

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA

PAOLA MENGOZZIJA,

predstavljeni 18. januarja 2007¹

I – Uvod

II – Pravni okvir

A – Direktiva 89/391

1. Komisija Evropskih skupnosti v zadevni tožbi predlaga Sodišču, naj ugotovi, da Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, s tem da je s pogojem razumne izvedljivosti omejilo obveznost delodajalca, da v vseh pogledih zagotovi varnost in zdravje delavcev v zvezi z delom, ni izpolnilo obveznosti iz člena 5(1) in (4) Direktive Sveta (EGS) št. 89/391 z dne 12. junija 1989 o uvajanju ukrepov za spodbujanje izboljšav varnosti in zdravja delavcev pri delu.²

2. Direktiva št. 89/391, imenovana tudi „Okvirna direktiva“, ki je bila sprejeta na podlagi člena 118a pogodbe ES (člene od 117 do 120 Pogodbe ES so nadomestili člani od 136 do 143 ES) za izvajanje Tretjega akcijskega programa Skupnosti na področju varnosti, higiene in zdravja pri delu z dne 23. oktobra 1987³, določa splošno ureditev preprečevanja poklicnih tveganj in zagotavljanje varnosti ter zdravja delavcev, s katero si prizadeva za tehnično usklajitev varnostnih predpisov znotraj Skupnosti (v nadaljevanju: Okvirna direktiva). Splošni obseg Okvirne direktive izhaja tako iz člena 1(2), s katerim je določen predmet Direktive, in iz člena 16. Ta člen v prvem odstavku določa, da Svet, ki deluje na predlog Komisije na podlagi člena 118a Pogodbe, sprejme direk-

1 – Jezik izvirnika: italijanščina.

2 – UL L 183, str. 1.

3 – UL C 28, str. 1.

tive na posebnih področjih (tako imenovane „hčerinske direktive“⁴), v tretjem odstavku pa določa, da se „določbe te direktive [...] v celoti uporabljajo za vsa področja, urejena s posebnimi direktivami, brez vpliva na strožje in/ali bolj specifične določbe, [ki jih vsebujejo]“.

3. Ob upoštevanju navedenega je treba najprej opozoriti na besedilo člena 118a Pogodbe ES, zatem na določbe Okvirne direktive, ki so pomembne v okviru te presoje, ter vsaj v grobem na njeno členitev.

4. S členom 118a, ki je bil Pogodbi ES dodan na podlagi člena 21 Enotnega evropskega akta, je bila področju varnosti pri delu podeljena posebna in samostojna vloga v okviru socialne politike Skupnosti. Člen 118a je bil uporabljen kot pravna podlaga za uvedbo tako imenovanih direktiv „druge generacije“ s tega področja, ki v nasprotju s prejšnjimi niso več temeljile na členih 100 ali 100a Pogodbe ES, ne najbolj primernih za širšo ureditev področja zaradi teleoloških omejitev – uvedenih kot nujno orodje pri vzpostavljanju in delovanju skupnega trga –,

ki sta jih člena določala aktom, sprejetim na njihovi podlagi.⁵

5. V skladu s členom 118a(1) Pogodbe ES si „države članice [...] prizadevajo za izboljšanje zlasti delovnega okolja, da bi zaščitile varnost in zdravje delavcev, in si z vidika napredka kot cilj zastavljajo harmonizacijo obstoječih pogojev na tem področju“. Da bi prispevali k temu cilju, je v členu 118a(2) določeno, da Svet v skladu s postopkom, določenim za te primere, „v obliki direktiv sprejme minimalne zahteve za postopno izvajanje, pri čemer upošteva pogoje in tehnične predpise, ki veljajo v posameznih državah članicah“, ter se izogiba, da bi „uvajali upravne, finančne in zakonske omejitve, ki bi lahko zavirale ustanavljanje in razvoj malih in srednjih podjetij“. V členu 118a(3) je določeno, da „določbe, sprejete v skladu s tem členom, državam članicam ne preprečujejo ohranjanja ali uvedbe strožjih zaščitnih ukrepov, združljivih s to pogodbo“.

6. Okvirna direktiva je razdeljena na štiri oddelke. Prvi oddelek, naslovljen „Splošne

4 — Do sedaj je bilo na podlagi člena 16(1) Okvirne direktive sprejetih devetnajst posebnih direktiv.

5 — Glede izbire ustrezne pravne podlage pri ureditvi posebnih vidikov obravnavanega področja glej sodbo z dne 12. novembra 1996 v zadevi Zdrruženo kraljestvo proti Svetu, (C-84/94, Recueil, str. I-5755).

določbe“, sestavljajo štirje členi. Člen 1 in 2 opredeljujeta predmet oziroma področje uporabe Direktive, medtem ko člen 3 opredeljuje pojme delavca, delodajalca, zastopnika delavcev in preprečevanja. Zlasti člen 3(b) določa, da je „delodajalec“ „vsaka fizična ali pravna oseba, ki z delavcem sklene zaposlitveno razmerje in je odgovorna za podjetje in/ali obrat“. Člen 4(1) določa, da „države članice izvedejo potrebne aktivnosti, s katerimi zagotovijo, da veljajo za delodajalce, delavce in zastopnike delavcev zakonski predpisi, potrebni za izvajanje te direktive“.

7. Drugi oddelek Okvirne direktive, naslovljen „Obveznosti delodajalca“, je razdeljen na osem členov. Člen 5, pod naslovom „Splošna določba“, v prvem odstavku opredeljuje dolžnosti delodajalca glede varnosti na naslednji način:

„Delodajalec je dolžan v vseh pogledih zagotoviti varnost in zdravje delavcev v zvezi z delom.“

8. Člen 5(2) in (3) določa:

„2. Če delodajalec v skladu s členom 7(3) najame strokovne zunanje službe ali osebe,

ga to ne odvezuje njegovih odgovornosti s tega področja.

3. Obveznosti delavcev na področju varnosti in zdravja pri delu ne vplivajo na načelo odgovornosti delodajalca.“

9. Člen 5(4), prvi pododstavek, določa, da Direktiva „ne omejuje možnosti države članice, da izključi ali omeji odgovornost delodajalcev, kjer do pojavov prihaja zaradi nenavadnih in nepredvidljivih okoliščin, ki niso pod nadzorom delodajalcev, ali zaradi izjemnih dogodkov, katerih posledicam se kljub vsej potrebni skrbnosti ne bi bilo mogoče izogniti“. Člen 5(4), drugi pododstavek, določa, da „države članice niso dolžne izvajati možnosti iz prvega pododstavka“.

10. Vsebina delodajalčevih obveznosti zagotavljanja varnosti je opredeljena v naslednjih členih Okvirne direktive, in sicer v členih od 6 do 12.

11. Za preučitev te zadeve so zlasti pomembne določbe člena 6, naslovljenega

„Splošne obveznosti delodajalcev“, ki določa:

„1. V okviru svojih odgovornosti delodajalec sprejme ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zaščite zdravja delavcev, vključno s preprečevanjem poklicnih tveganj, zagotavljanjem obveščanja in usposabljanja ter zagotavljanjem potrebne organizacije in sredstev.

Delodajalec mora paziti na potrebo po prilagajanju teh ukrepov, da bi upoštevali spreminjajoče se okoliščine in bili namenjeni izboljšanju obstoječih razmer.

2. Delodajalec izvaja ukrepe iz prvega pododstavka odstavka 1 na podlagi naslednjih temeljnih načel:

- (d) prilagajanje dela posamezniku, še posebno glede načrtovanja delovnih mest, izbire delovne opreme ter delovnih in proizvodnih metod, da se olajša monotono delo in delo z vnaprej določeno delovno hitrostjo ter zmanjša njihov učinek na zdravje;
- (e) prilagajanje tehničnemu napredku;
- (f) zamenjava nevarnega z nenevarnim ali manj nevarnim;
- (g) razvijanje skladne celovite preventivne politike, ki zajema tehnologijo, organizacijo dela, delovne razmere, socialne odnose in vpliv dejavnikov, povezanih z delovnim okoljem;
- (a) izogibanje tveganjem;
- (b) ovrednotenje tveganj, katerim se ni mogoče izogniti;
- (h) dajanje prednosti kolektivnim zaščitnim ukrepom pred individualnimi;
- (c) obvladovanje tveganj pri viru;
- (i) dajanje ustreznih navodil delavcem.

