον περιορισμό της ευθύνης του εργοδότη.

115. Η άποψη που προτείνεται στο ανωτέρω σημείο 96 επιβεβαιώνεται επομένως από τη συστηματική ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαίσίου.

116. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι το άρθρο 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαίσίου πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι καθορίζει το περιεχόμενο της ευθύνης του εργοδότη που προκύπτει από την παράβαση της γενικής υποχρέωσης ασφάλειας που προβλέπει η παράγραφος 1 του ίδιου άρθρου.

117. Η εν λόγω διάταξη, αντίθετα προς αυτό που υποστηρίζει η Επιτροπή, δεν επιτρέπει επομένως, ούτε αυτόνομα ούτε σε συνδυασμό με την παράγραφο 1 του άρθρου 5, να γίνει δεκτό ότι η οδηγία-πλαίσιο θέλησε να καθιερώσει την αντικειμενική ευθύνη του εργοδότη.

118. Η ευθύνη του εργοδότη που απορρέει από το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 4, της εν λόγω οδηγίας, αν και καθορίζεται με ιδιαίτερα γενικούς όρους, αποτελεί αντίθετα *ευθύνη εκ πταισματος* συνεπεία παραβάσεως της υποχρέωσης ασφάλειας που βαρύνει τον εργοδότη.

119. Το συμπέρασμα αυτό δεν αποδυναμώνεται από τη διατύπωση του άρθρου 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, όσον αφορά τη δυνατότητα των κρατών μελών να προβλέπουν την ολική ή μερική απαλλαγή

των εργοδοτών από την ευθύνη στις περιπτώσεις που αναφέρονται στη διάταξη αυτή. Η επιλογή τέτοιας διατύπωσης από τον κοινοτικό νομοθέτη εξηγείται από τη βούλησή του να αφεθούν τα κράτη μέλη ελεύθερα να υπαγάγουν τον εργοδότη σε ένα σύστημα ευθύνης ευρύτερο από εκείνο που προκύπτει από το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 4, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας-πλαisiού, δηλαδή σε σύστημα ευθύνης που να φτάνει μέχρι την κάλυψη κάθε επιβλαβούς για την υγεία των εργαζομένων γεγονότων, ακόμη και στην περίπτωση που δεν μπορεί να καταλογιστεί υπαιτιότητα στον εργοδότη κατά τη λήψη των προληπτικών μέτρων. Κατά τη γνώμη μου, η πρόσθετη διευκρίνιση που παρέχεται από το άρθρο 5, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, σύμφωνα με το οποίο «τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να κάνουν χρήση της δυνατότητας που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο», πρέπει να ερμηνευθεί υπό αυτή την έννοια.

120. Με βάση τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξα σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας-πλαisiού, θα εξετάσω το βάσιμο των αιτιάσεων που προβάλλει η Επιτροπή με την υπό κρίση προσφυγή.

3. Επί της φερόμενης παραβάσεως του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας-πλαisiού από το Ηνωμένο Βασίλειο

121. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, φρονώ ότι τα επιχειρήματα της Επιτροπής βασίζονται σε εσφαλμένη ερμηνεία των διατάξεων της οδηγίας-πλαisiού.

122. Μολονότι η διαπίστωση αυτή επαρκεί αφ' εαυτής, κατά τη γνώμη μου, για την απόρριψη της προσφυγής, θεωρώ ότι πρέπει να διατυπωθούν ορισμένες επιπρόσθετες σκέψεις για την περίπτωση που το Δικαστήριο, αν και συντασσόμενο με την ερμηνεία των διατάξεων την οποία προτείνω, κρίνει αναγκαίο να προβεί στην εξέταση της προσφυγής και να εκτιμήσει, υπό το πρίσμα της ερμηνείας αυτής, το βάσιμο της παράβασης που προσάπτεται στο Ηνωμένο Βασίλειο.

