

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

PAOLO M. MENGOZZI

föredraget den 18 januari 2007¹

I — Inledning

1. Europeiska gemenskapernas kommission har i förevarande mål yrkat att domstolen skall fastställa att Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.1 och 5.4 i rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet² genom att inskränka arbetsgivarens skyldighet att svara för att arbetstagarens säkerhet och hälsa tryggas i alla avseenden som är förbundna med arbetet till en skyldighet att göra detta "så långt som är skäligen möjligt".

1 — Originalspråk: italienska.

2 — EGT L 183, s. 1; svensk specialutgåva, område 5, volym 4, s. 146.

II — Tillämpliga bestämmelser

A — Direktiv 89/391

2. I direktiv 89/391, även kallat ramdirektivet, som antagits på grundval av artikel 118a i EG-fördraget (artiklarna 117–120 i EG-fördraget har ersatts av artiklarna 136–143 EG), med genomförande av gemenskapens tredje handlingsprogram i fråga om hälsa och säkerhet i arbetet av den 21 december 1987³, föreskrivs allmänna bestämmelser om förebyggande av risker i arbetet och om arbetstagarnas säkerhet och hälsa, i vilka förslaget till teknisk harmonisering av säkerhetsreglerna inom gemenskapen ingår (nedan kallat ramdirektivet). Ramdirektivets generella räckvidd framgår, förutom av artikel 1.2 i vilken dess syfte definieras, av artikel 16 i detsamma. Enligt artikel 16.1 skall rådet; efter förslag från kommissionen med stöd av artikel 118a i EG-fördraget; anta

3 — EGT C 28, s. 1.

särdirektiv (så kallade dotterdirektiv⁴). I artikel 16.3 anges därefter att "[b]estämmelserna i detta direktiv skall ... tillämpas [fullt ut] på alla områden, som omfattas av särdirektiven utan att hindra tillämpningen av de strängare eller mer specifika bestämmelser som finns i [dessa]".

3. Det skall härefter för det första erinras om ordalydelsen i artikel 118a i EG-fördraget och därefter om de bestämmelser i ramdirektivet som är av betydelse för detta mål samt, i stora drag, om upprättandet av detta direktiv.

4. Enligt artikel 118a, som infördes i EG-fördraget genom artikel 21 i Europeiska enhetsakten, har; inom ramen för gemenskapens socialpolitik; frågan om säkerheten på arbetsplatsen en specifik och självständig betydelse. Denna artikel har utgjort den rättsliga grunden för antagandet av de så kallade andra generationens direktiv på detta område, för vilka inte, till skillnad från de föregående direktiven, artiklarna 100 och 100a i EG-fördraget har legat till grund. Dessa artiklar lämpade sig inte för en omfattande reglering av området på grund av det krav på ändamålsenlighet vid upprättandet av en fungerande gemensam mark-

nad som i dessa artiklar föreskrevs för de rättsakter som antogs på grundval av dem.⁵

5. Enligt artikel 118a.1 i EG-fördraget skall "[m]edlemsstaterna ... särskilt sträva efter att, främst i fråga om arbetsmiljön, främja förbättringar av arbetstagares hälsa och säkerhet, och skall ha som mål att harmonisera förhållandena på detta område samtidigt som redan gjorda förbättringar bibehålls". För att medverka till att detta mål uppnås skall, enligt artikel 118a.2, rådet enligt förfarandet i denna bestämmelse "genom direktiv anta minimikrav, som skall genomföras gradvis, varvid hänsyn skall tas till rådande förhållanden och tekniska bestämmelser i var och en av medlemsstaterna" och härvid undvika "sådana administrativa, finansiella och rättsliga ålägganden ... som motverkar tillkomsten och utvecklingen av små och medelstora företag". I artikel 118a.3 anges slutligen att "[d]e bestämmelser som antagits enligt denna artikel skall inte hindra någon medlemsstat från att bibehålla eller införa sådana mera långtgående bestämmelser för att värna om arbetsvillkoren som är förenliga med detta fördrag".

6. Ramdirektivet är indelat i fyra avsnitt. Avsnitt I, rubricerat "Allmänna bestämmel-

4 — Hittills har nitton särdirektiv antagits på grundval av artikel 16.1 i ramdirektivet.

5 — Se, i fråga om val av rättslig grund för att reglera det aktuella området i särskilda avseenden, dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot rådet (REG 1996, s. I-5755).

ser", består av fyra artiklar. I artiklarna 1 och 2 avgränsas direktivets syfte respektive räckvidd. I artikel 3 definieras begreppen arbetstagare, arbetsgivare, arbetstagarrepresentanter och förebyggande. I artikel 3b definieras särskilt arbetsgivare som "varje fysisk eller juridisk person som står i ett arbetsgivarförhållande till arbetstagare och har ansvar för företaget och/eller verksamheten". I artikel 4.1 anges att "[m]edlemsstaterna skall vidta tillräckliga åtgärder för att säkerställa att arbetsgivare, arbetstagare och arbetstagarrepresentanter omfattas av sådana lagar och andra författningar som behövs för att bestämmelserna i detta direktiv skall kunna genomföras i praktiken".

7. Avsnitt II i ramdirektivet, rubricerat "Arbetsgivarnas skyldigheter", består av åtta artiklar. I artikel 5, under rubriken "Allmänna bestämmelser", anges i punkt 1 arbetsgivarens skyldighet att svara för säkerheten i följande ordalag:

"Arbetsgivaren är skyldig att svara för att arbetstagarens säkerhet och hälsa tryggas i alla avseenden som är förbundna med arbetet:"

8. I artikel 5.2 och 5.3 föreskrivs följande:

"2. I de fall en arbetsgivare i överensstämmelse med artikel 7.3 anlitar tjänster eller

personer utifrån skall han inte fritas från sitt ansvar på detta område.

3. Arbetstagarnas skyldigheter på arbetarskyddsområdet skall inte inverka på arbetsgivarens ansvar."

9. I artikel 5.4 första stycket föreskrivs slutligen att direktivet "inte [skall] inskränka medlemsstaternas möjlighet att vidta åtgärder för att upphäva eller begränsa arbetsgivarens ansvar i sådana situationer som är ovanliga och oförutsebara och som ligger utanför arbetsgivarens kontroll, eller för enstaka händelser vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas ens med den största noggrannhet". I artikel 5.4 andra stycket anges att "[m]edlemsstaterna ... inte [är] skyldiga att begagna sig av möjligheten enligt första stycket".

10. Innehållet i arbetsgivarens skyldighet att svara för säkerheten anges i de följande artiklarna 6–12 i ramdirektivet.

11. För undersökningen av förevarande mål har bestämmelserna i artikel 6, rubricerad

”Arbetsgivarens allmänna skyldigheter”, särskild betydelse. Denna artikel har följande lydelse:

”1. Inom ramen för sina skyldigheter skall arbetsgivaren vidta tillräckliga åtgärder till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, inbegripet förebyggande av risker i arbetet och tillhandahållande av information och utbildning samt iordningställande av erforderlig organisation och nödvändiga resurser.

Arbetsgivaren skall vara uppmärksam på behovet av att anpassa dessa åtgärder med hänsyn till ändrade omständigheter och sträva efter att förbättra de rådande förhållandena.

2. Arbetsgivaren skall verkställa de åtgärder som avses i punkt 1 första stycket med utgångspunkt från följande allmänna principer för förebyggande arbete:

a) undvika risker,

b) utvärdera risker, som inte kan undvikas,

c) bekämpa riskerna vid källan,

d) anpassa arbetet till den enskilde, i synnerhet vad gäller utformningen av arbetsplatser, val av arbetsutrustning och val av arbets- och produktionsmetoder, med avsikt att framförallt reducera monotont arbete och arbete med fastställt ackord och minska effekterna av sådant arbete på hälsan,

e) ta hänsyn till den tekniska utvecklingen,

f) ersätta farliga ämnen med ämnen som inte är farliga eller mindre farliga,

g) utveckla en enhetlig övergripande policy för det förebyggande arbetet, vilken omfattar teknik, arbetsorganisation, arbetsbetingelser, sociala relationer och påverkan från faktorer i arbetsmiljön,

h) prioritera gemensamma skyddsåtgärder framför individriktade skyddsåtgärder,

i) ge arbetstagarna tillräckliga instruktioner.

3. Utan att det inskränker de övriga bestämmelserna i detta direktiv skall arbetsgivaren göra följande med beaktande av verksamhetens art:

a) Arbetsgivaren skall utvärdera riskerna för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, bland annat vid val av arbetsutrustning, de kemiska ämnen och preparat som används samt arbetsplatsernas utformning.