3. Brez vpliva na druge določbe te direktive mora delodajalec ob upoštevanju narave dejavnosti podjetja in/ali obrata:
- (a) ovrednotiti tveganja za varnost ali zdravje delavcev, med drugim tudi pri izbiri delovne opreme, uporabljenih kemičnih snovi ali pripravkov in opremljenosti delovnih mest.
 - (b) kadar naloge poveri delavcu, upoštevati njegove sposobnosti glede zdravja in varnosti;
 - (c) zagotoviti, da se ob načrtovanju in uvedbi novih tehnologij posvetuje z delavci in/ali njihovimi zastopniki o posledicah za varnost in zdravje delavcev pri izbiri opreme, delovnih razmer in delovnega okolja;
 - (d) s primernimi ukrepi zagotoviti, da imajo lahko samo delavci, ki so prejeli ustrezna navodila, dostop na področja, kjer obstaja resna in specifična nevarnost.

Po tem ovrednotenju in po potrebi morajo preventivni ukrepi ter delovne in proizvodne metode, ki jih uporabi delodajalec:

- zagotoviti izboljšanje ravni zaščite, zagotovljene delavcem glede varnosti in zdravja,
 - biti vključeni v vse dejavnosti podjetja in/ali obrata na vseh ravneh;
4. Kadar si več podjetij deli delovišče, delodajalci brez vpliva na druge določbe te direktive sodelujejo pri izvajanju določb, s katerimi zagotavljajo varnost, zdravje in higieno pri delu, ter ob upoštevanju narave dejavnosti usklajujejo svoje ukrepe za zaščito in preprečevanje poklicnih tveganj, drug drugega in svoje delavce in/ali njihove zastopnike pa obveščajo o teh tveganjih.
5. Ukrepi, povezani z varnostjo, higieno in zdravjem pri delu delavcem v nobenem primeru ne smejo povzročiti finančnih obveznosti.“

12. Člen 7 in drugi členi Okvirne direktive nalagajo delodajalcu podrobnejše obveznosti, kot so: organizacija zaščitne in preventivne službe (člen 7), sprejem ustreznih ukrepov za prvo pomoč, gašenje požarov in evakuacijo delavcev ter resno in neposredno nevarnost (člen 8), priprava ocene tveganja za varnost in zdravje pri delu in določanje varnostnih ukrepov, ki jih je treba sprejeti, vključno z osebno varovalno opremo (člen 9) in obveznost obveščanja, posvetovanja in sodelovanja ter usposabljanja delavcev (členi 10, 11 in 12).

13. Tretji oddelek Okvirne direktive sestavlja en sam člen, ki določa obveznosti delavcev pri skrbi za varnost (člen 13).

14. V četrtem, zadnjem, oddelku Direktive so navedene „druge določbe“, med katerimi je že zgoraj navedeni člen 16.⁶ V skladu s členom 18(1) „države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 31. decembra 1992“.

6 — Glej zgoraj navedeno točko 2.

B – Nacionalno pravo

15. Združeno kraljestvo je prva industrijsko razvita država, ki je uvedla zakonodajo na področju varnosti in zdravja delavcev. Prvi Factory Act, ki je urejal delo mladoletnih oseb, je iz leta 1802, sledili pa so mu številni področni zakonski akti, ki so sprva veljali le za posebne kategorije delavcev in določene gospodarske panoge, pozneje pa so bili razširjeni na vse industrijske dejavnosti s Factory and Workshop Act iz leta 1878.

16. Da bi poenotili zakonodajo na področju nesreč pri delu, za katero sta bila značilna razdrobljenost in pragmatični zakonodajni pristop, so leta 1970 ustanovili komisijo, ki ji je predsedoval lord Robens in je leta 1972 predstavila poročilo s številnimi priporočili, na podlagi katerih so leta 1974 sprejeli Health and Safety at Work Act (v nadaljevanju: HSW Act).

17. HSW Act je kotni kamen celotnega britanskega sistema varnosti pri delu. Gre za krovni zakon, ki je bil med leti večkrat spremenjen in določa minimalne zahteve, ki veljajo za vse delavce, ne glede na področje

dejavnosti. Na podlagi HSW Act so sprejeli številne podzakonske akte, da bi dopolnili pravno ureditev, določeno z omenjenim zakonom.

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

18. Na tem mestu je treba poudariti, da je bilo zaradi prenosa Direktive št. 89/391 v britanskem pravu sprejeto majhno število zakonskih aktov in to tako zaradi obstoječega sistema, ki je bil na splošno skladen z določbami Direktive, kot zaradi politične volje tedanje konzervativne vlade, ki je želela vpliv Direktive – in v širšem smislu tudi drugih zakonskih aktov Skupnosti – na notranjo ureditev čim bolj omejiti.

20. V oddelku 2(2) so primeroma naštetе nekatere posebne dolžnosti delodajalca v zvezi z obveznostjo zagotavljanja varnosti, določeno v splošnejši obliki v zgoraj navedenem oddelku 2(1). Oddelek 2(2) določa:

„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. Glede določb, s katerimi so z določbo člena 5(1) Okvirne direktive uskladili britansko pravo, se tožena vlada sklicuje na določbo oddelka 2(1) HSW Act, naslovljeno „General duties of employers to their employees“, ki določa:

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

b) arrangements for ensuring, so far as is reasonably practicable, safety and absence of risk to health in connection with the use, handling, storage and transport of articles and substances;

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

- 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;
21. Kršitve obveznosti, ki jih delodajalcu nalaga oddelek 2 HSW Act, so kazensko sankcionirane na podlagi določb oddelka 33(1)(a) in oddelka 47(1)(a) navedenega zakona.
- 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.“

22. Ob nezgodah pri delu ali poklicnih boleznih so žrtve upravičene do nadomestil v skladu z določbami Industrial Injury Scheme, ki se financirajo iz splošnih davkov in torej ne na podlagi prispevkov.

obvezno zavarovanje civilne odgovornosti za škodo, ki izhaja iz nezgod pri delu ali poklicnih boleznih.

23. Čeprav v skladu z oddelkom 47(1) HSW Act kršitev obveznosti, ki jih določa oddelek 2 tega zakona, ne povzroči nastanka civilne odgovornosti delodajalca, to določajo številne določbe Management of Health and Safety at Work Regulations iz leta 1999, s katerim so bile prenesene nekatere določbe Okvirne direktive in hčerinskih direktiv.⁷

26. Tak sistem, kot je opisan zgoraj, velja tudi v Severni Irski.⁸

III – Predhodni postopek

24. Ne nazadnje je obveznost delodajalca, da povrne škodo, nastalo zaradi kršitve dolžne skrbnosti do delavca, načelo *common law*.

25. Od leta 1972 je na podlagi Employer's Liability (compulsory insurance) Act iz leta 1969 večji del delodajalcev dolžan sklepati

27. Komisija je 29. septembra 1997 Združenemu kraljestvu poslala pisni opomin, v katerem je ugotovila določeno število kršitev zgoraj navedene države članice pri prenosu Okvirne direktive v britansko zakonodajo. Med kršitvami je bil napačen prenos člena 5 navedene direktive, ki se med drugim nanaša na vključitev klavzule „so far as is reasonably practicable“ (če je to razumno izvedljivo, v nadaljevanju: klavzula SFAIRP) v notranjo zakonodajo, ker po mnenju Komisije v nasprotju z omenjenim členom 5(1) omejuje obseg obveznosti, ki so bile s tem členom naložene delodajalcu.

7 — Iz spisa je razvidno, da so ovire pri priznavanju civilne odgovornosti delodajalcev zaradi kršitev posebnih dolžnosti, izhajajočih iz določb na področju varnosti in zdravja delavcev, na podlagi ukrepov Komisije dokončno odpravili, in sicer s spremembo Management of Health and Safety at Work Regulations, ki je začel veljati 23. oktobra 2003.

8 — Določbe, ki ustrezajo določbam oddelka 2(1) in (2) zakona HSW Act, vsebuje oddelek 4(1) in (2) zakona Health and Safety at Work (Northern Ireland) Act iz leta 1978.

28. V zvezi s tem je Združeno kraljestvo v odgovorih z dne 30. decembra 1997 in 23. oktobra 2001 na pisni opomin poslalo nekaj odločb nacionalnih sodišč, iz katerih je bilo po mnenju zgoraj navedene države članice razvidno, da je zgoraj omenjena klavzula skladna s členom 5 Okvirne direktive.

