

NUSSBAUMER

HOTĂRÂREA CURȚII (camera a cincea)

7 octombrie 2010*

În cauza C-224/09,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Tribunale di Bolzano (Italia), prin decizia din 2 februarie 2009, primită de Curte la 19 iunie 2009, în procedura penală împotriva

Martha Nussbaumer,

CURTEA (Camera a cincea),

compusă din domnul J.-J. Kasel (raportor), președinte de cameră, domnii E. Levits și M. Safjan, judecători,

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

* Limba de procedură: italiana.

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 1 iulie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru guvernul italian, de doamna G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de domnul F. Arena, avvocato dello Stato;

- pentru Irlanda, de domnul D. O'Hagan, în calitate de agent, asistat de domnul A. Collins, SC;

- pentru guvernul austriac, de doamna C. Pesendorfer, în calitate de agent;

- pentru guvernul Regatului Unit, de doamna A. Howard, barrister;

- pentru Comisia Europeană, de domnul G. Rozet și de doamna L. Pignataro-Nolin, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea Directivei 92/57/CEE a Consiliului din 24 iunie 1992 privind cerințele minime de securitate și sănătate care se aplică pe șantierele temporare sau mobile [a opta directivă specială în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 89/391/CEE] (JO L 245, p. 6, rectificarea în JO 1993, L 41, p. 50, Ediție specială, 05/vol. 2, p. 236).

- 2 Această cerere a fost prezentată în cadrul unei proceduri penale îndreptate împotriva doamnei Nussbaumer, căreia i se reproșează că a încălcat obligațiile de securitate care îi revin beneficiarului sau dirigintelui de șantier pe șantierele temporare sau mobile.

Cadrul juridic

Reglementarea Uniunii

- 3 Articolul 3 din Directiva 92/57, intitulat „Coordonatorii. Planul de securitate și de sănătate. Avizul prealabil”, prevede:

„(1) Beneficiarul lucrării sau dirigintele de șantier desemnează unul sau mai mulți coordonatori în materie de securitate și de sănătate [...] pentru un șantier pe care sunt prezente mai multe întreprinderi de construcții.

(2) Beneficiarul lucrării sau dirigintele de șantier stabilește, înaintea deschiderii șantierului, un plan de securitate și de sănătate în conformitate cu articolul 5 litera (b).

După consultarea partenerilor sociali, statele membre pot să deroge de la primul paragraf, cu excepția:

— lucrărilor care comportă riscuri speciale, cum ar fi cele enumerate în anexa II;

- lucrărilor pentru care este necesară o notificare prealabilă, în conformitate cu alineatul (3) al prezentului articol.

(3) În cazul unui șantier:

- a cărei durată a lucrărilor este apreciată a fi mai mare de 30 de zile lucrătoare și care are mai mult de 20 de lucrători care lucrează simultan;

sau

- al cărui volum de muncă necesită mai mult de 500 oameni-zi,

înainte de începerea lucrărilor, beneficiarul lucrării sau dirigintele de șantier comunică o notificare prealabilă autorităților competente, întocmită în conformitate cu anexa III.

Notificarea prealabilă trebuie afișată vizibil pe șantier și ținută la zi, dacă este necesar”.

- 4 Articolul 5 din directiva respectivă, intitulat „Elaborarea proiectului lucrării. Principii generale”, prevede:

„Coordonatorul sau coordonatorii în materie de securitate și sănătate, pe durata elaborării proiectului de lucrare, numiți în conformitate cu articolul 3 alineatul (1):

(a) coordonează punerea în aplicare a dispozițiilor articolului 4;

(b) stabilesc sau cer să se stabilească un plan de securitate și sănătate, precizând regulile aplicabile șantierului respectiv, ținând cont, dacă este necesar, de activitățile de exploatare desfășurate pe șantier; în plus, acest plan trebuie să conțină măsuri specifice privind lucrările care se încadrează în una sau mai multe categorii din anexa II;

(c) pregătesc un dosar adaptat caracteristicilor lucrării, conținând elementele utile în materie de securitate și sănătate de care să se țină seama în cursul eventualelor lucrări ulterioare”.