Som en följd av denna utvärdering, skall vid behov de förebyggande åtgärder samt de arbets- och produktionsmetoder, som tillämpas av arbetsgivaren

— garantera en förbättring av skyddsnivån för arbetstagarna med avseende på säkerhet och hälsa,

— integreras i all verksamhet och på alla nivåer inom företaget och/eller verksamheten.

b) Då arbetsgivaren uppdrar åt arbetstagaren att utföra vissa arbetsuppgifter skall han ta hänsyn till dennes kunskaper på arbetarskyddsområdet.

c) Arbetsgivaren skall se till att planläggning och införande av ny teknik blir föremål för överläggningar med arbetstagarna och/eller deras representanter i fråga om följdverkningarna för arbetstagarnas säkerhet och hälsa i samband med val av utrustning och förändringar i arbetsbetingelser och arbetsmiljön.

d) Arbetsgivaren skall vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att endast de arbetstagare, som fått tillräckliga instruktioner, får tillträde till särskilt riskfyllda och farliga områden.

4. Utan att det inskränker övriga bestämmelser i detta direktiv skall arbetsgivare, där flera företag samtidigt driver verksamhet på ett arbetsställe, samverka vid tillämpningen av reglerna om säkerhet, hälsa och arbetshygien samt, med beaktande av verksamhetens art, samordna sina åtgärder i skyddshänseende och i frågor som rör förebyggande av risker i arbetet samt underrätta varandra och sina respektive arbetstagare och/eller arbetstagarrepresentanter om dessa risker.

5. Åtgärder som rör säkerhet, hygien och hälsa i arbetet får under inga förhållanden medföra några kostnader för arbetstagarna.”

12. Enligt artikel 7 och följande artiklar i ramdirektivet åläggs arbetsgivaren mer specifika skyldigheter, såsom skyldigheterna att organisera skydds- och förebyggande åtgärder (artikel 7), att sörja för nödvändiga arbetarskyddsåtgärder för första hjälpen, brandskydd och utrymning samt att vidta åtgärder vid allvarlig och överhängande fara (artikel 8), att se till att det finns en riskvärdering av miljöfaktorer på arbetsplatsen och besluta om de skyddsåtgärder som skall vidtas inbegripet den skyddsutrustning som skall användas (artikel 9) samt skyldigheter i fråga om information, samråd och medverkan och utbildning av arbetstagare (artiklarna 10, 11 respektive 12).

13. Avsnitt III i ramdirektivet består av en enda artikel i vilken arbetstagarnas skyldigheter vid handhavandet av säkerheten fastställs (artikel 13).

14. Avsnitt IV slutligen ägnas "Övriga bestämmelser", däribland ovannämnda artikel 16⁶. Enligt artikel 18.1 skall "[m]edlemsstaterna ... sätta i kraft de lagar och andra förordningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 31 december 1992".

6 — Se ovan punkt 2.

B — Nationell rätt

15. Förenade kungariket var det första industriland som antog bestämmelser på området för arbetstagares säkerhet och hälsa. Den första Factory Act, avsedd att reglera minderårigas arbete, går tillbaka till år 1802. Den följdes av många lagstiftande åtgärder på området, som i ett första skede begränsades till särskilda kategorier arbetstagare och till bestämda ekonomiska områden, och därefter genom Factory and Workshop Act 1878 utsträcktes till att omfatta all industriell verksamhet.

16. I avsikt att enhetliggöra lagstiftningen på området för förebyggande av olycksfall, som kännetecknades av ofullständighet och av en pragmatiskt präglad syn på lagstiftningen, bildades år 1970 en kommitté, vars ordförande var Lord Robens, vilken år 1972 framlade en rapport med olika rekommendationer. På grundval av dessa antogs Health and Safety at Work Act 1974 (nedan kallad HSW Act).

17. HSW Act utgör hörnstenen i hela det brittiska systemet för säkerhet på arbetsplatsen. Det är fråga om en ramlag, som under årens lopp ändrats flera gånger, och i vilken de minimiföreskrifter fastställdes som

gäller samtliga arbetstagare, oavsett verksamhetsområde. På grundval av HSW Act har olika rättsakter av normativ beskaffenhet antagits för införlivande av de bestämmelser som föreskrivs i denna.

18. Det skall i detta skede påpekas att införlivandet av direktiv 89/391 i brittisk rätt har gett upphov till begränsade lagstiftningsåtgärder, detta både eftersom det befintliga systemet i stora drag har ansetts vara förenligt med bestämmelserna i direktivet, och till följd av den dåtida konservativa regeringens klara politiska vilja att till ett minimum begränsa verkan av direktivet – och mer allmänt av gemenskapens ingripanden på det socialpolitiska området – på den nationella rättsordningen.

19. Då det är fråga om bestämmelser genom vilka bestämmelserna i artikel 5.1 i ramdirektivet har införlivats med brittisk rätt, har Förenade kungarikets regering hänvisat till section 2 i HSW Act, rubricerad "general duties of employers to their employees". I section 2 (1) föreskrivs följande:

"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."

20. I section 2 (2) anges på ett icke uttömmande sätt några specifika skyldigheter som åligger arbetsgivaren enligt den skyldighet att svara för säkerheten som anges i allmänna ordalag i ovannämnda section 2 (1). I denna punkt föreskrivs följande:

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

- a) the provision and maintenance of plans 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;

- 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. För överträdelser av arbetsgivarens skyldigheter enligt section 2 i HSW Act föreskrivs straffrättsliga påföljder på grundval av bestämmelserna i sections 33 (1) a och 47 (1) a i samma rättsakt.
- 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. Vid olycksfall i arbetet utges skadestånd till de skadelidande på grundval av bestämmelserna i Industrial Injury Scheme, som finansieras genom allmänna skatter och således inte genom avgifter.

23. Även om överträdelse av skyldigheterna enligt avsnitt 2 i HSW Act med stöd av section 47 (1) inte ger upphov till något skadeståndsansvar för arbetsgivaren, föreskrivs det ett sådant ansvar genom olika bestämmelser i Management of Health and Safety at Work Regulations av år 1999, varigenom vissa bestämmelser i ramdirektivet och dotterdirektiven har införlivats.⁷

24. Arbetsgivarens skyldighet att ersätta de skador som orsakats genom överträdelse av principen om att visa försiktighet gentemot arbetstagarna utgör slutligen en princip i common law.

25. Från och med år 1972 är de flesta arbetsgivare, enligt Employer's Liability (compulsory insurance) Act 1969, skyldiga att teckna en obligatorisk ansvarsförsäkring

7 — Det framgår av handlingarna i målet att hindren för att erkänna arbetsgivarnas skadeståndsansvar på grund av överträdelse av de särskilda skyldigheter som följer av bestämmelserna om arbetstagarnas säkerhet och hälsa, efter kommissionens ingripande, har undanröjts genom en ändring av Management of Health and Safety at Work Regulations som trädde i kraft den 23 oktober 2003.

för skadeståndsansvar som skall täcka de skador som följer av olycksfall i arbetet eller yrkessjukdomar.

26. Ett motsvarande system som det som beskrivits ovan gäller i Nordirland.⁸

III — Det administrativa förfarandet

27. Kommissionen sände den 29 september 1997 en formell underrättelse till Förenade kungariket i vilken den gentemot denna medlemsstat framförde ett antal anmärkningar avseende ramdirektivets införlivande i brittisk rätt. Däribland återfanns det felaktiga införlivandet av artikel 5 i detta direktiv. Kommissionen hänvisade bland annat till bestämmelsen – i den relevanta nationella lagstiftningen – i klausulen "so far as is reasonably practicable" (så långt som är skäligen möjligt, nedan kallad SFAIRP-klausulen), som enligt kommissionen, på ett sätt som stred mot artikel 5.1 i detta direktiv, begränsade omfattningen av den skyldighet som ålåg arbetsgivaren enligt denna bestämmelse.

8 — Bestämmelser som motsvarar section 2 (1) och (2) i HSW Act finns i section 4 (1) och (2) i Health and Safety at Work (Northern Ireland) Act 1978.

28. I sina svar av den 30 december 1997 och av den 23 oktober 2001 på den formella underrättelsen invände Förenade kungariket mot denna anmärkning och bifogade avgöranden från nationella domstolar av vilka det, enligt denna medlemsstat, framgick att den ovannämnda klausulen var förenlig med artikel 5 i ramdirektivet.

29. Eftersom kommissionen inte övertygades av Förenade kungarikets argument avgav den ett motiverat yttrande som den 25 juli 2003 sändes till denna medlemsstat. I detta yttrande ifrågasattes, såvitt är av intresse i detta mål, överträdelsen av artikel 5 i ramdirektivet på de grunder som redan åberopats i den formella underrättelsen. Kommissionen ålade Förenade kungariket att inom två månader följa det motiverade yttrandet. På Förenade kungarikets begäran utsträcktes denna frist till fyra månader.