29. Ker trditve, ki jih je podalo Združeno kraljestvo, niso bile prepričljive, je Komisija sprejela obrazloženo mnenje, ki ga je navedeni državi članici poslala 25. julija 2003 in v katerem ji očita kršitev člena 5 Okvirne direktive iz razlogov, ki so že bili navedeni v pisnem opominu. Komisija je Združeno kraljestvo pozvala k izpolnitvi obveznosti v skladu z obrazloženim mnenjem v roku dveh mesecev. Na prošnjo Združenega kraljestva je bil ta rok podaljšan na štiri mesece.

30. Združeno kraljestvo je na obrazloženo mnenje odgovorilo z dopisom z dne 24. novembra 2003, v katerem je oporekalo zatrjevani kršitvi člena 5 Okvirne direktive.

IV – Predlogi strank

31. Komisija je 21. marca 2005 na podlagi člena 226 ES v sodnem tajništvu Sodišča vložila tožbo, ki je predmet te presoje.

32. Komisija predlaga Sodišču, naj:

- ugotovi, da Združeno kraljestvo s tem, da je s pogojem razumne izvedljivosti omejilo obveznost delodajalca, da v vseh pogledih zagotovi varnost in zdravje delavcev v zvezi z delom, ni izpolnilo obveznosti iz člena 5(1) in (4) Okvirne direktive;
- Združenemu kraljestvu naloži plačilo stroškov.

33. Združeno kraljestvo predlaga Sodišču, naj:

- tožbo zavrne;
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

V – Presoja

direktiv s področja varnosti in zdravja delavcev še pred uveljavitvijo člena 118a Pogodbe ES tehtali uporabo klavzule SFAIRP za opredeljevanje obveznosti delodajalca, v direktivah „nove generacije“, med katerimi je Okvirna direktiva, pa so uporabo take klavzule dokončno opustili.

A – Trditve strank

34. Komisija meni, da člen 5(1) Okvirne direktive, ki določa temeljno načelo, po katerem je delodajalec v vseh pogledih dolžan zagotoviti varnost in zdravje delavcev v zvezi z delom, vzpostavlja temelj varstvenega sistema, določenega z Direktivo. Določbo Komisija razlaga tako, da je delodajalec odgovoren za vsak dogodek, škodljiv za zdravje in varnost delavcev, ki se pripeti v njegovem podjetju, z edino mogočo izjemo v primerih, ki so izrecno navedeni v členu 5(4) Okvirne direktive. To zadnje določbo je treba, ker določa izjeme od splošnega načela odgovornosti delodajalca, razlagati ozko.

35. Komisija navaja, da predlagana razlaga člena 5 Okvirne direktive izhaja iz priprav za sprejetje tega akta, iz katerih naj bi izhajal jasen namen zakonodajalca Skupnosti, da delodajalcu določi sistem objektivne odgovornosti, ki bi jo bilo mogoče izključiti ali omejiti le v izjemnih okoliščinah, ki so določene v četrtem odstavku navedenega člena. Tako razlago naj bi dodatno potrjevala tudi okoliščina, da so pri sprejemanju prvih

36. Čeprav se pridružuje mnenju Združenega kraljestva, da člen 5(1) Okvirne direktive delodajalcem ne nalaga zagotavljanja popolnoma varnega delovnega okolja, Komisija poudarja, da se njen pristop razlikuje od pristopa Združenega kraljestva glede posledic, ki izhajajo iz ugotovitve nemožnosti, da se tak rezultat doseže. Komisija meni, da določitev delodajalčeve absolutne obveznosti zagotavljanja varnosti pomeni, da ostane delodajalec kljub vsemu objektivno odgovoren za posledice za zdravje delavcev, tudi če se varnostni ukrepi izjalovijo.

37. Komisija meni, da je treba razlago, ki jo Združeno kraljestvo uveljavlja podredno, po kateri naj bi bila klavzula SFAIRP skladna s povezanimi določbami člena 5(1) in (4) Okvirne direktive, zavrniti.

38. Komisija zato poudarja, da člen 5(4), v nasprotju s tistim, kar izhaja iz razlage

Združenega kraljestva, ne uvaja odstopanja od načela odgovornosti delodajalca, ki temelji na merilih razumnosti, temveč določa samo tiste primere, v katerih je lahko delodajalec izjemoma oproščen odgovornosti, to je v primerih, v katerih se je zlahka mogoče sklicevati na višjo silo.

SFAIRP, upošteva finančne stroške preventivnih ukrepov in da je to v očitnem nasprotju s trinajsto uvodno izjavo Okvirne direktive, ki navaja, da je „izboljšanje varnosti, higiene in zdravja delavcev pri delu cilj, ki ga ne bi smeli podrediti izključno ekonomskim razlogom“.

39. Iz sodne prakse britanskih sodišč naj bi izhajalo, da je tehtanje interesov, ki ga morajo opraviti sodišča pri uporabi klavzule SFAIRP, potrebno v vseh primerih, v katerih je izkazana odgovornost delodajalcev, tudi ko zdravju delavcev škodljive dogodke povzročijo popolnoma predvidljivi dogodki. Ker ni opredeljene za sporno klavzulo, ki bi omejevala njeno uporabo v okoliščinah, v katerih so škodo zdravju delavcev povzročile nepredvidene okoliščine ali izjemni dogodki, in ker tudi ni sodne prakse, iz katere bi bilo mogoče razbrati, da se delodajalec lahko sklicuje na zadevno klavzulo le pri obstoju takih okoliščin ali dogodkov, Komisija meni, da sporna klavzula v britanskem pravu ne omogoča, da bi se dosegel učinek povezanih določb člena 5(1) in (4) Okvirne direktive.

40. Komisija nadalje poudarja, da presoja, ki jo je treba opraviti na podlagi klavzule

41. Čeprav po mnenju Združenega kraljestva člen 5(1) Okvirne direktive po eni strani določa, da je delodajalec pravni subjekt, ki je prvenstveno dolžan poskrbeti za varnost in zdravje delavcev na delovnem mestu, in v povezavi s členi od 6 do 12 te direktive ter v skladu s splošnim načelom sorazmernosti določa obseg te obveznosti, pa po drugi strani ne govori o naravi odgovornosti delodajalca pri nespoštovanju obveznosti. To vprašanje je prepuščeno državam članicam na podlagi dolžnosti, da sprejemajo potrebne ukrepe za zagotavljanje uresničevanja in učinkovitosti prava Skupnosti, kar izrecno določa člen 4 Okvirne direktive.

42. Glede obsega obveznosti delodajalca, ki jih določa člen 5(1) Okvirne direktive, Združeno kraljestvo meni, da tovrstna obveznost, čeprav je opredeljena kot absolutna,

delodajalcu ne nalaga dolžnosti rezultata, torej dolžnosti, da zagotovi delovno okolje brez vsakršne nevarnosti.

43. Po mnenju navedene države članice je taka razlaga skladna tako z določbami Okvirne direktive, ki poskušajo v omenjenemu členu konkretizirati navedene obveznosti, zlasti s členom 6(2), ki delodajalcu nalaga obveznost, da se tveganjem izogne ali jih *omeji* in da zamenja nevarno z *manj nevarnim*⁹, kot tudi z različnimi določbami „hčerinskih direktiv“, ki se, s tem ko natančno določajo preventivne ukrepe za uporabo v posebnih proizvodnih panogah, nanašajo na ugotovitve „izvedljivosti“ ali „primernosti“ takih ukrepov. Taka razlaga naj bi bila prav tako skladna s splošnim načelom sorazmernosti in s členom 118a Pogodbe ES, ki predstavlja pravno podlago Okvirne direktive, na podlagi katere je predmet direktiv, sprejetih na njeni podlagi, uvedba „minimalnih zahtev, ki jih je mogoče postopno uveljavljati“.

44. Glede odgovornosti delodajalca Združeno kraljestvo opozarja, da Okvirna direktiva in zlasti člen 5(1) ne zahtevata vzpostavitve objektivne odgovornosti delodajalca. Prvič, zadevni člen naj bi določal le, da je delodajalec dolžan zagotoviti varnost in zdravje delavcev, ne pa tudi obveznosti, da mora plačati škodo, ki izhaja iz poškodbe

pri delu. Drugič, Okvirna direktiva naj bi prepuščala državam članicam, da same odločijo, katero obliko odgovornosti, kazensko ali civilno, naložiti delodajalcu. Tretjič, državam članicam naj bi bilo prav tako prepuščeno vprašanje, kdo – posamezni delodajalec, celotna kategorija delodajalcev ali skupnost – naj nosi stroške nezgod pri delu.