123. Το καθού κράτος μέλος, με τα υπομνήματά του αντικρούσεως, τόνισε επανειλημμένα ότι η παράβαση των υποχρεώσεων που επιβάλλει στον εργοδότη το άρθρο 2 του HSW Act τιμωρείται ποινικά. Κατά το κράτος μέλος αυτό, η εκ μέρους του βρετανού νομοθέτη επιλογή να αποδοθεί ποινική ευθύνη λόγω παράβασης των υποχρεώσεων πρόληψης που βαρύνουν τον εργοδότη διασφαλίζει ένα σύστημα προστασίας περισσότερο αποτελεσματικό και απολύτως συμβατό με τις διατάξεις της οδηγίας-πλαisiού, καθώς η εν λόγω οδηγία δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να προβλέπουν συγκεκριμένη μορφή ευθύνης προκειμένου να τιμωρούν παρόμοιες παραβάσεις. Πάντως, το Ηνωμένο Βασίλειο υποστηρίζει ότι η προτεινόμενη από την Επιτροπή ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 4, της εν λόγω οδηγίας, αν γινόταν δεκτή από το Δικαστήριο, θα υποχρέωνε τον βρετανό νομοθέτη να εγκαταλείψει την επιλογή αυτή, από τη στιγμή που δεν μπορεί να γίνει δεκτή αντικειμενική ποινική ευθύνη.

124. Συναφώς, είναι αναγκαίο να διευκρινισθεί ότι η οδηγία-πλαisiού, πέρα από το ότι δεν υποχρεώνει τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν συγκεκριμένη *μορφή* ευθύνης, όπως

ορθά το τόνισε το Ηνωμένο Βασίλειο, δεν προϋποθέτει επίσης *ταυτότητα του περιεχομένου* των διαφόρων μορφών ευθύνης, αστικής, ποινικής ή άλλης, που προβλέπονται από κάθε εθνική έννομη τάξη.

125. Με άλλα λόγια, αν και δυνάμει της οδηγίας-πλαίσιο τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προβλέπουν ένα σύστημα ευθύνης του εργοδότη σύμφωνα με το πρότυπο που απορρέει από τις διατάξεις της οδηγίας αυτής, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα τόσο να επιλέξουν τη μορφή της εν λόγω ευθύνης όσο και να προβλέψουν άλλες μορφές ευθύνης ενδεχομένως λιγότερο ευρείες από τη μορφή ευθύνης που επιτάσσουν οι εν λόγω διατάξεις. Μόνον έτσι, κατά τη γνώμη μου, δεν επιδέχεται επίκριση η επιλογή ενός κράτους μέλους να προβλέψει αστική ευθύνη του εργοδότη στην περίπτωση παράβασης της γενικής υποχρέωσης ασφάλειας όπως ερμηνεύθηκε ανωτέρω και, ταυτόχρονα, μια μορφή περιορισμένης ποινικής ευθύνης, για παράδειγμα, μόνο στην περίπτωση παράβασης των ειδικότερων επιταγών της ρύθμισης στον τομέα των ατυχημάτων.

126. Κατόπιν των ανωτέρω, η επίμαχη εν προκειμένω ρήτρα δεν θα επιδεχόταν επίκριση αν γινόταν δεκτό ότι καθορίζει μια μορφή ευθύνης του εργοδότη λιγότερο ευρεία από εκείνη που πρέπει να θεωρηθεί ότι επιβάλλει η οδηγία-πλαίσιο, αλλά ότι περιορίζει την εν λόγω ευθύνη μόνο στο ποινικό πεδίο και ότι το βρετανικό δίκαιο προβλέπει μια μορφή αστικής ευθύνης του εργοδότη, της οποίας όμως το περιεχόμενο αντιστοιχεί πλήρως στο σύστημα ευθύνης που καθιερώνει η οδηγία-πλαίσιο.

127. Αν και αληθεύει ότι στο βρετανικό σύστημα η αστική ευθύνη του εργοδότη προβλέπεται μόνο λόγω παραβάσεως συγκεκριμένων υποχρεώσεων που βαρύνουν τον εργοδότη βάσει ειδικών νομοθετικών διατάξεων και όχι λόγω παραβάσεως της γενικής υποχρέωσης ασφάλειας που αναφέρεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, του HSW Act¹², από το φάκελο της υπόθεσης συνάγεται εντούτοις ότι στο common law υφίσταται μια μορφή αστικής ευθύνης του εργοδότη για παράβαση του καθήκοντος επιμελείας που υπέχει έναντι των εργαζομένων του.

128. Σύμφωνα με την προϋπόθεση επί της οποίας βασίστηκε η Επιτροπή σχετικά με το θέμα της αντικειμενικής φύσης της ευθύνης του εργοδότη που επιτάσσει η οδηγία-πλαίσιο, αυτή η μορφή ευθύνης δεν ελήφθη υπόψη στο πλαίσιο της προσφυγής.