30. Förenade kungariket besvarade det motiverade yttrandet genom skrivelse av den 24 november 2003 och bestred därvid den påstådda överträdelsen av artikel 5 i ramdirektivet.

IV — Parternas yrkanden

31. Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 21 mars 2005 har kom-

missionen med stöd av artikel 226 EG väckt förevarande talan.

32. Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— fastställa att Förenade kungariket har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 5.1 och 5.4 i ramdirektivet genom att inskränka arbetsgivarens skyldighet att svara för att arbetstagarens säkerhet och hälsa tryggas i alla avseenden som är förbundna med arbetet till en skyldighet att göra detta "så långt som är skäligen möjligt", och

— förplikta Förenade kungariket att ersätta rättegångskostnaderna.

33. Förenade kungariket har yrkat att domstolen skall

— ogilla talan, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

V — Bedömning*A — Parternas argument*

34. Enligt kommissionen utgör artikel 5.1 i ramdirektivet, i vilken anges den grundläggande principen att arbetsgivaren är skyldig att svara för att arbetstagarens säkerhet och hälsa tryggas i alla avseenden som är förbundna med arbetet, hörnstenen i det skyddssystem som föreskrivs i detta direktiv. Enligt kommissionens tolkning av denna bestämmelse är arbetsgivaren ansvarig för alla sådana händelser som är skadliga för arbetstagarens hälsa och säkerhet och som inträffar i hans företag, med eventuellt undantag endast för de fall som klart anges i artikel 5.4 i ramdirektivet. I egenskap av undantag till den allmänna principen om arbetsgivarens ansvar skall den sistnämnda bestämmelsen tolkas restriktivt.

35. Kommissionen har gjort gällande att den tolkning av artikel 5 i ramdirektivet som den har föreslagit bekräftas av förarbetena till denna rättsakt. Av dessa förarbeten framgår gemenskapslagstiftarens klara avsikt att låta arbetsgivaren omfattas av strikt skadeståndsansvar, vilket kan upphävas eller begränsas enbart om de ovanliga situationer föreligger som föreskrivs i artikel 5.4. Denna tolkning visar sig vidare bekräftas av den omständigheten att medan SFAIRP-klausulen enligt de första direktiven på området för arbets-

tagarnas säkerhet och hälsa – innan artikel 118a infördes i EG-fördraget – beaktades i definitionen av arbetsgivarens skyldigheter, övergavs denna klausul däremot slutgiltigt i den ”nya generationens” direktiv, däribland ramdirektivet, som antogs på grundval av denna artikel.

36. Även om kommissionen är ense med Förenade kungariket när det anser att artikel 5.1 i ramdirektivet inte innebär ett åliggande för arbetsgivarna att säkerställa en absolut säker arbetsmiljö, har den påpekat att dess synsätt skiljer sig från Förenade kungarikets med avseende på följderna av att det konstaterats att det är omöjligt att uppnå ett sådant resultat. Enligt kommissionen innebär definitionen i absoluta termer av arbetsgivarens skyldighet att, om de förebyggande åtgärderna misslyckas, denne dock fortfarande är strikt ansvarig för följderna härav för arbetstagarnas hälsa.

37. Kommissionen anser att den argumentering som Förenade kungariket har gjort gällande i andra hand, enligt vilken SFAIRP-klausulen är förenlig med bestämmelsen i artikel 5.1 jämförd med bestämmelsen i artikel 5.4 i ramdirektivet, inte kan godtas.

38. Kommissionen har i detta avseende påpekat att artikel 5.4, i motsats till vad

som framgår av Förenade kungarikets argument, inte innebär att det införts ett undantag från principen om arbetsgivarens ansvar som grundas på rimlighetskriterier, utan att det endast föreskrivs fall i vilka arbetsgivaren undantagsvis kan befrias från ansvaret, vilket är fall som utan svårighet kan betraktas som *force majeure*.

av SFAIRP-klausulen innebär att de finansiella kostnaderna för de förebyggande åtgärderna beaktas och att detta uppenbart strider mot vad som anges i trettonde skälet i ramdirektivet. Enligt detta är "[f]örbättring av arbetarskyddet för arbetstagarna ... ett mål som inte skall underordnas rent ekonomiska hänsyn".

39. Av de brittiska domstolarnas rättspraxis följer att den intresseavvägning som domstolarna skall göra vid tillämpning av SFAIRP-klausulen skall göras i alla de fall i vilka arbetsgivarens ansvar aktualiseras, även när de händelser som är skadliga för arbetstagarnas hälsa orsakas av att faktiska omständigheter som är fullständigt förutsebara inträffar. Eftersom det inte föreligger någon definition av den omtvistade klausulen som begränsar tillämpningen av denna till enbart de fall i vilka skadorna på arbetstagarnas hälsa orsakas av oförutsebara situationer eller av enstaka händelser eller någon rättspraxis av vilken det framgår att arbetsgivaren kan åberopa denna klausul som grund för försvar enbart när det föreligger sådana situationer eller händelser, anser kommissionen att tillämpningen av denna klausul i den brittiska rättsordningen inte medger att det resultat som föreskrivs enligt bestämmelsen i artikel 5.1 jämförd med bestämmelsen i artikel 5.4 i ramdirektivet kan uppnås.

40. Kommissionen har dessutom påpekat att den bedömning som skall göras på grundval

41. Även om artikel 5.1 i ramdirektivet, enligt Förenade kungariket, å ena sidan identifierar arbetsgivaren som det rättssubjekt som i första hand har skyldigheten att trygga arbetstagarnas säkerhet och hälsa på arbetsplatsen och, jämförd med artiklarna 6–12 i samma direktiv och i enlighet med den allmänna proportionalitetsprincipen, definierar räckvidden av denna skyldighet, säger den å andra sidan inget om beskaffenheten av arbetsgivarens ansvar för det fall att denne inte iakttar denna skyldighet. Denna fråga har överlämnats till medlemsstaterna med stöd av dessas skyldighet att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa gemenskapsrättens tillämplighet och verkan, som artikel 4 i ramdirektivet utgör ett specifikt uttryck för.

42. I frågan om räckvidden av arbetsgivarens skyldighet enligt artikel 5.1 i ramdirektivet anser Förenade kungariket att även om denna skyldighet har uttryckts i absoluta termer innebär den inte att arbetsgivaren har

en skyldighet att uppnå ett visst resultat, nämligen att säkerställa en helt riskfri arbetsmiljö.

43. Enligt denna medlemsstat är en sådan tolkning förenlig både med de bestämmelser i ramdirektivet som syftar till att konkretisera skyldigheten enligt denna artikel, och särskilt med artikel 6.2, enligt vilken arbetsgivaren åläggs en skyldighet att "undvika eller begränsa risker" och att "ersätta farliga ämnen med ämnen som inte är farliga eller *mindre farliga*"⁹, och med olika bestämmelser i "dotterdirektiven", vari anges vilka förebyggande åtgärder som skall antas på särskilda produktionsområden och därvid hänför sig till hänsynen till att dessa åtgärder skall vara genomförbara eller lämpliga. Denna tolkning är dessutom förenlig med den allmänna proportionalitetsprincipen och med artikel 118a i EG-fördraget, som utgör den rättsliga grunden för ramdirektivet, enligt vilken syftet med de direktiv som antagits på grundval av denna enbart är att införa "minimikrav, som skall genomföras gradvis".

44. Vad avser arbetsgivarens ansvar har Förenade kungariket påpekat att inget i ramdirektivet eller, särskilt, i artikel 5.1 i detta låter förmoda att arbetsgivaren skall omfattas av strikt skadeståndsansvar. För det första föreskrivs i denna artikel endast en skyldighet att svara för arbetstagarens säker-

het och hälsa men inte någon skyldighet att ersätta de skador som följer av olycksfall i arbetet. För det andra lämnas enligt ramdirektivet medlemsstaterna frihet att välja vilken form av ansvar, skadeståndsansvar eller straffrättsligt ansvar, som de skall ålägga arbetsgivaren. För det tredje överlämnas det dessutom till medlemsstaterna att avgöra frågan om vem – den enskilde arbetsgivaren, kategorin arbetsgivare i sin helhet eller samhället – som skall bära de kostnader som följer av olycksfall i arbetet.

45. Såvitt avser den brittiska rättsordningens anpassning till ramdirektivet och kommissionens anmärkningar, har Förenade kungariket, för det första, gjort gällande att denna rättsordning kännetecknas av att lagstiftaren valt att föreskriva straffrättsliga påföljder för överträdelse av bestämmelserna för skydd av arbetstagarnas säkerhet och hälsa och således även för fall när den allmänna säkerhetsskyldighet som föreskrivs i section 2 (1) i HSW Act inte iakttas.