45. Glede prilagoditve britanskega pravnega reda Okvirni direktivi in očitke, ki jih je navedla Komisija, Združeno kraljestvo zatrjuje predvsem, da je za navedeni pravni red značilna izbira zakonodajalca, ali bo kazensko sankcioniral nespoštovanje določb o varnosti in zdravju delavcev, torej tudi splošne obveznosti zagotavljanja varnosti, ki jo določa oddelek 2(1) HSW Act.

46. Po mnenju zgoraj navedene države članice tovrstna izbira zagotavlja učinkovitejši sistem glede na to, da naj bi bil zastraševalni učinek kazenske sankcije večji od tveganja, da kršitelju naložijo civilno odgovornost za škodo, za katero se delodajalci lahko zavarujejo. Poleg tega se uporaba sistema kazenskih sankcij bolj prilega sistemu varstva, kakršen je britanski, ki temelji na preprečevanju. Učinkovitost britanskega sistema naj bi potrjevale tudi statistične analize, iz katerih izhaja, da je Združeno

9 – Moj poudarek.

kraljestvo že dolgo časa ena izmed držav članic z najmanjšima številom nesreč pri delu.

47. Združeno kraljestvo poudarja, da oddelek 2 HSW Act nalaga „avtomatično“ kazensko odgovornost, delodajalec pa je te oproščen le, če dokaže, da je naredil vse, kar je bilo razumno izvedljivo, za preprečitev nastanka nevarnosti za varnost in zdravje delavcev. Delodajalec naj se naloženega dokaznega bremena ne bi mogel znebiti drugače, kot da dokaže, da je obstajala velika nesorazmernost („gross disproportion“) med tveganjem za varnost in zdravje delavcev ter izgubo v smislu stroškov, časa in težav („sacrifice, whether in money, time or trouble“), ki bi jih uvajanje potrebnih ukrepov za preprečitev navedenih tveganj imelo, in da je bilo slednje zanemarljivo v primerjavi z navedeno izgubo. Združeno kraljestvo natančneje pojasnjuje, da opravljeni preizkus uporabe klavzule SFAIRP upošteva povsem objektivno oceno, pri kateri je kakršno koli upoštevanje finančnih sposobnosti delodajalca izključeno.

48. Tožena država članica nadalje zatrjuje, da odločitev, da se člen 5(1) prenese prek določitve obveznosti, katerih neizvršitev je kazensko sankcionirana, ne pomeni, da pri nezgodi pri delu žrtve ne morejo doseči izplačila odškodnine.

49. V britanskem pravu je tovrstna odškodnina določena na podlagi sistema socialnega zavarovanja.

50. Združeno kraljestvo prav tako navaja, da je delodajalec odgovoren za škodo, ki nastane zaradi kršitev dolžne skrbnosti do delavcev, ki jo določa *common law*. Na podlagi te dolžnosti je delodajalec dolžan zagotoviti zdravo in varno delovno okolje, predvideti tveganja za varnost in zdravje delavcev ter uporabiti ustrezne preventivne ukrepe.

51. Na podlagi zgoraj navedenih trditev država članica meni, da je člen 5 (1) Okvirne direktive pravilno prenesla.

52. Podredno Združeno kraljestvo trdi, da ima klavzula SFAIRP, ki so jo uporabila britanska sodišča, tak obseg uporabe, ki se sklada z obsegom člena 5(4) Okvirne direktive.

B – *Presoja*

56. Vprašanje skladnosti zadevne klavzule z določbami Okvirne direktive se na logični ravni postavlja v povezavi z obema zgoraj navedenima obsegoma uporabe klavzule.

1. Uvodne ugotovitve

53. Čeprav se lahko zdi, da je ločevanje preučevanja vsebine in obsega obveznosti, ki jih delodajalcem nalaga zakonodaja na področju varnosti pri delu, od preučevanja oblik odgovornosti, upravne, civilne in kazenske, ki izhajajo iz nespoštovanja obveznosti, težko ali umetno, se mi kljub temu zdi mogoče ločiti dve ravni mogoče uporabe klavzule SFAIRP, katere skladnost s členom 5(1) in (4) izpodbija Komisija v tej tožbi.

54. Navedena klavzula je taka, da se jo uporabi, prvič, kot omejitev splošne obveznosti zagotavljanja varnosti, ki jo delodajalcu nalaga člen 5(1) Okvirne direktive. V tem smislu jo je mogoče uporabiti pri določanju obsega in omejitev preventivne dejavnosti.

55. Drugič, sporna klavzula je taka, da se jo uporabi tudi posredno kot omejitev možnosti, da se delodajalcu pripiše odgovornost, ki izhaja iz nespoštovanja navedene obveznosti.

57. Zato je treba najprej raziskati, katere vidike protipravnosti navedene klavzule navaja Komisija v tej tožbi.

58. Iz analize dokumentov, ki jih je predložila Komisija, se na dovolj jasen način kaže ozadje trditve, ki jo zagovarja tožeča stranka. Po njenem mnenju člen 5(1) Okvirne direktive poleg tega, da določa absolutno obveznost delodajalca, naj v vsakem pogledu zagotovi varnost in zdravje delavcev v zvezi z delom, opredeljuje kot dodatek te obveznosti tudi odgovornost delodajalca za vsak dogodek, ki škodi zdravju delavcev in se pripeti v njegovem podjetju. Komisija iz povezanih določb 5(1) in (4) Okvirne direktive Komisija izpelje značaj te odgovornosti, s tem ko jo opredeli kot objektivno. Po mnenju navedene institucije je delodajalec odgovoren za posledice vsakega dogodka, škodljivega za zdravje delavcev, ki se pripeti v njegovem podjetju, kljub preventivnim ukrepom, ki jih je konkretno uporabil ali bi jih lahko uporabil; edina izjema so primeri, ki so izrecno navedeni v členu 5(4) Okvirne

direktive. Ker naj bi iz določb HSW Act, zlasti iz določb oddelka 2(1) ter oddelkov 33 in 47 izhajalo, da delodajalec ni odgovoren za nevarnosti, ki nastanejo, ali za posledice dogodkov, ki se pripetijo v njegovem podjetju, če lahko dokaže, da je uporabil vse razumno izvedljive ukrepe, da bi zagotovil varnost in zdravje svojih delavcev, Komisija meni, da zakonodaja Združenega kraljestva ni skladna s členom 5(1) in (4) Okvirne direktive.

59. Kljub besedilu tožbenih predlogov iz vsebine listin, ki jih je predložila Komisija, in iz celotne razprave med pisnim postopkom ter na obravnavi jasno izhaja, da navedena institucija ne oporeka pravni dopustnosti sporne klavzule z vidika njene sposobnosti, da vpliva na obseg delodajalčeve obveznosti zagotavljanja varnosti, temveč z vidika ustreznosti, da omejuje odgovornost delodajalca glede dogodkov, ki so škodljivi za zdravje delavcev in so se pripetili v njegovem podjetju.

60. Jasno je, da oba vidika mogoče protipravnosti nista ločljiva, če upoštevamo, da člen 5(4) Okvirne direktive, razumljen samostojno ali v povezavi s členom 5(1), opredeljuje obseg odgovornosti delodajalca, ki izhaja iz nespoštovanja delodajalčevih

obveznosti zagotavljanja varnosti, medtem ko ostajata ločena, če upoštevamo, da je ta določba poskušala določiti obseg odgovornosti delodajalca v širšem smislu.

61. Treba je torej presoditi, kot predlaga Združeno kraljestvo, ali obstaja enakost med obsegom delodajalčeve obveznosti v zvezi z varnostjo in razširitvijo odgovornosti delodajalca, ki izhaja iz ustreznih določb Okvirne direktive, oziroma ali ta odgovornost, kot trdi Komisija, pokriva posledice vsakega dogodka, škodljivega za zdravje delavcev – z izjemo tistih primerov, ki so določeni s členom 5(4) –, kljub možnosti, da bi navedeni dogodek ali navedeno odgovornost lahko pripisali malomarnosti delodajalca zaradi neustreznih preventivnih ukrepov.

2. Razlaga člena 5(1) in (4) Okvirne direktive

62. Komisija in Združeno kraljestvo izhajata iz dveh različnih razlag člena 5(1) Okvirne direktive. Trditev Komisije izhaja iz razlage te določbe predvsem z vidika odgovornosti delodajalca za škodo, povzročeno zdravju

delavcev, medtem ko Združeno kraljestvo izhaja iz razlage iste določbe predvsem z vidika obveznosti, ki so naložene delodajalcu pri uvedbi ustreznih preventivnih ukrepov.

torja proizvodnih dejavnikov (glej člen 3(b) Okvirne direktive) oziroma kot glavnega nosilca obveznosti zagotavljanja varnosti.

