

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

CHRISTINE STIX-HACKL

przedstawiona w dniu 30 marca 2004 r.¹

I — Wprowadzenie

II — Ramy prawne

A — Prawo wspólnotowe

1. Przedmiotem niniejszego postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego jest kwestia, czy Królestwo Hiszpanii naruszyło prawo wspólnotowe, wprowadzając w ramach transpozycji dyrektywy Rady 89/655/EWG z dnia 30 listopada 1989 r. dotyczącej minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy² (zwanej dalej „dyrektywą”), zmienionej dyrektywą Rady 95/63/WE z dnia 5 grudnia 1995 r. zmieniającą dyrektywę 89/655/EWG dotyczącą minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy³ (zwaną dalej „dyrektywą zmieniającą”) dodatkowy okres dostosowawczy dla sprzętu roboczego, który był w użyciu przed wejściem w życie przepisów hiszpańskich w dniu 27 sierpnia 1997 r.

2. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy stanowi m.in.:

„Przepisy dotyczące sprzętu roboczego

1. Bez uszczerbku dla art. 3 pracodawca musi posiadać i/lub używać:

a) sprzęt roboczy, który, jeżeli został dostarczony pracownikom w przed-

1 — Język oryginału: niemiecki.

2 — Dz.U. L 393, str. 13.

3 — Dz.U. L 335, str. 28.

siębiorstwie i/lub zakładzie po raz pierwszy po dniu 31 grudnia 1992 r., spełnia: [...]

takich samych środków jak zasadnicze wymogi dotyczące nowego wyposażenia roboczego”.

- ii) minimalne wymagania określone w załączniku I [...];

Punkty 2 i 3 załącznika I zawierają ogólne i dodatkowe minimalne wymagania względem sprzętu roboczego.

B — Prawo krajowe

- b) sprzęt roboczy, który, jeżeli został dostarczony pracownikom w przedsiębiorstwie i/lub zakładzie do dnia 31 grudnia 1992 r., spełnia minimalne wymagania określone w załączniku I, nie później niż cztery lata po tej dacie”.

4. Przepis przejściowy dekretu królewskiego nr 1215/1997 z dnia 18 lipca 1997 r. ustanawiającego minimalne wymagania w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników⁴ (zwanego dalej „dekretem królewskim”) zawiera uregulowanie przejściowe dotyczące używania sprzętu roboczego, który przed wejściem w życie dekretu królewskiego w dniu 27 sierpnia 1997 r. był już w użyciu.

3. W załączniku I do dyrektywy pkt 1 (Uwaga ogólna) został uzupełniony przez dyrektywę zmieniającą o następujące zdanie:

5. Ustęp 1 akapity drugi, trzeci i czwarty stanowią, że organ nadzoru pracy może zatwierdzić programy dostosowania sprzętu roboczego do wymagań określonych w załączniku I do dyrektywy (zwane dalej „programami dostosowawczymi”), jeżeli w określonych branżach na skutek szczegól-

„Następujące minimalne wymagania, w zakresie, w jakim stosują się do używanego sprzętu roboczego, nie wymagają niezbędnie

4 — BOE nr 188 z dnia 7 sierpnia 1997, str. 24063

nych obiektywnych okoliczności sprzęt roboczy, którego dotyczy dyrektywa, nie może zostać dostosowany do wymagań określonych w załączniku I do dyrektywy w ciągu dwunastu miesięcy⁵ od wejścia w życie dekretu królewskiego.

organów i na mocy kolejnego aktu administracyjnego może zostać odrzucony lub uwzględniony w całości, części lub warunkowo.