46. Enligt denna medlemsstat garanteras genom ett sådant val ett effektivare system, eftersom den avskräckande verkan av en straffrättslig påföljd är större än den avskräckande verkan som följer av risken för att ådra sig ett skadeståndsansvar för skador, en risk för vilken arbetsgivarna kan teckna en ansvarsförsäkring. Dessutom överensstämmer användandet av straffrättsliga påföljder bättre med ett skyddssystem, såsom det brittiska skyddssystemet, som stöder sig på förebyggande åtgärder. Det brittiska systemets effektivitet visas dessutom av statistiken, av vilken det framgår att För-

9 – Min kursivering.

enade kungariket sedan länge är en av de medlemsstater som har det lägsta antalet olycksfall på arbetsplatsen.

47. Förenade kungariket har påpekat att det i section 2 i HSW Act föreskrivs ett "automatiskt" straffrättsligt ansvar, som arbetsgivaren kan undandra sig endast om han visar att han har gjort allt som är skäligen möjligt för att undvika att det uppkommer risker för arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Arbetsgivaren kan endast fullgöra sin bevisbörda om han visar att det föreligger en uppenbart bristande proportionalitet ("gross disproportion") mellan risken för arbetstagarnas säkerhet och hälsa och den uppoffring i form av kostnader, tid eller svårigheter ("sacrifice, whether in money, time or trouble") som antagandet av nödvändiga åtgärder för att undvika uppkomsten av denna risk har medfört och att denna risk är obetydlig i förhållande till ovannämnda uppoffring. Förenade kungariket har angett att det försök som gjorts med tillämpning av SFAIRP-klausulen innebär en rent objektiv bedömning, i vilken det inte tas någon hänsyn till arbetsgivarens finansiella förhållanden.

48. Förenade kungariket har dessutom hävdat att valet att införliva artikel 5.1 genom bestämmelsen om skyldigheter, för vars brist på uppfyllande det föreskrivs straffrättsliga påföljder, inte innebär att de skadelidande i fall av olycksfall i arbetet inte kan erhålla någon ersättning.

49. En sådan ersättning ges i brittisk rätt som en del av socialförsäkringssystemet.

50. Förenade kungariket har dessutom gjort gällande att arbetsgivaren är ansvarig för de skador som följer av överträdelse av den omsorgsplikt gentemot arbetstagarna som föreskrivs i common law. Arbetsgivaren är enligt denna plikt skyldig att säkerställa en hälsosam och säker arbetsmiljö, att förutse riskerna för arbetstagarnas säkerhet och hälsa och att vidta tillräckliga förebyggande åtgärder.

51. Förenade kungariket anser på grundval av ovanstående argument att den har införlivat artikel 5.1 i ramdirektivet på ett korrekt sätt.

52. Förenade kungariket har i andra hand gjort gällande att SFAIRP-klausulen, såsom den tillämpas av de brittiska domstolarna, har ett tillämpningsområde som sammanfaller med tillämpningsområdet för artikel 5.4 i ramdirektivet.

B — *Bedömning*

1. Inledande anmärkningar

53. Såvitt det kan synas vara svårt eller konstlat att skilja bedömningen av innehållet och räckvidden av de skyldigheter som åligger arbetsgivaren enligt lagstiftningen om säkerhet på arbetsplatsen från den avseende de former av administrativt ansvar, skadeståndsansvar eller straffrättsligt ansvar som följer av att skyldigheterna inte iaktas, kan enligt min mening dock två olika nivåer särskiljas för SFAIRP-klausulens eventuella funktion. Kommissionen har i detta mål ifrågasatt huruvida denna klausul är förenlig med artikel 5.1 och 5.4 i ramdirektivet.

54. Denna klausul kan för det första fungera som avgränsning för arbetsgivarens allmänna skyldighet att svara för säkerheten enligt artikel 5.1 i ramdirektivet. Den kan i detta avseende göra sig gällande vid fastställandet av omfattningen av och gränserna för den förebyggande verksamheten.

55. Den omtvistade klausulen kan för det andra dessutom indirekt fungera som gräns för möjligheten att av arbetsgivaren utkräva det ansvar som följer av att ovannämnda skyldighet inte iaktas.

56. Frågan huruvida den aktuella klausulen är förenlig med bestämmelserna i ramdirektivet aktualiseras, principiellt sett, avseende båda de funktionsområden för klausulen som beskrivits ovan.

57. Det skall således inledningsvis utredas i vilka avseenden som kommissionen, i den talan som är föremål för detta förfarande, avser att väcka frågan om denna klausuls rättsstridighet.

58. Av kommissionens skriftliga yttranden framgår tillräckligt klart huvuddragen av sökandens uppfattning. I artikel 5.1 i ramdirektivet fastställs enligt denna – förutom att det i absoluta termer fastställs arbetsgivarens skyldighet att garantera arbetstagarnas säkerhet och hälsa i alla avseenden som är förbundna med arbetet – såsom en självklar följd av denna skyldighet, arbetsgivarens ansvar för alla händelser som är skadliga för arbetstagarnas hälsa och som inträffar i hans företag. Av bestämmelsen i artikel 5.1 jämförd med bestämmelsen i artikel 5.4 i ramdirektivet har kommissionen dragit slutsatsen om karaktären av detta ansvar och kvalificerat det som ett strikt skadeståndsansvar. Enligt kommissionen är arbetsgivaren ansvarig för följderna av alla händelser som är skadliga för arbetstagarnas hälsa och som inträffar i hans företag, oavsett vilka förebyggande åtgärder som han konkret har vidtagit eller skulle ha kunnat vidta och med undantag endast för de fall som uttryckligen föreskrivs i artikel 5.4 i ramdirektivet. Eftersom det framgår av bestämmelserna i HSW Act och särskilt av

section 2 (1), jämförd med sections 33 och 37, att arbetsgivaren inte är ansvarig för de risker som uppstår eller för följderna av de händelser som inträffar i hans företag, om han kan visa att han har vidtagit alla de åtgärder som är skäligen möjliga för att trygga arbetstagarnas säkerhet och hälsa, anser kommissionen att Förenade kungarikets bestämmelser inte är förenliga med artikel 5.1 och 5.4 i ramdirektivet.

59. Trots de ordalag i vilka slutsatserna i ansökan har angetts, framgår det klart av innehållet i kommissionens yttranden och av hela den diskussion som ägt rum under det skriftliga förfarandet och vid förhandlingen att kommissionen inte har ifrågasatt huruvida den omtvistade klausulen är lagenlig i det avseendet att den kan påverka omfattningen av arbetsgivarens skyldighet att svara för säkerheten, utan i det andra avseendet – huruvida den kan fungera som en avgränsning för arbetsgivarens ansvar för de händelser som är skadliga för arbetstagarnas hälsa och som inträffar i hans företag.

60. Det är tydligt att det inte går att särskilja dessa två aspekter av den eventuella rättsstridigheten, om det beaktas att det i artikel 5.4 i ramdirektivet, läst enskilt eller jämförd med artikel 5.1, fastställs räckvidden av det ansvar för arbetsgivaren som följer av att

dennes skyldighet att svara för säkerheten inte iakttas. Dessa aspekter är dock åtskilda om det anses att syftet med denna bestämmelse är att fastställa huvuddragen för ett mer omfattande ansvar för arbetsgivaren.

61. Det skall således bedömas huruvida det, såsom Förenade kungariket har hävdad, föreligger överensstämmelse mellan räckvidden av arbetsgivarens skyldighet att svara för säkerheten och omfattningen av dennes ansvar enligt de relevanta bestämmelserna i ramdirektivet eller huruvida, såsom kommissionen har hävdad, detta ansvar täcker följderna av alla händelser som är skadliga för arbetstagarnas hälsa – med undantag endast för de fall som föreskrivs i artikel 5.4 –, oavsett om sådana händelser och sådana följder eventuellt kan tillskrivas någon underlåtenhet från arbetsgivarens sida när han vidtagit de förebyggande åtgärderna.

2. Tolkningen av artikel 5.1 och 5.4 i ramdirektivet

62. Kommissionen och Förenade kungariket har utgått från två olika tolkningar av artikel 5.1 i ramdirektivet. Kommissionens uppfattning grundar sig på en tolkning av denna bestämmelse som i huvudsak går ut på att arbetsgivaren ansvarar för skador som orsakats på arbetstagarnas hälsa, medan Före-

nade kungariket har utgått från en tolkning av denna bestämmelse som i huvudsak avser de skyldigheter som åligger arbetsgivaren när han vidtar de nödvändiga förebyggande åtgärderna.

63. Förenade kungarikets uppfattning om tolkningen grundar sig på en bokstavig tolkning av artikel 5.1 i ramdirektivet. Kommissionen har däremot i huvudsak utgått från en systematisk tolkning av denna bestämmelse och särskilt betonat det inbördes förhållandet mellan formuleringarna i punkterna 1 och 4 i artikel 5.