- 5 Articolul 6 din aceeași directivă, intitulat „Execuția lucrării. Sarcinile coordonatorilor”, prevede:

„Coordonatorul sau coordonatorii în materie de securitate și sănătate, pe durata execuției lucrării, numiți în conformitate cu articolul 3 alineatul (1):

- (a) coordonează punerea în aplicare a principiilor generale de prevenire și de securitate:

— atunci când se aleg soluțiile tehnice sau organizatorice în vederea planificării diferitelor lucrări sau faze de lucrări care se desfășoară simultan sau succesiv;

— atunci când se estimează durata execuției acestor lucrări sau faze de lucrări;

- (b) coordonează punerea în aplicare a prevederilor incidente pentru a se asigura că angajatorii și, dacă este necesar pentru protecția lucrătorilor, lucrătorii independenți:

— pun în aplicare, în mod coerent, principiile prevăzute la articolul 8;

— aplică, dacă este necesar, planul de securitate și sănătate prevăzut la articolul 5 litera (b);

- (c) realizează sau determină realizarea adaptărilor necesare ale planului de securitate și sănătate prevăzut la articolul 5 litera (b) și ale dosarului menționat la articolul 5 litera (c), în funcție de evoluția lucrărilor și de eventualele modificări intervenite;

[...]"

- 6 Anexa II la Directiva 92/57 conține o listă neexhaustivă a lucrărilor care comportă riscuri specifice pentru sănătatea și securitatea lucrătorilor, la care se face referire la articolul 3 alineatul (2) al doilea paragraf prima liniuță din această directivă.

Reglementarea națională

- 7 Directiva 92/57 a fost transpusă în ordinea juridică italiană prin Decretul legislativ nr. 494 din 14 august 1996 (supliment ordinar la GURI nr. 223 din 23 septembrie 1996), modificat prin Decretele legislative nr. 528 din 19 noiembrie 1999 (GURI nr. 13 din 18 ianuarie 2000, p. 20) și nr. 276 din 10 septembrie 2003 (supliment ordinar la GURI nr. 235 din 9 octombrie 2003, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 494/96”).
- 8 Decretul legislativ nr. 494/96 a fost abrogat prin Decretul legislativ nr. 81 din 9 aprilie 2008 (supliment ordinar la GURI nr. 101 din 30 aprilie 2008, denumit în continuare „Decretul legislativ nr. 81/08”). În cadrul titlului IV din acest din urmă decret legislativ, consacrat șantierelor temporare și mobile, figurează printre altele articolul 90 din acesta, care prevede obligațiile beneficiarului sau ale dirigintei de șantier în ceea ce privește coordonatorul de securitate pe aceste șantiere.

9 Articolul 90 din Decretul legislativ nr. 81/08 prevede:

„1. Beneficiarul sau dirigintele de șantier, în etapa de concepție a lucrării și în special în momentul efectuării alegerilor cu caracter tehnic, în momentul executării proiectului și al organizării operațiunilor de șantier, trebuie să respecte măsurile și principiile generale de protecție prevăzute la articolul 15. În scopul de a permite planificarea executării, în condiții de securitate, a diferitelor lucrări sau etape de lucrări care trebuie să se desfășoare simultan sau succesiv, beneficiarul sau dirigintele de șantier prevede în proiect durata acestor lucrări sau etape de lucrări.

2. Beneficiarul sau dirigintele de șantier, în etapa de concepție a lucrării, evaluează documentele prevăzute la articolul 91 alineatul 1 literele a) și b).

3. Pe șantierele unde se prevede prezența, fie și nesimultană, a mai multor întreprinderi, beneficiarul, chiar și atunci când acesta este în egală măsură întreprinderea executantă, sau dirigintele de șantier, din momentul în care îi este încredințat proiectul, desemnează un coordonator al proiectului.