III — Stan faktyczny, postępowanie przed sądem krajowym i skarga

6. Tego rodzaju zatwierdzenie wymaga złożenia odpowiednio uzasadnionego wniosku najbardziej reprezentatywnych dla tej branży związków pracodawców. Ponadto wymagana jest opinia przedstawicieli pracowników, inspektoratu pracy i bezpieczeństwa socjalnego oraz krajowego instytutu bezpieczeństwa i higieny pracy. Decyzja w sprawie wniosku o zatwierdzenie programu dostosowawczego zapada po uwzględnieniu trudności technicznych związanych z dostosowaniem sprzętu i ich skutków oraz obecności alternatywnych środków służących zapewnieniu stosownej ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników. Zatwierdzenie może zostać udzielone w całości lub w części. Wniosek powinien zostać wniesiony w terminie dziewięciu miesięcy od dnia wejścia w życie dekretu królewskiego i rozpatrzony w terminie następnych trzech miesięcy. Okres obowiązywania programu dostosowawczego nie może przekraczać pięciu lat. Na podstawie każdego programu objęte nim przedsiębiorstwa mogą złożyć wniosek o jego stosowanie. Podlega on ponownej ocenie właściwych

7. W wyroku z dnia 26 września 1996 r.⁶ Trybunał stwierdził, że Królestwo Hiszpanii naruszyło dyrektywę, nie ustanawiając w przewidzianym terminie przepisów niezbędnych do jej wykonania. W następstwie tego w roku 1997 został wydany dekret królewski, mający na celu transpozycję przepisów dyrektywy do prawa hiszpańskiego.

8. Ponieważ Komisja była zdania, że zawarte w dekrete królewskim uregulowanie przejściowe dotyczące sprzętu roboczego, który był w użyciu już przed wejściem w życie dekretu, narusza dyrektywę, w roku 2000 wszczęła przeciwko Królestwu Hiszpanii kolejne postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom Państwa Członkowskiego. Po umożliwieniu Królestwu Hiszpanii przedstawienia uwag Komisja wydała w dniu 1 lipca 2002 r. uzasadnioną opinię, w której wezwała Królestwo Hiszpanii do podjęcia w terminie dwóch miesięcy działań niezbędnych do zharmonizowania prawa hiszpańskiego z dyrektywą. Rząd hiszpański odpowiedział pismem z dnia 31 lipca 2002 r., w którym zaprzeczył uchybieniu swoim zobowiązaniom.

5 — Co prawda w uzasadnionej opinii Komisji ten pierwszy ogólny 12-miesięczny okres przejściowy (ust. 1 akapit pierwszy dekretu królewskiego) został uznany za samodzielne naruszenie, jednakże w skardze Komisja ograniczyła się wyraźnie jedynie do zakwestionowania przepisów prawnych dotyczących programów dostosowawczych.

6 — Sprawa C-79/95 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. str. I-4679.

9. W następstwie tego pismem z dnia 10 kwietnia 2003 r., wpisanym do rejestru Trybunału z datą 11 kwietnia 2003 r., na podstawie art. 226 WE Komisja wniosła do Trybunału skargę przeciwko Królestwu Hiszpanii.

IV — W przedmiocie skargi

A — Główne argumenty stron

Komisja wnosi do Trybunału o:

- 1) stwierdzenie, że przewidując w ust. 1 przepisu przejściowego dekretu królewskiego nr 1215/1997 z dnia 18 lipca 1997 r. ustanawiającego minimalne wymagania w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników dodatkowy okres dostosowawczy dla sprzętu roboczego, który przed dniem 27 sierpnia 1997 r. był już dostarczony pracownikom przedsiębiorstw lub zakładów, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 10 WE i 249 WE oraz art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy Rady 89/655/EWG z dnia 30 listopada 1989 r. dotyczącej minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy, zmienionej dyrektywą Rady 95/63/EG z dnia 5 grudnia 1995 r. zmieniającą dyrektywę 89/655/EWG dotyczącą minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy;
- 2) obciążenie Królestwa Hiszpanii kosztami postępowania.

Królestwo Hiszpanii wnosi do Trybunału o:

- oddalenie skargi i obciążenie Komisji kosztami postępowania.