64. Det råder inget tvivel om att det i ett första skede av tolkningen av artikel 5.1, som grundas på artikelns ordalydelse, inte är möjligt att ge denna bestämmelse en annan funktion än att identifiera ett rättssubjekt och att ålägga detsamma en skyldighet, vars föremål består i att garantera att ett rättsintresse som också är fastställt skyddas.

65. I denna bestämmelse uttrycks i detta avseende en regel som traditionellt är en grundläggande princip i lagstiftningen om skydd för säkerheten på arbetsplatsen, nämligen att identifiera arbetsgivaren, i hans dubbla roll som person som står i ett arbetsgivarförhållande till arbetstagare och som har ansvar för företaget och/eller verk-

samheten (se artikel 3 b i ramdirektivet), som huvudsaklig ansvarig för skyldigheten att svara för säkerheten.

66. Om man från en tolkning som endast utgår från den aktuella bestämmelsens ordalydelse övergår till att beakta denna i det sammanhang i vilken den ingår, måste bestämmelsen i artikel 5.1 dock uppfattas som att den inte endast är avsedd att fastställa arbetsgivarens allmänna skyldighet att svara för säkerheten utan att den även är avsedd att fastställa gränserna för det system för minimiansvar som denne skall omfattas av, i egenskap av den som är skyldig att svara för säkerheten, om händelser som är skadliga för arbetstagarnas hälsa inträffar.

67. Enligt min mening är det inte bestämmelserna i artikel 5.2 och 5.3 utan snarare formuleringen av artikel 5.4 första stycket som i detta avseende är avgörande.

68. Såvitt bestämmelserna i artikel 5.2 och 5.3 uttryckligen hänvisar till begreppet ansvar, kan de nämligen tolkas som regler avsedda att närmare ange beskaffenheten och räckvidden av den skyldighet som anges i artikel 5.1. Det föreskrivs härvid att skyldigheten inte kan överföras till andra rättssubjekt än arbetsgivaren, på vilka det till följd av dennes delegering (artikel 5.2) eller genom uttrycklig föreskrift i lag (artikel 5.3), åvilar

särskilda plikter att organisera skyddsverksamheten och den förebyggande verksamheten eller, mer allmänt, att skydda säkerheten och hälsan under arbetet. I dessa bestämmelser erinras för övrigt endast om arbetsgivarens ansvar (eller snarare skyldigheter) med hänvisning till arbetet med att förebygga händelser som kan skada det rättsligt relevanta skyddsintresset.

69. I artikel 5.4 första stycket hänvisas det däremot uttryckligen till systemet enligt vilket arbetsgivaren ansvarar för följderna av händelser som kan vara skadliga för arbetstagarnas hälsa.

70. Genom att tolka ovannämnda artikel 5.4 första stycket i ramdirektivet *a contrario* bekräftas inte med nödvändighet principen att medlemsstaterna inte har rätt att upphäva eller begränsa arbetsgivarens ansvar för skador som följer av sådana faktiska omständigheter eller händelser som inte omfattas av den typ av fall som beskrivs i denna bestämmelse.

71. Av artikel 5.4 första stycket i ramdirektivet framgår enligt min mening faktiskt lagstiftarens avsikt att föreslå principerna för en gemensam modell för ansvarighet för skada på arbetstagarnas hälsa, en modell som

vid ett första påseende förefaller bortse från culpakriteriet och snarare närma sig en modell med strikt skadeståndsansvar.

72. Det skall dock prövas mer ingående huruvida denna tolkning, som i högsta grad stöds av kommissionen, är riktig.

73. Jag anser att det i detta avseende inledningsvis skall anges att en tolkning av bestämmelserna i ramdirektivet som innebär att strikt skadeståndsansvar för arbetsgivaren har valts som en del av det gemenskapsrättsliga systemet för skydd av arbetstagarnas säkerhet och hälsa enbart kan motiveras på grundval av en sådan tolkning av artikel 5.4.

74. Kommissionens uppfattning att en sådan tolkning kan göras redan på grundval av artikel 5.1 i ramdirektivet kan jag däremot inte stödja.

75. Såsom beskrivits ovan fastställs i den sistnämnda bestämmelsen nämligen endast den skyldighet att svara för säkerheten som åligger arbetsgivaren, som i huvudsak förstås

som en skyldighet att vidta förebyggande åtgärder, medan det inte sägs någonting om det ansvar som åvilar det förpliktade rättssubjektet när det inträffar en händelse som skadar det intresse som skyddas genom bestämmelsen om denna skyldighet.

76. Det är säkert riktigt att denna bestämmelse underförstått även innehåller en regel avseende ansvaret. Om det åläggs en skyldighet utan att det föreskrivs någon form av ansvar för det fall att denna skyldighet inte iaktas innebär det nämligen oundvikligen att de bestämmelser i vilka denna skyldighet fastställs reduceras till rena målförklaringar. Att skyldigheterna enligt ramdirektivet är av preskriptiv art framgår emellertid klart av artikel 4.1, enligt vilken medlemsstaterna åläggs att "vidta tillräckliga åtgärder för att säkerställa att arbetsgivare ... omfattas av sådana lagar och andra författningar som behövs för att bestämmelserna i detta direktiv skall kunna genomföras i praktiken".

77. I motsats till vad kommissionen har hävdat kan dock artikel 5.1 i ramdirektivet, även om man skulle vilja bortse från ordalydelsen av denna bestämmelse för att tolka den mot bakgrund av det sammanhang i vilket den ingår, enligt min mening svårigen tolkas så, att avsikten med att i denna bestämmelse uttryckligen fastställa en rättslig skyldighet för ett rättssubjekt underförstått varit att dessutom ålägga detta rättssubjekt ett mer omfattande ansvar än ansvaret för att denna skyldighet eventuellt inte har iakttagits. Jag anser med andra ord inte

att man endast av formuleringen av denna bestämmelse kan dra slutsatsen att arbetsgivaren omfattas av en skyldighet som i huvudsak är en skyldighet att vidta förebyggande åtgärder och samtidigt av strikt skadeståndsansvar – som alltså är oberoende av att det förpliktade rättssubjektet görs ansvarigt för någon som helst oaktsamhet eller underlåtenhet vid vidtagandet av de förebyggande åtgärderna – för de händelser som skadar det rättsliga intresse som skall skyddas genom åläggandet av denna skyldighet.

78. Det återstår således att pröva huruvida kommissionens uppfattning, enligt vilken bestämmelserna i ramdirektivet innebär att medlemsstaterna förpliktats att ålägga arbetsgivaren strikt skadeståndsansvar i fall av händelser som är skadliga för arbetstagarnas hälsa, kan grundas enbart på artikel 5.4 första stycket i ovannämnda direktiv.

79. Enligt denna bestämmelse skall ramdirektivet "inte inskränka medlemsstaternas möjlighet att vidta åtgärder för att upphäva eller begränsa arbetsgivarens ansvar" i bestämda situationer eller vid bestämda händelser.

80. Olika omständigheter, som hämtats från antingen en bokstavig eller en faktisk tolkning av den aktuella bestämmelsen, talar enligt min mening mot att den tolkas på det sätt som kommissionen har föreslagit.

81. För det första kan enligt min mening bestämmelsens formulering svårligen förenas med den innebörd och den funktion den har, om man vill tolka den på det sätt som kommissionen har begärt.

82. Orden "[d]etta direktiv skall inte inskränka medlemsstaternas möjlighet" i förhållande till den begränsade innebörden av uttrycket "skall inte" förefaller i detta avseende avsedda att klargöra räckvidden av direktivets bestämmelser – och, i växelverkan, medlemsstaternas handlingsutrymme vid införlivandet av dessa bestämmelser i nationell rätt – snarare än att, på grundval av en tolkning *a contrario* av den aktuella bestämmelsen, medföra en skyldighet för medlemsstaterna att i motsvarande rättsordningar föreskriva strikt skadeståndsansvar för arbetsgivaren, något som varken uttryckligen eller underförstått berörs i någon annan bestämmelse i nämnda direktiv.

83. För det andra gör möjligheten att tolka bestämmelsen i artikel 5.4 första stycket på det sätt som kommissionen önskar att det dessutom uppstår tveksamhet beträffande det sätt att lagstifta som gemenskapslagstiftaren har valt.

84. Det förefaller nämligen föga sannolikt att möjligheten att välja principen om arbetsgivarens strikta skadeståndsansvar inom ramen för det gemenskapsrättsliga systemet

för skydd av arbetstagarnas hälsa och säkerhet, samt den harmonisering av de nationella ansvarssystemen som följer av denna valmöjlighet, *a contrario* skall dras som slutsats av en bestämmelse som uttryckligen endast beaktar medlemsstaternas möjlighet att begränsa eller upphäva arbetsgivarens ansvar i särskilda fall. Ett sådant förfaringsätt från gemenskapslagstiftarens sida förefaller desto mindre sannolikt om det beaktas att vissa medlemsstater, såsom exempelvis Förenade kungariket, har föga förtrogenhet med ansvarsformer utan culpa.