4. În cazul prevăzut la alineatul 3, beneficiarul sau dirigintele de șantier desemnează, înainte de a i se încredința lucrările, coordonatorul pentru executarea lucrărilor, care trebuie să îndeplinească cerințele prevăzute la articolul 98.

5. Dispoziția prevăzută la articolul 4 se aplică și în cazul în care, după ce a fost încredințată unei întreprinderi unice, executarea lucrărilor sau a unei părți din acestea este încredințată uneia sau mai multor întreprinderi.

[...]

11. În cazul lucrărilor private, dispoziția prevăzută la alineatul 3 nu se aplică lucrărilor care nu sunt supuse obținerii unei autorizații de construcție. Se aplică, în orice caz, dispozițiile articolului 92 alineatul 2.”

- 10 Articolul 91 din Decretul legislativ nr. 81/08 definește obligațiile coordonatorului de proiect și prevede, în esență, stabilirea unui plan de securitate și de coordonare.
- 11 Articolul 92 alineatul 2 din același decret, care privește obligațiile care revin coordonatorului pentru executarea lucrărilor, are următorul cuprins:

„În cazurile prevăzute la articolul 90 alineatul 5, coordonatorul pentru executare, în plus față de îndeplinirea funcțiilor prevăzute la alineatul 1, stabilește planul de securitate și de coordonare și pregătește dosarul prevăzut la articolul 91 alineatul 1 literele a) și b).”

Acțiunea principală și întrebările preliminare

- 12 La 20 iunie 2008, inspectorii din cadrul Serviciului de protecție a muncii din provincia autonomă Bolzano au efectuat un control al lucrărilor de construcție pe un șantier situat pe teritoriul comunei Merano, privind restaurarea acoperișului unei case de locuit cu o înălțime de aproximativ 6-8 metri. Beneficiarul era doamna Nussbaumer. Parapetul instalat de-a lungul bordurii acoperișului, macarua pentru ridicarea materialului și mâna de lucru erau furnizate de trei întreprinderi diferite, prezente simultan pe șantier. Potrivit legislației italiene aplicabile, nu era necesară eliberarea unei autorizații de construcție. În schimb, o declarație de începere a lucrărilor a fost transmisă comunei respective.

- 13 În cadrul acestei inspecții, s-a pus problema dacă în speță nu ar fi trebuit desemnat un coordonator de securitate, atât pentru etapa de elaborare a proiectului, cât și pentru etapa de realizare a lucrărilor, astfel cum este prevăzut nu doar la articolul 3 alineatul (1) din Directiva 92/57, ci și la articolul 3 din Decretul legislativ nr. 494/96, independent de faptul că articolul 90 alineatul 11 din Decretul legislativ nr. 81/08 nu impune o astfel de desemnare.
- 14 În această privință, instanța de trimitere constată că, potrivit articolului 90 alineatele 3 și 4 din Decretul legislativ nr. 81/08, un coordonator al proiectului și al executării unor lucrări trebuie desemnat pentru orice șantier pe care sunt prezente mai multe întreprinderi. Totuși, în temeiul acestui articol 90 alineatul 11, dispozițiile alineatului 3 ale aceluiași articol nu se aplică în cazul lucrărilor private pentru care nu este necesară obținerea unei autorizații de construcție. Or, potrivit instanței respective, plecând de la presupunerea potrivit căreia un șantier de lucrări private are o importanță mai mică și, prin urmare, este lipsit de riscuri, legiuitorul național ar fi omis să admită că unele lucrări pentru care nu este necesară obținerea unei autorizații de construcție pot fi de asemenea complexe și periculoase, necesitând din această cauză desemnarea unui coordonator al proiectului lucrării. În plus, întrucât alineatul 4 al aceluiași articol se referă la alineatul 3 al acestuia, beneficiarul ar fi de asemenea scutit de obligația de a desemna un coordonator pentru realizarea lucrărilor.
- 15 Prin urmare, instanța de trimitere are dubii privind conformitatea derogărilor de la obligația de a desemna un coordonator prevăzute de dreptul italian cu dispozițiile articolului 3 alineatul (1) din Directiva 92/57.