63. Izhodišče za razlago, ki jo zagovarja Združeno kraljestvo, temelji na dobesednem razumevanju člena 5(1) Okvirne direktive. Komisija pa v bistvu izhaja iz sistematične razlage te določbe, pri čemer še posebej poudarja povezave med prvim in četrtem odstavkom člena 5.

66. Če pa se odmaknemo od razlage, ki izhaja iz besedila zadevne določbe, in to poskusimo presoditi v širšem kontekstu, bi besedilo člena 5(1) težko razlagali drugače kot tako, da ni usmerjeno samo k vzpostavitvi splošne obveznosti delodajalca v zvezi z varnostjo, temveč tudi k določanju najmanjšega obsega odgovornosti, ki je naložena delodajalcu kot nosilcu obveznosti zagotavljanja varnosti pri dogodkih, škodljivih za zdravje delavcev.

64. Ni dvoma, da v prvi fazi razlage člena 5(1) Okvirne direktive, ki temelji na besedilu, tej določbi ni mogoče pripisati druge funkcije, kot je opredeljevanje subjekta in obveznosti, ki se mu naloži in katere predmet je zagotoviti varstvo neke prav tako določene pravne dobrine.

67. V tem smislu določbe člena 5(2) in (3) niso tako odločilne, kot je besedilo člena 5(4), prvi pododstavek.

65. S tega vidika zadevna določba izraža pravilo, ki tradicionalno prevzema vlogo temeljnega načela zakonodaje na področju zagotavljanja varnosti pri delu: opredelitev delodajalca v njegovi dvojni vlogi, in sicer kot nosilca delovnega razmerja in kot organiza-

68. Čeprav namreč določbi, ki jih vsebuje člen 5(2) in (3), izrecno napotujeta h konceptu odgovornosti, ju vseeno lahko razlagamo kot pravili, katerih cilj je določiti značaj in obseg obveznosti, določene v odstavku 1, s tem da potrjujeta neprenosljivost te obveznosti na druge subjekte, ki niso delodajalec in ki jih po navodilu delodajalca (člen 5(2)) ali po izrecni določbi zakona (člen 5(3)) bremenijo posebne obveznosti pri organizaciji zaščitnih in preventiv-

nih dejavnosti oziroma, splošneje, pri zagotavljanju varnosti in zdravja pri delu. Tovrstne odločbe so sicer omejene na to, da poudarjajo odgovornost (ali bolje obveznosti) delodajalca samo v zvezi s preventivno dejavnostjo glede dogodkov, ki lahko prizadenejo pravno varovano dobrino

se na prvi pogled oddaljuje od merila krivde in se bolj približuje merilu objektivne odgovornosti.

69. Nasprotno pa se člen 5(4), prvi pododstavek, izrecno nanaša na sistem delodajalčeve odgovornosti glede posledic dogodkov, škodljivih za zdravje delavcev.

72. Kljub temu pa je treba temeljiteje preveriti pravilnost take razlage, ki jo odločno zagovarja Komisija.

70. Če določbo člena 5(4), prvi pododstavek, Okvirne direktive razlagamo *a contrario*, se nujno potrjuje načelo, po katerem države članice niso upravičene, da izključijo ali omejijo odgovornost delodajalcev za škodo, ki izhaja iz dejstev ali dogodkov, ki niso navedeni med primeri navedene določbe.

73. Menim, da je treba v ta namen najprej pojasniti, da bi bilo besedilo določb Okvirne direktive v smislu objektivne odgovornosti delodajalca kot sestavnega dela ureditve Skupnosti za zagotavljanje varnosti in zdravja delavcev mogoče upravičiti, po mojem mnenju, le na podlagi take razlage člena 5(4) Okvirne direktive.

71. Zdi se, da je bil v zvezi s členom 5(4), prvi pododstavek, Okvirne direktive dejansko zakonodajalčev namen predlagati smernice skupnega modela odgovornosti za škodo, prizadeto zdravju delavcev, model, ki

74. S trditvijo Komisije, po kateri bi bila tovrstna razlaga mogoča že na podlagi člena 5(1) Okvirne direktive, pa se ne morem strinjati.

75. Kot je bilo namreč že omenjeno zgoraj, ta zadnja določba določa samo to, da se delodajalcu naloži obveznost jamčevanja, ki jo moramo razumeti prvenstveno kot pre-

ventivno obveznost, medtem ko ne opredeljuje, kdo odgovarja, ko se pripeti dogodek, škodljiv za varovane dobrine prek predvidevanja omenjene obveznosti.

76. Prav gotovo je res, da ta določba posredno vsebuje tudi pravilo, povezano z odgovornostjo, glede na to, da bi naložitev obveznosti, ne da bi bile predvidene oblike odgovornosti za primere nespoštovanja te obveznosti, neizogibno zreduciralo določbe, ki potrjujejo navedeno obveznost, v navadne programske norme, medtem ko se jasno pokaže preskriptivna narava obveznosti, določenih z Okvirno direktivo v členu 4(1), ki nalaga državam članicam, da „izvedejo potrebne aktivnosti, s katerimi zagotovijo, da veljajo za delodajalce [...] zakonski predpisi, potrebni za izvajanje te direktive“.

77. V nasprotju s tem, kar trdi Komisija, tudi če zanemarimo samo besedilo določbe in ga razlagamo v okviru konteksta, v katerega je vpet, bi po mojem mnenju težko trdili, da je člen 5(1) Okvirne direktive, s tem ko je bila izrecno določena pravna obveznost v breme nekega subjekta, hkrati nameraval tudi posredno naložiti istemu subjektu širšo odgovornost, kot je odgovornost, ki izhaja iz morebitnega nespoštovanja navedene obveznosti. Drugače povedano, menim, da iz

besedila določbe ne moremo sklepati, da je delodajalec zavezan k obveznosti, ki je v bistvu preventivnega značaja, in hkrati sistemu objektivne odgovornosti – ne glede na to, ali bi odgovornemu subjektu lahko pripisali kakršnokoli krivdo ali malomarnost pri uvajanju preventivnih ukrepov – za dogodke, ki so škodljivi za pravne dobrine, ki jih želimo zavarovati z vzpostavitvijo take obveznosti.

78. Preveriti moramo torej, ali trditev Komisije, na podlagi katere določbe Okvirne direktive obvezujejo države članice, da za delodajalca določijo sistem objektivne odgovornosti pri dogodkih, škodljivih za zdravje delavcev, lahko temelji samo na členu 5(4), prvi pododstavek, zadevne direktive.

79. Na podlagi takih določb okvirna direktiva „ne izključuje možnosti držav članic, da predvidijo izključitev ali omejitve odgovornosti delodajalcev zaradi dejstev,“ ki so posledica določenih okoliščin ali dogodkov.

80. Po mojem mnenju številni elementi, ki izhajajo iz dobredne in zgodovinske razlage zadevne določbe, nasprotujejo razlagi te določbe v smislu, ki ga predlaga Komisija.

81. Prvič, zdi se, da je besedilo določbe težko uskladiti s pomenom in z vlogo, ki bi se morala navezovati na vsebino določbe, če bi jo želeli razlagati v smislu, ki ga predlaga tožeča institucija.

82. S tega vidika kaže, da je formulacija „ta direktiva ne omejuje možnosti držav članic“, zaradi pomena, ki ga ima izraz „ne omejuje“, namenjena pojasnitvi obsega določb Direktive – in s tem povezano, glede manevrskega prostora držav članic pri prenosu teh določb v nacionalno zakonodajo – ne pa vzpostavitvi, na podlagi razlage omenjene določbe *a contrario*, obveznosti držav članic, ki ni ne izrecno ne posredno upoštevana v drugih določbah te direktive, da v svoji ureditvi določijo objektivno odgovornost delodajalca.

83. Drugič, možnost da razlagamo določbo člena 5(4), prvi pododstavek, tako kot želi Komisija, dopušča povod za dvome tudi z vidika normativne tehnike, ki bi jo uporabil zakonodajalec Skupnosti.

84. Ni namreč zelo verjetno, da bi morala načelo delodajalčeve objektivne odgovornosti v okviru sistema Skupnosti glede zagotavljanja zdravja in varnosti delavcev ter

usklajevanje nacionalnih ureditev na področju odgovornosti, ki iz takega načela izhajajo, izvirati iz *a contrario* razlage določbe, ki se izrecno omeji na to, da podeli državam članicam možnost omejiti ali izključiti odgovornost delodajalca v posebnih primerih. Tako postopanje zakonodajalca Skupnosti se zdi še manj verjetno, če upoštevamo, da nekatere države, kot na primer Združeno kraljestvo, niso vajene oblik nekrivdne odgovornosti.