10. Komisja jest zdania, że hiszpańskie przepisy dotyczące możliwości stosowania programów dostosowawczych ustanawiają okres dostosowawczy wykraczający poza okres przejściowy przewidziany w art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy, ponieważ dzięki niemu możliwe jest używanie sprzętu roboczego niespełniającego wymogów dyrektywy po dniu 31 grudnia 1996 r., w danym wypadku do dnia 27 sierpnia 2003 r. Uregulowanie tego rodzaju nie znajduje w przekonaniu Komisji podstawy również w uzupełnionej przez dyrektywę zmieniającą uwagę ogólnej załącznika I, ponieważ uwaga ogólna nie dopuszcza wydłużenia okresu przejściowego określonego w art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy.

11. Rząd hiszpański jest zdania, że art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy nie stoi na przeszkodzie hiszpańskim przepisom dotyczącym programów dostosowawczych. Wskazuje on, po pierwsze, że sporne przepisy krajowe nie mają od dnia 27 sierpnia 2003 r. żadnego praktycznego znaczenia. Rząd hiszpański powołuje się przede wszystkim na to, że uregulowanie dotyczące programów dostosowawczych nie stanowi bynajmniej wydłużenia okresu przejściowego określonego

w art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy. Dużo bardziej są one wyrazem zastosowania wprowadzonej przez uwagę ogólną załącznika I do dyrektywy możliwości poddania będącego już w użyciu sprzętu roboczego przepisom mniej rygorystycznym niż przepisy zawarte w pkt 2 i 3 załącznika I do dyrektywy.

Członkowski stanowi w myśl utrwalonego orzecznictwa Trybunału upływ terminu ustanowionego w uzasadnionej opinii⁷. Termin ten upłynął w dniu 1 września 2002 r. W tym momencie programy dostosowawcze, które zostały zatwierdzone co do zasady na okres do dnia 27 sierpnia 2003 r., mogły wciąż być stosowane, tak że we właściwym momencie kwestionowane przez Komisję przepisy krajowe nadal obowiązywały.

B — Ocena

12. Zobowiązanie do transponowania dyrektywy wynika, po pierwsze, bezpośrednio z dyrektywy, po drugie, z art. 249 akapit trzeci WE oraz z art. 10 WE. Konkretnie, przedmiotem niniejszego postępowania jest kwestia, czy hiszpańskie przepisy prawne dotyczące programów dostosowawczych stanowią naruszenie art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy.

13. W odniesieniu do argumentów rządu hiszpańskiego dotyczących utraty przez przepis przejściowy dekretu królewskiego z dnia 27 sierpnia 2003 r. mocy obowiązującej należy zauważyć, po pierwsze, że właściwy moment dla oceny dopuszczenia się uchybienia zobowiązaniom Państwa

14. W odniesieniu do argumentacji stron dotyczącej relacji pomiędzy art. 4 ust. 1 lit. b) i zmienionej uwagi ogólnej do załącznika I do dyrektywy należy zauważyć, co następuje.

15. Z art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy wynika, że sprzęt roboczy, który był już w użyciu w Państwach Członkowskich w dniu 31 grudnia 1992 r. (zwany dalej „starym sprzętem roboczym”) w każdym wypadku mógł być używany do dnia 31 grudnia 1996 r., a zatem niezależnie od stopnia niebezpieczeństwa, jakie stanowił dla pracowników. W myśl pierwotnego brzmienia dyrektywy stary sprzęt roboczy mógł być jednak używany po dniu 1 stycznia 1997 r. tylko pod warunkiem, że spełniał bez zastrzeżeń wymogi określone w pkt 2 i 3 załącznika I do dyrektywy.

⁷ — Wyrok z dnia 30 listopada 2000 r. w sprawie C-384/99 Komisja przeciwko Belgii, Rec. str. I-10633, pkt 16.

16. Wcześniej w dniu 19 stycznia 1996 r.⁸ weszła jednak w życie dyrektywa zmieniająca. Ponieważ art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy w zmienionym brzmieniu odsyła do załącznika I do dyrektywy, od tego momentu Królestwo Hiszpanii było uprawnione do ustanowienia przepisów krajowych dotyczących starego sprzętu roboczego, uwzględniając uwagę ogólną uzupełnioną przez dyrektywę zmieniającą. Od tego momentu uwaga ogólna w zmienionym brzmieniu zezwala Państwom Członkowskim na przyjęcie w odniesieniu do będącego w użyciu sprzętu roboczego „[niekoniecznie] takich samych środków jak zasadnicze wymogi dotyczące nowego wyposażenia roboczego”.