- 16 Acestea sunt condițiile în care Tribunale di Bolzano a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Dispozițiile naționale prevăzute în Decretul legislativ [nr. 81/08], în special dispozițiile articolului 90 [alineatul] 11, încalcă dispozițiile articolului 3 din Directiva [92/57] în măsura în care acordă derogări, pentru un șantier pe care sunt prezente mai multe întreprinderi, de la obligația beneficiarului sau a dirigintelui de șantier de a desemna un coordonator al elaborării proiectului lucrării, prevăzută la alineatul (3) al acestui articol, pentru lucrări private care nu necesită autorizație de construcție, independent de aprecierea naturii lucrărilor și a riscurilor specifice precum cele enumerate în anexa II la directivă?
- 2) Dispozițiile naționale prevăzute în Decretul legislativ [nr. 81/08], în special dispozițiile articolului 90 [alineatul] 11, încalcă dispozițiile articolului 3 din Directiva [92/57] în ceea ce privește obligația care revine beneficiarului sau dirigintelui de șantier de a desemna în toate cazurile un coordonator pe durata execuției lucrării pe șantiere, indiferent de natura lucrărilor, și, prin urmare, și în cazul lucrărilor private care nu necesită autorizație de construcție care pot comporta riscurile enumerate în anexa II la directivă?
- 3) Dispoziția introdusă de articolul 90 [alineatul] 11 din Decretul legislativ [nr. 81/08], prin faptul că prevede obligația coordonatorului execuției lucrării de a stabili un plan de securitate numai în ipoteza în care, în cazul lucrărilor private care nu necesită autorizație de construcție, ar interveni și alte întreprinderi pe lângă prima întreprindere căreia i-au fost atribuite lucrările inițial, este contrară articolului 3 din Directiva [92/57], care impune în toate cazurile obligația de a desemna un coordonator al execuției lucrărilor, indiferent de natura lucrărilor, și care exclude derogarea de la obligația de a stabili un plan de securitate și de

sănătate atunci când este vorba despre lucrări care comportă riscuri specifice precum cele enumerate în anexa II la directivă?”

Cu privire la întrebările preliminare

- 17 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, deși nu este de competența Curții să se pronunțe, în cadrul unei proceduri inițiate în temeiul articolului 267 TFUE, cu privire la compatibilitatea regulilor de drept intern cu dreptul Uniunii și nici să interpreteze actele cu putere de lege sau normele administrative naționale, Curtea este totuși competentă să furnizeze instanței de trimitere toate elementele de interpretare proprii dreptului Uniunii care îi pot permite acestuia să aprecieze o asemenea compatibilitate în vederea soluționării cauzei cu care este sesizată (a se vedea printre altele Hotărârea din 15 decembrie 1993, Hünermund și alții, C-292/92, Rec., p. I-6787, punctul 8, precum și Hotărârea din 27 noiembrie 2001, Lombardini și Mantovani, C-285/99 și C-286/99, Rec., p. I-9233, punctul 27).
- 18 În aceste condiții, întrebările adresate, care trebuie examinate împreună, trebuie interpretate că prin intermediul acestora se solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 3 din Directiva 92/57 trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care, pe de o parte, permite derogarea, pentru un șantier privind executarea unor lucrări private care nu necesită o autorizație de construcție și pe care sunt prezente mai multe întreprinderi, de la obligația beneficiarului sau a dirigintelui de șantier de a desemna un coordonator atât pentru elaborarea proiectului lucrării, cât și pentru realizarea lucrărilor și care, pe de altă parte, prevede obligația acestui coordonator de a stabili un plan de securitate și de sănătate numai atunci când pe un șantier de lucrări private care nu necesită o autorizație de construcție intervin mai multe întreprinderi.