129. Στην περίπτωση που το Δικαστήριο, αν και συμμερίζομε την ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας στην οποία κατέληξα με την παρούσα ανάλυση, δεν θεωρήσει επαρκή για την απόρριψη της προσφυγής μόνη τη διαπίστωση του σφάλματος της ερμηνείας στην οποία ωστόσο βασίζεται η Επιτροπή και εκτιμήσει κατά συνέπεια ότι θα πρέπει να προχωρήσει στην εξέταση της προσφυγής, η ακριβής εκτίμηση της θέσης του Ηνωμένου Βασιλείου δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να αποφύγει την έρευνα αν η αστική ευθύνη στην οποία υπόκειται ο εργοδότης κατά το common law

12 — Για την οποία, όπως αναφέρθηκε, η αστική ευθύνη αποκλείεται ρητά από το άρθρο 47, παράγραφος 1, του HSW Act.

είναι τουλάχιστον εξίσου ευρεία με εκείνη που συνάγεται από τις διατάξεις της οδηγίας-πλαisiού. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, πράγματι, η παράβαση που επικαλείται η Επιτροπή δεν θα υφίστατο.

130. Πράγματι, κατά τη νομολογία, η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο μιας οδηγίας δεν απαιτεί, κατ' ανάγκην, την κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεων αυτής σε ρητή και ειδική νομική διάταξη και μπορεί, ανάλογα με το περιεχόμενό της, να γίνει και σε ένα γενικό νομικό πλαίσιο, εφόσον αυτό διασφαλίζει πράγματι, κατά τρόπο αρκούντως σαφή και ακριβή, την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας¹³.

131. Πρέπει εξάλλου να υπενθυμιστεί ότι, στο πλαίσιο προσφυγής που ασκείται κατ' εφαρμογή του άρθρου 226 ΕΚ, εναπόκειται στην Επιτροπή να αποδείξει την ύπαρξη της φερομένης παραβάσεως και να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα στοιχεία που απαιτούνται για την επαλήθευση εκ μέρους του Δικαστηρίου της υπάρξεως της εν λόγω παραβάσεως, χωρίς η Επιτροπή να μπορεί να στηριχθεί σε οποιοδήποτε τεκμήριο¹⁴.

132. Για όλους τους ανωτέρω λόγους φρονώ ότι, αν το Δικαστήριο, συμμεριζόμενο την

ερμηνεία του άρθρου 5, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας-πλαisiού που πρότευνα, δεν θεωρήσει ωστόσο επαρκή για την απόρριψη της προσφυγής τη διαπίστωση της εσφαλμένης ερμηνείας στην οποία βασίζεται η Επιτροπή, η προσφυγή πρέπει σε κάθε περίπτωση να απορριφθεί καθόσον στηρίζεται σε ανεπαρκή ανάλυση του βρετανικού συστήματος προκειμένου να εκτιμήσει το συμβατό του με τις επιταγές της οδηγίας-πλαisiού.

133. Τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξα βασίζονται στην πρόταση που εκτέθηκε στα ανωτέρω σημεία 57 έως 59, ότι η προσφυγή πλήττει τη νομιμότητα της ρήτηρας SFAIRP μόνον ως προς την καταλληλότητά της να καθορίσει το περιεχόμενο της *ευθύνης* του εργοδότη για τις συνέπειες που απορρέουν από επιβλαβή για την υγεία των εργαζόμενων γεγονότα υπό έννοια αντίθετη εκείνης που προβλέπει το άρθρο 5, παράγραφοι 1 και 4, της οδηγίας-πλαisiού.

134. Επομένως, θα εξετάσω το βάσιμο της αιτίας αυτής επικουρικά και μόνο για την περίπτωση που το Δικαστήριο θα ερμηνεύσει ότι η προσφυγή στοχεύει να προβάλει την παρανομία της εν λόγω ρήτηρας επίσης στο μέτρο που μπορεί να περιορίσει το περιεχόμενο της υποχρέωσης ασφάλειας που βαρύνει τον εργοδότη και που προβλέπει το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού.

13 — Βλ., ειδικότερα, απόφαση της 7ης Ιανουαρίου 2004, C-58/02, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 2004, σ. I-621, σκέψη 26), και της 20ης Οκτωβρίου 2005, C-6/04, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 2005, σ. I-9017, σκέψη 21).

14 — Βλ. απόφαση της 12ης Μαΐου 2005, C-287/03, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2005, σ. I-3761, σκέψη 27 και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

135. Από τις σκέψεις που εκτέθηκαν στα ανωτέρω σημεία 102 έως 110 κατέστη δυνατό να καθορισθεί το πλαίσιο της γενικής υποχρέωσης ασφάλειας, όπως συνάγεται από το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού και τις διατάξεις της οδηγίας αυτής που συμβάλλουν στην εξειδίκευση της υποχρέωσης αυτής.