85. Tretjič, domet člena 5(4), prvi pododstavek, Okvirne direktive zelo omejujejo trditve glede razlage, izpeljane iz geneze navedene določbe.

86. V zvezi s tem iz spisa izhaja, da so člen 5(4) vključili v besedilo Okvirne direktive, da bi odgovorili na zahteve britanske in irske delegacije, postavljene med razpravo na Svetu o osnutku Okvirne direktive.

87. Iz dokumentacije, ki jo je predložilo Združeno kraljestvo, o seji delovne skupine za socialne zadeve z dne 21. in 22. junija 1998 je še posebej razvidno, da sta ob tej priložnosti britanska in irska delegacija

opozorili na težave, ki bi jih prenos Direktive povzročil v obeh državah, če bi določbe Direktive glede določanja obveznosti delodajalcev ohranile togo besedilo, ki ga je predlagala Komisija.

odločili za uvedbo splošne klavzule, kot je zapisana v členu 5(4).

88. Skratka, navedeni državi članici sta zatrjevali, da na področju varnosti in zdravja delavcev britanska in irska sodišča v primerjavi s sodišči v celinskih pravnih sistemih nimajo možnosti za prožno razlago zapisanih pravnih virov. Zato bi besedilo, ki kot absolutne določa večji del obveznosti delodajalca, določenih v Direktivi, neupravičeno povzročilo bolj togo uporabo pravil Okvirne direktive v deželah *common law*. Predlagali sta torej, da bi se v določbe predloga Direktive uvedlo klavzulo fleksibilnosti, kakršna je SFAIRP, ki se je že pojavljala v tako imenovanih direktivah „prve generacije“.

90. V tožbi Komisija opozarja, da so v skupni izjavi Sveta in Komisije, zapisani v zapisnik seje Sveta z dne 12. junija 1989, natančno določili, da je cilj člena 5(4) Okvirne direktive „prispevati k reševanju pravnih problemov držav z anglosaškim pravom“ in da to ne upravičuje „odstopanja na ravni Skupnosti od zagotavljanja varnosti in zdravja delavcev“ pri prenosu Direktive v nacionalne ureditve.

89. Med mogočimi rešitvami, o katerih so preudarjali, da bi odgovorili na postavljene zahteve britanske in irske delegacije¹⁰, so se

91. Člen 5(4) je bil torej vključen v Okvirno direktivo kot rezultat razprave v Svetu glede načina razrešitve težav, ki bi jih besedilo absolutne *delodajalčeve obveznosti zagotavljanja varnosti* povzročilo v sistemih *common law*, če upoštevamo, da so sodišča v teh sistemih dolžna dobesedno razlagati zapisane pravne vire.

10 — Omenjene rešitve so temeljile na skupni izjavi Sveta in Komisije, na pripravi splošne klavzule v besedilu Direktive in na vključitvi posebne klavzule v različne določbe direktive; nasprotno pa so možnost, da bi sprejeli različno besedilo zadevnih določb Okvirne direktive v različnih jezikovnih različicah, to je rešitev, ki je bila uporabljena pri nekaterih konvencijah Mednarodne organizacije za delo, zavrgli že na začetku.

92. Iz tega izhaja, tudi glede na trditve, razvidne iz zakonodajnega postopka Okvirne direktive, da določbi, ki jo vsebuje člen 5(4), prvi pododstavek, težko pripišemo pomen, ki ga predlaga Komisija.

93. Končno je treba tudi pripomniti, da ima trditev tožene institucije omejitve tudi v pravni podlagi Okvirne direktive, saj namreč ni razvidno, ali je bil zakonodajalec Skupnosti pooblaščen, da na podlagi člena 118a Pogodbe ES – ki določa, da v obliki direktiv sprejme „minimalne zahteve za postopno izvajanje“ – sproži usklajevanje sistemov odgovornosti, ki so v veljavi v državah članicah.

94. Čeprav vsi elementi iz zgoraj navedenih točk od 80 do 92 skupaj vodijo k zavrnitvi razlage, ki jo zagovarja Komisija, pa hkrati tudi omogočajo, da se predlaga in utemelji drugačna razlaga člena 5(4), prvi pododstavek, Okvirne direktive.

95. Zgodovinsko ozadje zadevne določbe nam omogoča predvsem razumeti, kako je ta določba vključena v kontekst člena 5, in notranje povezave zlasti s prvim odstavkom tega člena.

96. Po mojem mnenju lahko iz zgoraj predstavljenega zakonodajnega postopka Okvirne direktive sklepamo, da je bil člen 5(4), prvi pododstavek, vključen v besedilo te direktive zato, da se pojasni *obseg delodajalčeve obveznosti zagotavljanja varnosti*, ki

jo določa člen 5(1)¹¹, in posledično *širitev odgovornosti*, ki izhaja iz njenega morebitnega nespoštovanja. Pojasnilo dobimo zlasti prek določitve in izrecne opredelitve primerov, pri katerih dogodek, škodljiv za zdravje delavcev, in njegove posledice niso vezani na kršitev obveznosti zagotavljanja varnosti ter jih torej ne moremo naprtiti delodajalcu na podlagi njegove *krivde*.

97. V tem smislu je člen 5(4), prvi pododstavek, neke vrste razlagalna določba člena 5(1).

98. Čeprav izhajamo iz potrebe, da razlagamo omenjeno določbo v skladu s funkcijo, ki ji jo je pripisal zakonodajalec Skupnosti, kot izhaja iz priprav na Okvirno direktivo, zgornjo razlago potrjujejo elementi v dobesednem zapisu te določbe, navedeni v točki 82 teh sklepnih predlogov.

11 – Zdi se, da jo je v tem smislu razlagala tudi Komisija, ko jo je vključila v besedilo Direktive. V pisni izjavi, zapisani v zapisniku seje Sveta z dne 12. junija 1989 in navedeni v tožbi, točka 25, je Komisija opozorila, da „sklicevanja [v členu 5(4) Okvirne direktive] na izjemne dogodke, katerih posledicam se ne bi bilo mogoče izogniti kljub skrbnemu izpolnjevanju obveznosti, v nobenem primeru ni mogoče razlagati tako, da lahko delodajalec prosto presoja, ali je ukrepe treba uporabiti, pri čemer bi upošteval čas, težave in stroške, ki bi jih to imelo“.

99. Glede tega je treba preveriti, ali to trditev potrjuje sistematična razlaga člena 5(1).

100. Povedali smo že, da zadevna določba vzpostavlja obveznost delodajalca, da zagotovi varnost in zdravje delavcev. Na tem mestu moramo konkretno opredeliti vsebino in obseg navedene obveznosti, ki je formulirana, kot smo videli, kot absolutna obveznost.

101. V tem pogledu se strinjam s strankama, ki menita, da je treba tovrstno opredelitev napraviti z vidika vseh določb Okvirne direktive in zlasti člena 6, ki opredeljuje splošne obveznosti delodajalca, čeprav se mi zdi, da so nekatere smernice nakazane že v besedilu člena 5(1).

102. Prvič, jasno se mi zdi, da ta določba nalaga nosilcu obveznosti pozitivno ravnanje, ki sestoji iz sprejetja ukrepov, namenjenih varovanju pravne dobrine, ki je normativno opredeljena kot varnost in zdravje delavcev.

103. Drugič, ker obveznost zahteva, da se „zagotovi“ varstvo navedene dobrine, morajo biti taki ukrepi ustrezni in zadostni za tak cilj. Drugače povedano, če izhajamo iz besedila vsebine člena 5(1) Okvirne direktive, pomeni obveznost, ki jo predpisuje določba v breme delodajalca, po mojem mnenju uporabo vsakega ukrepa, ki se izkaže kot potreben, pri tem, da se v vseh pogledih zagotovi varnost in zdravje delavcev v zvezi z delom.

104. Tak zaključek potrjuje sicer tudi člen 6(1), prvi pododstavek, Okvirne direktive, po katerem delodajalec „[v] okviru svojih odgovornosti [...] sprejme ukrepe, potrebne za zagotovitev varnosti in zaščito zdravja delavcev [...]“

105. Tretjič, cilj varstva, ki ga zasleduje člen 5(1) Okvirne direktive, narekuje, da delodajalčevo obveznost razlagamo predvsem v smislu preprečevanja. Ta obveznost se uresničuje z določanjem in s presojo tveganj za varnost in zdravje delavcev, ki jih povzročata dejavnost podjetja, ter z opredelitvijo in določitvijo potrebnih preventivnih ukrepov.