- 19 Este important să se amintească de la bun început că, în Hotărârea din 25 iulie 2008, Comisia/Italia (C-504/06), Curtea s-a pronunțat deja cu privire la articolul 3 din Directiva 92/57.
- 20 Or, la punctul 29 din hotărârea menționată, Curtea a evidențiat că articolul 3 din Directiva 92/57 cuprinde trei alineate numerotate care prevăd trei norme de drept în mod clar distincte, privind desemnarea coordonatorilor, planul de securitate și de sănătate și, respectiv, notificarea prealabilă a lucrărilor de o anumită importanță. Această distincție între cele trei alineate rezultă de altfel chiar din titlul articolului 3, și anume, „Coordonatorii. Planul de securitate și de sănătate. Avizul prealabil”. Potrivit acestei structuri, problema desemnării coordonatorilor este, așadar, prevăzută în mod exclusiv la alineatul (1) al acestui articol, în timp ce alineatul (2) al aceluiași articol cuprinde dispoziții privind planul de securitate și de sănătate.
- 21 La punctul 30 din Hotărârea Comisia/Italia, Curtea a dedus de aici că excepția prevăzută la articolul 3 alineatul (2) al doilea paragraf din directiva respectivă nu se poate referi decât la dispoziția imediat precedentă, și anume cea privind stabilirea planului de securitate și de sănătate.
- 22 În consecință, astfel cum a statuat Curtea la punctul 35 din Hotărârea Comisia/Italia, citată anterior, articolul 3 alineatul (1) din Directiva 92/57, al cărui mod de redactare este clar și precis și care prevede fără ambiguitate obligația de a desemna un coordonator în materie de securitate și de sănătate pentru orice șantier pe care vor fi prezente mai multe întreprinderi, nu admite nicio excepție de la această obligație.
- 23 Prin urmare, un coordonator în materie de securitate și de sănătate trebuie întotdeauna desemnat pentru un șantier pe care vor fi prezente mai multe întreprinderi, independent de împrejurarea că lucrările sunt sau nu sunt supuse obligației de a obține o autorizație de construcție sau că acest șantier prezintă sau nu prezintă riscuri specifice.

- 24 În ceea ce privește momentul în care trebuie desemnat coordonatorul de securitate și de sănătate, rezultă din articolele 5 și 6 din Directiva 92/57 că acesta din urmă trebuie desemnat în momentul elaborării proiectului lucrării sau, în orice caz, înainte de executarea lucrărilor.
- 25 Trebuie, așadar, să se concluzioneze, în ceea ce privește primul aspect al întrebărilor adresate, astfel cum au fost reformulate la punctul 18 din prezenta hotărâre, că articolul 3 alineatul (1) din Directiva 92/57 impune ca, în ceea ce privește un șantier pe care vor fi prezente mai multe întreprinderi, un coordonator în materie de securitate și de sănătate să fie desemnat întotdeauna în momentul elaborării proiectului lucrării sau, în orice caz, înainte de executarea lucrărilor.
- 26 În ceea ce privește planul de securitate și de sănătate, care face obiectul celui de al doilea aspect al întrebărilor adresate, astfel cum au fost reformulate, condițiile privind stabilirea acestuia trebuie stabilite, pentru motive identice cu cele menționate la punctele 20 și 21 din prezenta hotărâre, numai din perspectiva articolului 3 alineatul (2) din Directiva 92/57.
- 27 Or, contrar articolului 3 alineatul (1) din Directiva 92/57, care nu admite nicio excepție, alineatul (2) al doilea paragraf al acestui articol permite statelor membre, după consultarea partenerilor sociali, să deroge de la obligația de a stabili un plan de securitate și de sănătate prevăzută la primul paragraf al aceluiași alineat (2), cu excepția cazului în care este vorba despre lucrări care implică riscuri specifice enumerate în anexa II la această directivă sau despre lucrări pentru care este necesară o notificare prealabilă, prevăzută la alineatul (3) al aceluiași articol.
- 28 Prin urmare, obligația de a stabili, înainte de deschiderea șantierului, un plan de securitate și de sănătate, astfel cum această obligație rezultă de la articolul 3 alineatul (2) din Directiva 92/57, trebuie interpretată în sensul că aceasta se impune tuturor șantierelor ale căror lucrări prezintă riscuri specifice, precum cele enumerate