85. För det tredje visar det sig att räckvidden av artikel 5.4 första stycket i ramdirektivet har omvärderats betydligt genom de tolkningsargument som hämtats från denna bestämmelses tillkomsthistoria.

86. Det framgår i detta avseende av handlingarna i målet att artikel 5.4 infördes i ramdirektivet för att uppfylla de krav som den brittiska och den irländska delegationen framförde under diskussionerna i rådet om förslaget till ramdirektiv.

87. Det framgår särskilt av Förenade kungarikets handlingar avseende mötet den 21 och den 22 juni 1998 i arbetsgruppen för sociala frågor att den brittiska och den irländska delegationen vid detta tillfälle väckte frågan om de problem som införlivandet av direk-

tivet skulle medföra i respektive land om den strikta formulering som kommissionen hade föreslagit bibehölls i bestämmelserna i direktivet när det i dessa föreskrevs skyldigheter för arbetsgivarna.

88. De ovannämnda medlemsstaterna gjorde i huvudsak gällande att de brittiska och irländska domstolarna, till skillnad från domstolarna inom civil law-systemet, på området för arbetstagarnas säkerhet och hälsa inte har något utrymme för att tolka den skrivna rätten på ett flexibelt sätt. Den formulering i absoluta termer av en stor del av arbetsgivarens skyldigheter som godtogs i förslaget till direktiv hade på ett olämpligt sätt försvårat tillämpningen i common law-länderna av bestämmelserna i ramdirektivet. Dessa medlemsstater föreslog således att det i de relevanta bestämmelserna i förslaget till direktiv skulle införas en flexibilitetsklausul av samma typ som SFAIRP-klausulen, som redan fanns i de så kallade första generationens direktiv.

89. Av de möjliga lösningar som beaktades för att uppfylla den brittiska och den irländska delegationens krav¹⁰, beslöt man

10 — Sådana lösningar bestod i en gemensam förklaring av rådet och kommissionen i föreskriften om en allmän klausul i direktivet eller i införandet av en särskild klausul i de olika bestämmelserna i detta. Däremot uteslöts redan från början möjligheten att i de olika språkversionerna anta en annan formulering av de relevanta bestämmelserna i ramdirektivet, vilket var en lösning som antagits i vissa av Internationella arbetsorganisationens konventioner.

att välja att införa en allmän klausul som tog formen av artikel 5.4.

90. Kommissionen har i ansökan erinrat om att det i en gemensam deklaration av rådet och kommissionen, som skrevs in i protokollet från rådets möte av den 12 juni 1989, angavs att det mål som eftersträvades med artikel 5.4 i ramdirektivet var att "medverka till att lösa de juridiska problemen i länderna med anglosaxisk rätt" och att detta vid införlivandet av direktivet i de nationella rättsordningarna inte berättigade till "undantag från gemenskapsrätten om skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa".

91. Artikel 5.4 infördes således i ramdirektivet efter diskussionen i rådet om sättet att lösa de problem som formuleringen i absoluta termer av *arbetsgivarens skyldighet att svara för säkerheten* hade orsakat i common law-systemen, med hänsyn till domstolarnas skyldighet enligt dessa rättsordningar att tolka den skrivna rätten ordagrant.

92. Härav följer att det, även mot bakgrund av de argument som hämtats från lagstiftningsförfarandet för ramdirektivet, är svårt att ge bestämmelsen i artikel 5.4 första stycket den innebörd som kommissionen önskat.

93. Det skall slutligen i förbigående påpekas att kommissionens uppfattning dessutom förefaller begränsas av ramedirektivets rättsliga grund, eftersom det nämligen inte är uppenbart huruvida gemenskapslagstiftaren på grundval av artikel 118a i EG-fördraget – i vilken det endast föreskrivs att det genom direktiv kan antas ”minimikrav, som skall genomföras gradvis” – hade rätt att företa en harmonisering av de ansvarssystem som gällde i medlemsstaterna.

94. Även om samtliga omständigheter som beaktats ovan i punkterna 80–92 leder till att kommissionens uppfattning om tolkningen inte skall godtas medger de dock att en annan tolkning av artikel 5.4 första stycket i ramedirektivet kan framföras och stödjas.

95. Den aktuella bestämmelsens tillkomst-historia ger särskilt möjlighet att förstå vilken plats denna bestämmelse har fått i artikel 5 och hur den förhåller sig till i synnerhet artikel 5.1.

96. Det framgår enligt min mening av vad som ovan anförts om lagstiftningsförfarandet för ramedirektivet att artikel 5.4 första stycket infördes i detta direktiv för att klargöra *räckvidden av arbetsgivarens skyldighet att*

svara för säkerheten enligt artikel 5.1¹¹ och, följaktligen, *omfattningen av det ansvar* som följer av att denna skyldighet eventuellt inte iakttas. Ett sådant klargörande skall särskilt ske genom att det uttryckligen fastställs och definieras i vilka fall en bestämd händelse som är skadlig för arbetstagarnas hälsa och dess följder inte kan sättas i förbindelse med överträdelsen av skyldigheten att svara för säkerheten och således inte kan tillskrivas arbetsgivaren som *culpa*.

97. I detta avseende utgör artikel 5.4 första stycket ett slags tolkningsregel för artikel 5.1.

98. Även om man utgår från kravet att den aktuella bestämmelsen skall tolkas i överensstämmelse med den funktion som gemenskapslagstiftaren har givit den, såsom den framgår av förarbetena till ramedirektivet, bekräftas den uppfattning om tolkningen som framförts ovan av bestämmelsens ordalydelse, enligt vad som redan anförts ovan i punkt 82.

11 — Kommissionen förefaller även ha tolkat den på det sättet vid den tidpunkt när den infördes i direktivet. I en deklaration som skrevs in i protokollet från rådets möte av den 12 juni 1989, och som det hänvisats till i punkt 25 i ansökan, påpekade kommissionen att ”hänvisningen [som finns i artikel 5.4 i ramedirektivet] till enstaka händelser, vars konsekvenser inte skulle ha kunnat undvikas ens med den största noggrannhet [...] under inga förhållanden [kan] tolkas så att den lämnar arbetsgivaren frihet att bedöma huruvida åtgärderna skall tillämpas med hänsyn till den tid, de svårigheter och de kostnader som dessa innebär”.

99. Det är i detta skede nödvändigt att kontrollera huruvida denna uppfattning dessutom bekräftas av den systematiska tolkningen av artikel 5.1.

100. Det har redan sagts att det i denna bestämmelse föreskrivs en skyldighet för arbetsgivaren att säkerställa arbetstagarnas säkerhet och hälsa. Det finns i detta skede anledning att konkret fastställa innehållet i och räckvidden av denna skyldighet som, såsom har framgått, har formulerats i absoluta termer.

101. Jag instämmer i detta avseende med parterna när de anser att denna definition skall göras mot bakgrund av samtliga bestämmelser i ramdirektivet och, särskilt, av artikel 6 i detta. I denna artikel fastställs arbetsgivarens allmänna skyldigheter, även om vissa uppgifter i detta avseende enligt min mening redan kan hämtas från den bokstavliga läsningen av artikel 5.1.

102. För det första är det enligt min mening klart att denna bestämmelse innebär att det förpliktade rättssubjektet åläggs ett positivt beteende, som består i att vidta åtgärder i syfte att eftersträva målet att skydda det rättsintresse som fastställts i lag, nämligen arbetstagarnas säkerhet och hälsa.

103. För det andra skall – eftersom den ifrågavarande skyldigheten består i att "säkerställa" skyddet av detta intresse – dessa åtgärder vara lämpliga och tillräckliga för detta syfte. Med andra ord innebär, enligt formuleringen av bestämmelsen i artikel 5.1 i ramdirektivet, arbetsgivarens skyldighet enligt denna bestämmelse enligt min mening att alla åtgärder skall vidtas som visar sig vara nödvändiga för att säkerställa arbetstagarnas säkerhet och hälsa i alla avseenden som är förbundna med arbetet.

104. Denna slutsats bekräftas dessutom av artikel 6.1 första stycket i ramdirektivet, enligt vilken arbetsgivaren "[i]nom ramen för sina skyldigheter skall ... vidta tillräckliga åtgärder till skydd för arbetstagarnas säkerhet och hälsa ...".