106. Člen 9(1) Okvirne direktive pojasnjuje vsebino preventivnih obveznosti delodajalca v pravkar razloženem smislu. Na podlagi tovrstne določbe mora delodajalec „oceniti tveganja za varnost in zdravje pri delu, tudi tista, s katerimi se soočajo skupine delavcev, izpostavljene posebnim tveganjem“ (člen 9(1)(a)), in „odločati o varnostnih ukrepih, ki jih je treba sprejeti, in če je treba, o osebni varovalni opremi, ki se mora uporabljati“ (člen 9(1)(b)).

količino in obseg tveganj, ki so jim izpostavljeni delavci, kakor tudi na učinkovitost ukrepov, potrebnih za izogibanje tveganjem ali omejitvev teh.

107. Tako tudi pri navajanju splošnih načel preprečevanja, s katerimi so konkretizirane delodajalčeve obveznosti zagotavljanja varnosti, člen 6(2) Okvirne direktive določa, da morajo biti preventivni ukrepi, ki jih izvaja delodajalec, še posebno usmerjeni k „izogibanju tveganjem“ (a), „ovrednotenju tveganj, katerim se ni mogoče izogniti“ (b), „obvladovanju tveganj pri viru“ (c), „razvijanju [...] preventivne politike [...]“ (g).

109. V tem smislu člen 6(2) Okvirne direktive določa, da se mora pri uvedbi preventivnih ukrepov delodajalec „prilagajati tehničnemu napredku“ (e).

110. Končno, iz splošnih meril preventivne politike, ki jih vsebuje člen 6(2)(b) – ki kot smo videli, delodajalcu nalaga „ovrednotenje tveganj, katerim se ni mogoče izogniti“ – in (f) Okvirne direktive, na podlagi katere je delodajalec dolžan opraviti „zamenjavo nevarnega z nenevarnim ali manj nevarnim“, izhaja, da splošna obveznost zagotavljanja varnosti, določena s členom 5(1), ni tako široka, da bi delodajalcu nalagala ureditev delovnega okolja, v katerem ne bo tveganj.

108. Četrtrič, ker lahko tehnični napredek in napredek proizvodnih procesov vodita v ustvarjanje novih tveganj za varnost in zdravje delavcev ter v povečevanje raznovrstnosti in izpopolnjevanje varnostnih ukrepov, je treba delodajalčevo obveznost zagotavljanja varnosti razlagati v dinamičnem smislu, pri čemer se je treba stalno prilagajati ustreznim okoliščinam in s tem vplivati na

111. Presoja, predstavljena v zgoraj navedenih točkah od 102 do 110, omogoča zaključek, da je na podlagi člena 5(1) Okvirne direktive delodajalec dolžan preprečiti ali omejiti, kolikor je to mogoče in ob prilagaja-

nju tehničnemu napredku, vsa tveganja za varnost in zdravje delavcev, ki so konkretno predvidljiva.

112. Če zgornjo trditev prevedemo v kategorijo odgovornosti, je samoumevno, da bodo delodajalcu pripisani tako nastanek predvidljivih in izogibljivih tveganj za varnost in zdravje delavcev kot tudi posledice dogodkov, ki so konkretizacija tovrstnih tveganj, saj gre v obeh primerih za rezultat kršitve splošne obveznosti zagotavljanja varnosti, kot je opredeljena zgoraj.

113. In obratno, delodajalcu ne bo mogoče pripisati niti nastanka nepredvidljivih in/ali neizogibljivih tveganj niti posledic dogodkov, v katerih se ta tveganja udejanjijo.

114. Primeri nepripisljivosti, opisani v prejšnji točki, so zajeti v členu 5(4), prvi pododstavek, Okvirne direktive, medtem ko primeri pripisljivosti, opisani v zgoraj navedeni točki 112, ustrezajo tistim primerom, v katerih bi določba, ki jo razlagamo *a contrario*, državam članicam onemogočala izključitev ali omejitev delodajalčeve odgovornosti.

115. V zgoraj navedeni točki 96 torej potrjuje postavljeno trditev tudi sistematična razlaga člena 5(1) Okvirne direktive.

116. Iz vseh zgornjih ugotovitev izhaja, da je člen 5(4), prvi pododstavek, Okvirne direktive treba razlagati tako, da opredeljuje obseg odgovornosti delodajalca, ki izhaja iz nespoštovanja splošne obveznosti zagotavljanja varnosti, določene s členom 5(1).

117. V nasprotju s tem, kar zatrjuje Komisija, ta določba torej ne dopušča trditve, da je bil namen Direktive vzpostaviti objektivno odgovornost delodajalca, ne glede na to, ali jo beremo samostojno ali v povezavi s členom 5(1).

118. Čeprav je odgovornost delodajalca v členu 5(1) in (4) zadevne direktive opredeljena zelo široko, gre vseeno za *krivdno odgovornost*, ki izhaja iz nespoštovanja obveznosti zagotavljanja varnosti, naložene delodajalcu.

119. Te ugotovitve ne more spremeniti besedilo člena 5(4), prvi pododstavek, ki določa golo možnost držav članic, da izključijo ali omejijo odgovornost delodajalcev

v primerih, določenih s to določbo. Zakonodajalec Skupnosti se je odločil za tako besedilo, da bi omogočil državam članicam zavezati delodajalca k širši odgovornosti, kot je odgovornost, ki izhaja iz člena 5(1) in člena 5(4), prvi pododstavek, Okvirne direktive, odgovornosti torej, ki se razteza na vsak dogodek, škodljiv za zdravje delavcev, tudi če delodajalcu ne moremo pripisati malomarnosti pri uporabi preventivnih ukrepov. Tako je treba po mojem mnenju razumeti člen 5(4), drugi pododstavek, na podlagi katerega „države članice niso dolžne izvajati možnosti iz prvega pododstavka“.

120. Na podlagi ugotovitev, do katerih sem prišel v zvezi z razlago člena 5(1) in (4) Okvirne direktive, bom presodil še utemeljenost očitkov Komisije v tej tožbi.

3. Kršitve člena 5(1) in (4) Okvirne direktive, ki jo zatrjuje Združeno kraljestvo

121. Z vidika do sedaj navedenega menim, da trditve Komisije izhajajo in napačne razlage določb Okvirne direktive.

122. Čeprav po mojem mnenju tovrstna ugotovitev zadošča za zavrnitev tožbe, se mi zdi primerno podati dodatne razmisleke, če se bo Sodišču, kljub strinjanju z razlago navedenih določb, ki sem jo predlagal, zdelo potrebno nadaljevati s preučitvijo tožbe in z vidika te razlage presoditi obstoj neizpolnitve, očitane Združenemu kraljestvu.

123. V navedbah je tožena država članica večkrat poudarila, da je nespoštovanje obveznosti, ki jih HSW Act nalaga delodajalcu, kazensko sankcionirano. Po mnenju te države članice zagotavlja odločitev britanskega zakonodajalca za kazensko odgovornost pri kršitvah delodajalčeve obveznosti preprečevanja učinkovitejši sistem varstva, ki je v celoti skladen z določbami Okvirne direktive, saj ta ne zahteva od držav članic, da določijo posebno obliko odgovornosti pri sankcioniranju tovrstnih kršitev. Kljub temu Združeno kraljestvo utemeljuje, da bi z razlago člena 5(1) in (4) zadevne direktive, ki jo predlaga Komisija, če bi jo Sodišče sprejelo, britanskemu zakonodajalcu naložili opustitev take odločitve, ker objektivna kazenska odgovornost ni mogoča.

124. Menim, da je v tej zvezi treba pojasniti, da Okvirna direktiva, ne samo da državam članicam ne nalaga uporabe *določene vrste* odgovornosti, kot je na to pravilno opozorilo

Združeno kraljestvo, ampak tudi ne predpostavlja *enakega obsega* različnih vrst odgovornosti, civilne, kazenske ali druge, ki jih določajo posamezne nacionalne ureditve.