136. Στο ανωτέρω σημείο 111 ελέχθη ότι, βάσει της υποχρέωσης ασφάλειας που προβλέπεται από το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού, ο εργοδότης υποχρεούται να προλαμβάνει ή να περιορίζει, στο μέτρο του δυνατού και λαμβανομένης υπόψη της εξέλιξης της τεχνικής, όλους τους κινδύνους για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων που μπορούν να προβλεφθούν συγκεκριμένα.

137. Αυτό συνεπάγεται, ειδικότερα, ότι η πραγματική τεχνική δυνατότητα εξάλειψης ή μείωσης του κινδύνου για την ασφάλεια και την υγεία των εργαζομένων αποτελεί το κριτήριο βάσει του οποίου εκτιμάται στη συγκεκριμένη περίπτωση η συμφωνία της συμπεριφοράς του εργοδότη με τις επιταγές της οδηγίας-πλαisiού.

138. Η μεία στο άρθρο 2, παράγραφος 1, του HSW Act της έννοιας του «ευλόγως εφικτού», κατά το μέρος που εισάγει ένα κριτήριο εκτίμησης της επάρκειας της προληπτικής δράσης λιγότερο αυστηρό από την απλή τεχνική δυνατότητα, είναι ασύμβατη, κατά τη γνώμη μου, με το περιεχόμενο που

πρέπει να προσδοθεί στη γενική υποχρέωση ασφάλειας που προβλέπει το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλαisiού.

139. Ο έλεγχος που οι βρετανοί δικαστές πρέπει να πραγματοποιήσουν για να εκτιμήσουν τη συμφωνία της συμπεριφοράς του εργοδότη με το άρθρο 2, παράγραφος 1, του HSW Act προϋποθέτει εκτίμηση που υπερβαίνει τη διαπίστωση της δυνατότητας πρόληψης της εμφάνισης ενός κινδύνου ή περιορισμού της σημασίας του σε συνάρτηση με τις δυνατότητες που προσφέρονται από την τεχνική και επιτρέπει (ή μάλλον επιβάλλει), ακόμη και για τους κινδύνους που μπορούν να εξαλειφθούν κατά συγκεκριμένο τρόπο, τη στάθμιση του κόστους, όχι μόνο με οικονομικούς όρους, των προληπτικών μέτρων, αφενός, και της σοβαρότητας και της έκτασης των βλαβών που θα μπορούσαν να προκύψουν από τους κινδύνους για την υγεία των εργαζομένων, αφετέρου.

140. Μια τέτοια ανάλυση κόστους-ωφέλειας —ακόμη και αν υποθεθεί ότι, όπως τονίζει το Ηνωμένο Βασίλειο, δύσκολα οδηγεί, στην πράξη, σε ευνοϊκό για τον εργοδότη αποτέλεσμα— δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να γίνει δεκτή βάσει του κοινοτικού συστήματος προστασίας της ασφάλειας και της υγείας των εργαζομένων, το οποίο φαίνεται να ευνοεί την προστασία του προσώπου του εργαζομένου έναντι παραγόντων οικονομικής φύσης¹⁵.

15 — Διάφορα στοιχεία υπό την έννοια αυτή προκύπτουν από την οδηγία-πλαίσιο. Πρέπει ειδικότερα να ληφθεί υπόψη, πέρα από τη δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη που επικαλείται η Επιτροπή, το κριτήριο που αναφέρεται στο άρθρο 6, παράγραφος 2, στοιχείο δ', που επιβάλλει την «προσαρμογή της εργασίας στον άνθρωπο».

141. Κατόπιν των ανωτέρω, στην περίπτωση που το Δικαστήριο ερμηνεύσει τις αιτιάσεις που διατυπώνονται από την Επιτροπή υπό την έννοια που περιγράφεται στο ανωτέρω σημείο 134, η προσφυγή πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να γίνει δεκτή.

διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδικού.

VI — Επί των δικαστικών εξόδων

142. Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς

143. Δοθέντος ότι προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή και δοθέντος ότι το Ηνωμένο Βασίλειο ζήτησε την κατάδίκη της προσφεύγουσας στα δικαστικά έξοδα, θεωρώ ότι η Επιτροπή πρέπει να υποχρεωθεί στην καταβολή των δικαστικών εξόδων.

VII — Προτάσεις

144. Βάσει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

- να απορρίψει την προσφυγή·
- να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.