105. För det tredje innebär skyddssyftet med artikel 5.1 i ramdirektivet att arbetsgivarens skyldighet i huvudsak skall tolkas som en skyldighet att vidta förebyggande åtgärder. Denna skyldighet skall således förverkligas genom att arbetsgivaren dels förutser och utvärderar de risker för arbetstagarnas säkerhet och hälsa som uppkommer genom företagets verksamhet, dels fastställer och vidtar de nödvändiga förebyggande åtgärderna.

106. I artikel 9.1 i ramdirektivet förklaras innehållet i arbetsgivarens skyldigheter till förebyggande åtgärder på det sätt som angetts ovan. Enligt denna bestämmelse skall arbetsgivaren "se till att det finns en riskvärdering av miljöfaktorer på arbetsplatsen, inbegripet faktorer för sådana grupper som är utsatta för speciella risker" (artikel 9.1 a) och "besluta om de skyddsåtgärder som skall vidtas och den eventuella personliga skyddsutrustning som skall användas" (artikel 9.1 b).

107. I artikel 6.2 i ramdirektivet stadgas det, vid uppräknigen av de allmänna principer för förebyggande genom vilka arbetsgivarens skyldighet att svara för säkerheten skall förverkligas, på samma sätt att de förebyggande åtgärder som arbetsgivaren skall verkställa särskilt skall syfta till att "undvika risker" (artikel 6.2 a), "utvärdera risker, som inte kan undvikas" (artikel 6.2 b), "bekämpa riskerna vid källan" (artikel 6.2 c) och "utveckla ... det förebyggande arbetet ..." (artikel 6.2 g).

108. För det fjärde skall – eftersom de tekniska framstegen och utvecklingen av produktionssystemen kan leda till att det uppkommer nya risker för arbetstagarnas säkerhet och hälsa och till andra och förbättrade skyddsåtgärder – arbetsgivarens skyldighet tolkas dynamiskt och ständigt anpassas till de omständigheter som kan påverka mängden och omfattningen av de

risker som arbetstagarna är utsatta för samt effektiviteten av de åtgärder som är nödvändiga för att undvika eller begränsa sådana risker.

109. I artikel 6.2 i ramdirektivet anges i detta avseende att arbetsgivaren vid antagandet av de förebyggande åtgärderna skall "ta hänsyn till den tekniska utvecklingen" (artikel 6.2 e).

110. Det framgår slutligen av de allmänna kriterier för förebyggande åtgärder som anges i artikel 6.2 b – enligt vilken, såsom framgått, arbetsgivaren åläggs att "utvärdera de risker, som inte kan undvikas" – och i artikel 6.2 f i ramdirektivet – på grundval av vilken arbetsgivaren är skyldig att "ersätta farliga ämnen med ämnen som inte är farliga eller mindre farliga" – att den allmänna skyldighet att svara för säkerheten som föreskrivs i artikel 5.1 inte utsträcks till att ålägga arbetsgivaren att vidta åtgärder för en helt riskfri arbetsmiljö.

111. Av bedömningen ovan i punkterna 102–110 kan slutsatsen dras att arbetsgivaren, enligt den skyldighet att svara för säkerheten som föreskrivs i artikel 5.1 i ramdirektivet, är skyldig att i den mån det är möjligt och med hänsyn till teknikens

utvecklingsnivå, förebygga eller begränsa alla sådana risker för arbetstagarnas säkerhet och hälsa som faktiskt kan förutses.

112. Det ovan anförda, tolkat ur ansvarssynpunkt, innebär att arbetsgivaren skall vara ansvarig både för att sådana risker för arbetstagarnas säkerhet som kan förutses och undvikas uppstår och för följderna av händelser genom vilka sådana risker förverkligas, eftersom det i båda fallen är fråga om resultatet av en överträdelse av en allmän skyldighet att svara för säkerheten såsom den fastställts ovan.

113. Omvänt skall arbetsgivaren i den egenskapen varken hållas ansvarig för att det uppstår risker som inte kan förutses och/eller undvikas eller för följderna av händelser som förverkligas genom sådana risker.

114. De fall där arbetsgivaren inte görs ansvarig som beskrivits ovan omfattar den typ av fall som anges i artikel 5.4 första stycket i ramdirektivet, medan de fall där arbetsgivaren görs ansvarig som beskrivits ovan i punkt 112 motsvarar de fall beträffande vilka denna bestämmelse, om den tolkas *a contrario*, inte ger medlemsstaterna möjlighet att föreskriva att arbetsgivarens ansvar skall upphävas eller begränsas.

115. Den uppfattning som framförts ovan i punkt 96 bekräftas således av en systematisk tolkning av artikel 5.1 i ramdirektivet.

116. Det följer av det ovan anförda att artikel 5.4 första stycket i ramdirektivet skall tolkas så att den definierar räckvidden av det ansvar för arbetsgivaren som följer av att den allmänna skyldighet att svara för säkerheten som föreskrivs i artikel 5.1 inte iakttas.

117. I motsats till vad kommissionen har hävdad bekräftar denna bestämmelse således inte, varken läst enskilt eller jämförd med artikel 5.1, att syftet med ramdirektivet har varit att fastställa ett strikt skadeståndsansvar för arbetsgivaren.

118. Det ansvar för arbetsgivaren som följer av artikel 5.1 och 5.4 i detta direktiv är, såvitt det angetts i särskilt breda formuleringar, däremot ett *culpaansvar*, som följer av att arbetsgivarens skyldighet att svara för säkerheten inte iakttas.

119. Denna slutsats kullkastas inte av formuleringen i artikel 5.4 första stycket, som avser enbart en möjlighet för medlemsstaterna att upphäva eller begränsa arbets-

givarens ansvar i de fall som föreskrivs i denna bestämmelse. Gemenskapslagstiftarens val av en sådan formulering förklaras av viljan att lämna medlemsstaterna friheten att låta arbetsgivaren omfattas av ett mer omfattande ansvar än det som framgår av artikel 5.1 och 5.4 första stycket i ramdirektivet. Det är med andra ord ett ansvar som utsträcks till att omfatta alla händelser som kan skada arbetstagarnas hälsa, även om arbetsgivaren inte kan göras ansvarig för någon underlåtenhet vid vidtagandet av de förebyggande åtgärderna. Det är så den ytterligare preciseringen i artikel 5.4 andra stycket enligt min mening skall förstås, enligt vilken "[m]edlemsstaterna ... inte [är] skyldiga att begagna sig av möjligheten enligt första stycket".

120. På grundval av mina slutsatser om tolkningen av artikel 5.1 och 5.4 i ramdirektivet skall jag nu undersöka huruvida kommissionens ifrågasättanden är välgrundade.

3. Förenade kungarikets påstådda överträdelse av artikel 5.1 och 5.4

121. Mot bakgrund av det hittills anförda anser jag att kommissionens argument utgår från en felaktig tolkning av bestämmelserna i ramdirektivet.

122. Även om detta ifrågasättande enligt min mening i sig är tillräckligt för att talan skall ogillas, finns det anledning att göra några ytterligare kommentarer för det fall att domstolen, även om den instämmer i den tolkning av dessa bestämmelser som jag har föreslagit, anser att prövningen av talan skall fullföljas och mot bakgrund av denna tolkning bedömer att det fördragsbrott som Förenade kungariket påstått ha begått faktiskt föreligger.

123. Förenade kungariket har i sitt svaromål flera gånger påpekat att det för underlåtenhet att iaktta arbetsgivarens skyldigheter enligt section 2 i HSW Act föreskrivs straffrättsliga påföljder. Enligt denna medlemsstat säkerställer den brittiska lagstiftarens val av ett straffrättsligt ansvar för överträdelse av arbetsgivarens skyldigheter att vidta förebyggande åtgärder ett mer effektivt skyddssystem, som är fullständigt förenligt med bestämmelserna i ramdirektivet, eftersom medlemsstaterna enligt detta inte åläggs att föreskriva någon bestämmelse om en särskild form av ansvar för att straffa sådana överträdelser. Förenade kungariket har dock gjort gällande att om den tolkning av artikel 5.1 och 5.4 i ovannämnda direktiv som kommissionen har föreslagit skulle stödjas av domstolen skulle detta innebära att den brittiske lagstiftaren måste avstå från denna möjlighet, då den inte kan föreskriva strikt straffansvar.

124. Jag anser att det i detta avseende är nödvändigt att ange att ramdirektivet, förutom att det inte, såsom Förenade kungariket korrekt har påpekat, innebär att med-

lemsstaterna åläggs att anta någon särskild form av ansvar, inte heller förutsätter något fastställande av omfattningen av de olika former av ansvar – skadeståndsansvar, straffansvar eller annat ansvar – som eventuellt beaktas i den enskilda nationella rättsordningen.