125. Drugače povedano, če so na osnovi Okvirne direktive države članice dolžne določiti sistem odgovornosti delodajalca, ki je skladen z modelom, kakor izhaja iz določb te direktive, so države članice proste pri izbiri oblike odgovornosti in tudi pri določitvi *nadaljnje* oblike odgovornosti, morda tudi manj široke v primerjavi s tistimi, ki jih predpisujejo te določbe. Po mojem mnenju tako ne bi bilo mogoče grajati izbire posamezne države članice, če določi civilno odgovornost delodajalca pri nespoštovanju splošne obveznosti zagotavljanja varnosti, kot je razlagana zgoraj, sočasno pa omejeno obliko kazenske odgovornosti, na primer ob sami kršitvi določnejših predpisov zakonodaje o nezgodah pri delu.

126. Iz zgornjega izhaja, da v tej tožbi sporne klavzule ne bi bilo mogoče grajati, če bi se ugotovilo, da zadevna klavzula določa manj široko odgovornost delodajalca od tiste, za katero se ugotavlja, da jo nalaga Okvirna direktiva, vendar to odgovornost določa le na kazenskem področju, in da britansko pravo določa obliko civilne odgovornosti delodajalca, ki po obsegu povsem ustreza sistemu odgovornosti, kot ga določa Okvirna direktiva.

127. Čeprav je res, da je v britanskem sistemu predvidena civilna odgovornost delodajalca samo pri kršitvah natančno določenih obveznosti delodajalca, ki so s posebnimi zakonskimi določbami in ne zaradi nespoštovanja splošne obveznosti zagotavljanja varnosti določene v oddelku 2(1) HSW Act¹², iz spisa kljub vsemu izhaja, da obstaja v *common law* civilna odgovornost delodajalca zaradi neupoštevanja dolžne skrbnosti do svojih delavcev.

128. Skladno s predpostavko, na katero se je opirala Komisija glede objektivne narave odgovornosti delodajalca, ki jo določa Okvirna direktiva, ta oblika odgovornosti ni bila upoštevana pri presoji v okviru tožbe.

129. Če bi Sodišče, kljub strinjanju z razlago člena 5(1) in (4) zadevne direktive, do katere sem prišel s to analizo, menilo, da ugotovitev o napačnosti razlage, iz katere izhaja Komisija, za zavrnitev tožbe ne zadošča in bi nadaljevalo s presojo tožbe, se za pravilno presojo položaja Združenega kraljestva po mojem mnenju ni mogoče izogniti ugotovitvi, ali je civilna odgovornost delodajalca po

12 — Za katerega je, kot smo videli, civilna odgovornost izrecno izključena z določbo oddelka 47(1) HSW Act.

common law široka vsaj toliko kot odgovornost, ki izhaja iz določb Okvirne direktive. Pri pritrdilnem odgovoru namreč neizpolnitev, ki jo zatrjuje Komisija, ne bi bila utemeljena.

člena 5(1) in (4) Okvirne direktive, ki jo predlagam, meni pa, da ugotovitev o napačnosti razlage, iz katere izhaja Komisija, za zavrnitev tožbe ne zadošča, kljub vsemu tožbo zavrniti, saj temelji na nezadostni analizi britanskega sistema, da bi se lahko presodilo o njegovi skladnosti z določbami Okvirne direktive.

130. Glede na sodno prakso prenos direktive v nacionalno pravo namreč ne zahteva nujno formalnega in dobesednega prepisa določb direktive v izrecno in dobesedno enake zakonske določbe, tako da lahko zadošča že splošnejša pravna ureditev, če ta zagotavlja dejansko dovolj jasno in natančno uporabo celotne direktive.¹³

131. Spomniti moramo tudi na to, da je Komisija v okviru tožbe na podlagi člena 226 ES dolžna dokazati obstoj očitane neizpolnitve in predložiti Sodišču vse elemente, ki jih Sodišče potrebuje za presojo obstoja neizpolnitve, ne pa svojih trditev opirati na domneve.¹⁴

132. Zaradi vseh navedenih razlogov menim, da mora Sodišče, čeprav se strinja z razlago

133. Ugotovitev, do katerih sem do sedaj prišel, izhajajo iz predpostavke, predstavljene v zgoraj navedenih točkah od 57 do 59, da se v tožbi očita zakonitost klavzule SFAIRP samo z vidika njene sposobnosti, da določi obseg *odgovornosti* delodajalca glede posledic dogodkov, škodljivih za zdravje delavcev, v obratni smeri, kot je določeno s členom 5(1) in (4) Okvirne direktive.

134. Torej povsem podredno in samo za primer, če bo Sodišče razlagalo tožbo kot uveljavljanje protipravnosti omenjene klavzule tudi zato, ker omejuje obseg delodajalčeve *obveznosti* zagotavljanja varnosti na podlagi člena 5(1) Okvirne direktive, bom v nadaljevanju na kratko preučil utemeljenost takih očitkov.

13 — Glej zlasti sodbi z dne 7. januarja 2004 v zadevi Komisija proti Španiji (C-58/02, Recueil, str. I-621, točka 26) in z dne 20. oktobra 2005 v zadevi Komisija proti Združenemu kraljestvu (C-6/04, ZOdl., str. I-9017, točka 21).

14 — Glej sodbo z dne 12. maja 2005 v zadevi Komisija proti Belgiji (C-287/03, ZOdl., str. I-3761, točka 27) in v njej navedeno sodno prakso.

135. Razmisleki, predstavljeni v zgoraj navedenih točkah od 102 do 110, omogočajo, da določimo okvir splošne obveznosti zagotavljanja varnosti, kot izhaja iz člena 5(1) Okvirne direktive in iz njenih določb, ki konkretizirajo zadevno obveznost.

136. V zgoraj navedeni točki 111 trdim, da mora delodajalec na podlagi obveznosti zagotavljanja varnosti, ki je določena s členom 5(1) Okvirne direktive, preprečiti ali omejiti, kolikor je to mogoče in ob prilagajanju tehničnemu napredku, vsa tveganja za varnost in zdravje delavcev, ki so konkretno predvidljiva.

137. To zlasti pomeni, da je objektivna tehnična možnost odprave ali zmanjševanja tveganja za varnost in zdravje delavcev merilo, na podlagi katerega je treba konkretno presoditi skladnost delodajalčevega ravnanja z določbami Okvirne direktive.

138. Sklicevanje na pojem „razumne izvedljivosti“ v oddelku 2(1) HSW Act po mojem mnenju ni skladno z obsegom, ki ga je treba pripisati splošni obveznosti zagotavljanja varnosti, kot jo določa člen 5(1) Okvirne

direktive, ker uvaja manj strogo merilo presojanja ustreznosti preventivne dejavnosti v primerjavi z golo tehnično možnostjo.

139. Preizkus, ki so ga britanska sodišča dolžna opraviti pri presoji skladnosti ravnanja delodajalca z določbo oddelka 2(1) zakona HSW Act, pomeni presojo, ki presega ugotavljanje obstoja možnosti, da se prepreči nastanek tveganja ali omeji njegov obseg na podlagi možnosti, ki jih ponuja tehnika, in dopušča (ali natančneje, nalaga) – tudi pri tveganjih, ki jih je mogoče konkretno odpraviti –, da se pretehta stroške preventivnih ukrepov, ne samo v ekonomskem smislu, in resnost ter obseg morebitne škode za zdravje delavcev.

140. Tovrstna analiza stroškov in koristi – tudi če upoštevamo, kot je poudarilo Združeno kraljestvo, da to v praksi za delodajalca težko pripelje do ugodnih rezultatov – se mi ne zdi dopustna na podlagi skupnostnega sistema zagotavljanja varnosti in zdravja delavcev, ker daje ta sistem na področju varnosti in zdravja delavcev prednost delavcu in ne gospodarski pobudi.¹⁵

15 – V tem smislu se iz Okvirne direktive pokažejo številni elementi. Naj opozorim zlasti na trinajsto uvodno izjavo, na katero se sklicuje Komisija, in na merilo, določeno s členom 6(2)(d), ki nalaga, da je treba „delo prilagoditi posamezniku“.

141. Če bo Sodišče razlagalo očitke, ki jih je podala Komisija, tako, kot je opisano v zgoraj navedeni točki 134, menim, da iz navedenega izhaja, da je treba tožbi ugoditi.

143. Glede na to, da predlagam Sodišču, naj zavrne tožbo, in glede na to, da ja Združeno kraljestvo predlagalo, naj se tožnici naloži plačilo stroškov, menim, da je plačilo stroškov treba naložiti Komisiji.

VI – Stroški

142. V skladu s členom 69(2) Poslovnika se neuspeli strani naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.

VII – Predlog

144. Zaradi vseh zgoraj navedenih razlogov Sodišču predlagam, naj rzsodi:

- Tožba se zavrne.

- Komisiji se naloži plačilo stroškov.