în anexa II la această directivă, sau pentru care este necesară o notificare prealabilă, numărul întreprinderilor prezente pe șantier nefiind determinant în această privință.

- 29 Articolul respectiv se opune, așadar, unei reglementări naționale care limitează obligația coordonatorului executării lucrării de a stabili un plan de securitate și de sănătate numai la ipoteza în care pe un șantier de lucrări private care nu necesită o autorizație de construcție intervin mai multe întreprinderi și care nu prevede drept criteriu pentru această obligație riscurile specifice precum cele menționate în anexa II la Directiva 92/57.
- 30 În scopul de a da instanței de trimitere un răspuns exhaustiv, trebuie amintit de asemenea că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, o directivă nu poate, prin ea însăși, să creeze obligații în sarcina unui particular și, prin urmare, nu poate fi invocată ca atare împotriva unui asemenea particular (a se vedea Hotărârea din 12 decembrie 1996, X, C-74/95 și C-129/95, Rec., p. I-6609, punctele 23-25, precum și Hotărârea din 3 mai 2005, Berlusconi și alții, C-387/02, C-391/02 și C-403/02, Rec., p. I-3565, punctele 73 și 74).
- 31 Având în vedere ceea ce precedă, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 3 din Directiva 92/57 trebuie interpretat astfel:
- alineatul (1) al acestui articol se opune unei reglementări naționale care permite, pentru un șantier care privește executarea unor lucrări private ce nu necesită o autorizație de construcție și pe care vor fi prezente mai multe întreprinderi, să se deroge de la obligația beneficiarului sau a dirigintelui de șantier de a desemna un coordonator de securitate și de sănătate în momentul elaborării proiectului lucrării sau, în orice caz, înainte de executarea lucrărilor;

- alineatul (2) al aceluiași articol se opune unei reglementări naționale care limitează obligația coordonatorului executării lucrării de a stabili un plan de securitate și de sănătate numai la ipoteza în care pe un șantier de lucrări private care nu necesită o autorizație de construcție intervin mai multe întreprinderi și care nu prevede drept criteriu pentru această obligație riscurile specifice precum cele menționate în anexa II la această directivă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- ³² Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a cincea) declară:

Articolul 3 din Directiva 92/57/CEE a Consiliului din 24 iunie 1992 privind cerințele minime de securitate și sănătate care se aplică pe șantierele temporare sau mobile [a opta directivă specială în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 89/391/CEE] trebuie interpretat astfel:

- **alineatul (1) al acestui articol se opune unei reglementări naționale care permite, pentru un șantier care privește executarea unor lucrări private ce nu necesită o autorizație de construcție și pe care vor fi prezente mai multe întreprinderi, să se deroge de la obligația beneficiarului sau a dirigintelui**

de șantier de a desemna un coordonator de securitate și de sănătate în momentul elaborării proiectului lucrării sau, în orice caz, înainte de executarea lucrărilor;

- **alineatul (2) al aceluiași articol se opune unei reglementări naționale care limitează obligația coordonatorului executării lucrării de a stabili un plan de securitate și de sănătate numai la ipoteza în care pe un șantier de lucrări private care nu necesită o autorizație de construcție intervin mai multe întreprinderi și care nu prevede drept criteriu pentru această obligație riscurile specifice precum cele menționate în anexa II la această directivă.**

Semnături