125. Om medlemsstaterna enligt ramdirektivet är skyldiga att föreskriva ett system för arbetsgivarens ansvar som överensstämmer med den modell som framgår av bestämmelserna i detta direktiv, har medlemsstaterna med andra ord frihet såväl att välja formen för detta ansvar som att föreskriva *ytterligare* ansvarsformer som eventuellt är mindre omfattande i förhållande till det ansvar som föreskrivs i direktivbestämmelserna. På det sättet kan enligt min mening en medlemsstat inte kritiseras för att den väljer att samtidigt föreskriva ett skadeståndsansvar för arbetsgivaren, för det fall att den allmänna skyldigheten att svara för säkerheten, såsom den beskrivits ovan, inte iakttas, och en form av straffrättsligt ansvar, som exempelvis begränsas till ansvar enbart för överträdelse av de mer specifika bestämmelserna i lagstiftningen om förebyggande av olycksfall.

126. Härav följer att den omtvistade klausulen i detta mål inte kan kritiseras om slutsatsen blir att denna innebär ett mindre omfattande ansvar för arbetsgivaren än det som skall anses åläggas genom ramdirektivet, men att den endast begränsar detta ansvar på det straffrättsliga området och att den brittiska rättsordningen innehåller en form av skadeståndsansvar för arbetsgivaren som till sin omfattning däremot helt motsvarar det ansvarssystem som eftersträvas med ramdirektivet.

127. Det är visserligen riktigt att det brittiska systemet medför skadeståndsansvar för arbetsgivaren enbart för överträdelse av de relevanta skyldigheter som åligger arbetsgivaren enligt specifika lagbestämmelser, inte för underlåtenhet att iakttä den allmänna skyldigheten att svara för säkerheten enligt section 2 (1) i HSW Act.¹² Det framgår dock av handlingarna i målet att det enligt common law föreligger en form av skadeståndsansvar för arbetsgivaren för underlåtenhet att iakttä omsorgsplikten gentemot sina arbetstagare.

128. I överensstämmelse med kommissionens antagande att arbetsgivarens skadeståndsansvar enligt ramdirektivet är ett strikt skadeståndsansvar, har denna ansvarsform inte undersökts i samband med ansökan.

129. För det fall att domstolen, även om den instämmer i min tolkning i förevarande analys av artikel 5.1 och 5.4 i ovannämnda direktiv, inte anser att enbart konstaterandet att den tolkning som kommissionen utgått från är felaktig är tillräckligt för att ogilla talan och således vill fullfölja prövningen av talan, går det enligt min mening vid en riktig bedömning av Förenade kungarikets ståndpunkt inte att bortse från huruvida arbetsgivarens skadeståndsansvar enligt common

12 — Såsom framgått är denna skyldighet uttryckligen undantagen från skadeståndsansvar enligt section 47 (1) i HSW Act.

law är åtminstone lika omfattande som det skadeståndsansvar som framgår av bestämmelserna i ramdirektivet. Om så är fallet föreligger det inte något sådant fördragsbrott som kommissionen har gjort gällande.

130. Införlivandet av ett direktiv i nationell rätt kräver enligt rättspraxis inte nödvändigtvis att bestämmelserna formellt och ordagrant upprepas i en specifik uttrycklig bestämmelse. Införlivandet kan fullgöras genom en allmän rättslig ram om det genom denna på ett tillräckligt klart och precist sätt faktiskt säkerställs att direktivet kommer att tillämpas till fullo.¹³

131. Det skall dessutom erinras om att det vid en talan enligt artikel 226 EG åligger kommissionen att bevisa det påstådda fördragsbrottet och att förse domstolen med de uppgifter som är nödvändiga för att den skall kunna pröva huruvida fördragsbrottet föreligger. Kommissionen kan i detta sammanhang inte stödja sig på någon presumtion.¹⁴

132. På grund av det ovan anförda anser jag att om domstolen, även om den instämmer i

13 — Se särskilt dom av den 7 januari 2004 i mål C-58/02, kommissionen mot Spanien (REG 2004, s. I-621), punkt 26, och av den 20 oktober 2005 i mål C-6/04, kommissionen mot Förenade kungariket (REG 2005, s. I-9017), punkt 21.

14 — Se dom av den 12 maj 2005 i mål C-287/03, kommissionen mot Belgien (REG 2005, s. I-3761), punkt 27 och där angiven rättspraxis.

den tolkning av artikel 5.1 och 5.4 i ramdirektivet som jag har föreslagit, dock inte skulle anse det tillräckligt för att ogilla talan att kommissionen konstateras ha utgått från en felaktig tolkning, skall talan ändå ogillas, eftersom den grundats på en otillräcklig analys av det brittiska systemet vid bedömningen av huruvida detta är förenligt med bestämmelserna i ramdirektivet.

133. Mina slutsatser hittills utgår från förutsättningen, som angetts ovan i punkterna 57–59, att syftet med talan är att ifrågasätta lagenligheten av SFAIRP-klausulen enbart i det avseendet att den på ett sätt som strider mot bestämmelserna i artikel 5.1 och 5.4 i ramdirektivet eventuellt kan begränsa räckvidden av arbetsgivarens *ansvar* för följderna av händelser som skadar arbetstagarnas hälsa.

134. Det är således helt i andra hand, och endast för det fall att domstolen skulle anse att syftet med talan är att göra gällande att denna klausul är rättsstridig även på grund av att den bör begränsa räckvidden av den *skyldighet* för arbetsgivaren att svara för säkerheten som anges i artikel 5.1 i ramdirektivet, som jag i det följande i korthet skall undersöka huruvida denna invändning är välgrundad.

135. Genom övervägandena ovan i punkterna 102–110 har huvuddragen kunnat anges för den allmänna skyldigheten att svara för säkerheten, såsom de framgår av artikel 5.1 i ramdirektivet och av de bestämmelser i direktivet som närmare preciserar denna skyldighet.

136. I punkt 111 ovan har det bekräftats att arbetsgivaren, enligt skyldigheten att svara för säkerheten enligt artikel 5.1 i ramdirektivet, är skyldig att, i den mån det är möjligt och med hänsyn till teknikens utvecklingsnivå, förebygga eller begränsa alla de risker för arbetstagarnas säkerhet och hälsa som faktiskt kan förutses.

137. Detta innebär särskilt att det är den objektiva tekniska möjligheten att undanröja eller minska en risk för arbetstagarnas säkerhet och hälsa som skall ligga till grund för den konkreta bedömningen av huruvida arbetsgivarens beteende är förenligt med bestämmelserna i ramdirektivet.

138. Hänvisningen i section 2 (1) i HSW Act till begreppet "så långt som är skäligen möjligt" är, med hänsyn till att det därigenom införs en bedömningsgrund för huruvida det är lämpligt med en förebyggande verksamhet som är mindre strikt än vad som rent tekniskt är möjligt, enligt min mening

oförenlig med den räckvidd som skall ges den allmänna skyldigheten att svara för säkerheten enligt artikel 5.1 i ramdirektivet.

139. Den undersökning som de brittiska domstolarna är skyldiga att göra vid bedömningen av huruvida arbetsgivarens beteende är förenligt med section 2 (1) i HSW Act innebär att det görs en bedömning som går utöver konstaterandet att det är möjligt att förebygga uppkomsten av en risk eller att begränsa dess omfattning på grundval av de möjligheter som tekniken ger. Undersökningen innebär vidare att det även, i fråga om risker som faktiskt kan undanröjas, kan (rättare sagt skall) göras en avvägning mellan dels kostnaderna – inte endast i ekonomiska termer – för de förebyggande åtgärderna, dels allvaret och omfattningen av de skador som kan följa för arbetstagarnas hälsa.

140. En sådan kostnadsnyttoanalys – även om den, såsom Förenade kungariket har påpekat, i praktiken svårligen leder till ett för arbetsgivaren fördelaktigt resultat – kan enligt min mening inte godtas på grundval av det gemenskapsrättsliga systemet för skydd av arbetstagarnas säkerhet och hälsa, enligt vilket, på området för arbetstagarnas säkerhet och hälsa, skyddet av arbetstagarens person förefaller väga tyngre än skyddet av den ekonomiska företagsamheten.¹⁵

15 — Olika omständigheter i detta avseende framkommer genom ramdirektivet. Förutom trettonde skälet, som kommissionen har åberopat, skall det kriterium beaktas som anges i artikel 6.2 d, nämligen att arbetsgivaren åläggs att "anpassa arbetet till den enskilde".

141. Härav följer att om domstolen skulle tolka kommissionens anmärkningar så som beskrivits ovan i punkt 134 skall talan enligt min mening bifallas. rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

VI — Rättegångskostnader

142. Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta

143. Eftersom jag föreslår att domstolen skall ogilla talan och mot bakgrund av att Förenade kungariket har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, anser jag att kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.

VII — Förslag till avgörande

144. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen skall fastställa följande:

- Talan ogillas.

- Kommissionen skall ersätta rättegångskostnaderna.