17. Ponieważ na podstawie art. 4 ust. 1 lit. b) pierwotnej wersji dyrektywy Państwa Członkowskie mogły dopuścić używanie starego sprzętu roboczego na określony czas, również wtedy, gdy nie spełniał on w żadnym stopniu wymogów określonych w załączniku I, mogły one również już na podstawie pierwotnej wersji dyrektywy dopuścić używanie starego sprzętu roboczego, który odpowiadał poziomowi wymagań obowiązującemu względem nowego sprzętu roboczego tylko w części, o ile w stosunku do tego sprzętu nie są mianowicie wymagane „niezbędnie te same środki”.

18. W związku z tym uzupełniona przez dyrektywę zmieniającą uwaga ogólna do załącznika I do dyrektywy może być rozumiana jedynie w ten sposób, że modyfikuje ona art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy w taki sposób, że Państwa Członkowskie są od tej chwili uprawnione do przyjęcia przepisów, na podstawie których stary sprzęt roboczy, który — odpowiednio — nie spełnia „niezbędnie tych samych” wymogów co nowy sprzęt roboczy, może być nadal używany również po dniu 31 grudnia 1996 r. i, jak się wydaje, zasadniczo bez ograniczenia czasowego. Stary sprzęt roboczy, który nie spełnia w żadnym stopniu wymogów określonych w załączniku I do dyrektywy, nie może być jednak dalej używany po dniu 1 stycznia 1997 r.

19. W sformułowaniu „nie [wymagają] niezbędnie” nie sposób jednak doszukać się wskazówki co do poziomu ochrony wymaganej w stosunku do starego sprzętu, wynika z niego jednakże ogólna zasada, w myśl której dopuszczenie starego sprzętu roboczego musi w pewnym stopniu orientować się na uregulowaniu zawartym w załączniku I. W związku z tym nie mogą zostać sformułowane nadmiernie wysokie wymagania dotyczące krajowych przepisów transponujących dyrektywę.

8 — Artykuł 191 ust. 2 Traktatu WE (obecnie art. 254 ust. 2 WE): dwudziestego dnia po publikacji w *Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskiej* (w wersji hiszpańskiej: 30 grudnia 1995 r.).

20. System programów dostosowawczych wydaje się w związku z tym odpowiadać

merytorycznie wytycznym zmienionej uwagi ogólnej do załącznika I do dyrektywy:

Zatwierdzenie programów dostosowawczych jest wyraźnie uzależnione od tego, czy standard starego sprzętu roboczego zapewnia bezpieczeństwo i zdrowie w miejscu pracy. Również zapewnienie w procesie decyzyjnym udziału związków zawodowych i krajowych organów właściwych w dziedzinie higieny i bezpieczeństwa miejsca pracy służy zagwarantowaniu interesów pracowników, którym należy zapewnić ochronę. Poza tym zatwierdzenie programów dostosowawczych nie jest zezwoleniem ogólnym, lecz dopuszczenie starego sprzętu roboczego następuje w drodze dwustopniowej kontroli (programy dostosowawcze i zatwierdzenia programów indywidualnych, ewentualnie warunkowe), w której za każdym razem brane są pod uwagę interesy stron. W końcu uregulowanie dotyczące dostosowania starego sprzętu roboczego ma ograniczony okres obowiązywania.

21. Jednakże przedmiotowy zakres obowiązywania przepisów dotyczących programów dostosowawczych nie jest zgodny z art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy.

22. Zmieniona uwaga ogólna załącznika I do dyrektywy może mianowicie modyfikować uregulowanie dotyczące dalszego używania starego sprzętu roboczego merytorycznie, nie natomiast wprowadzone przez art. 4 ust. 1 lit. b) dyrektywy uregulowanie wyzna-

czające termin dla ograniczenia użycia tego sprzętu roboczego, który jako „stary” sprzęt roboczy może zostać objęty zakresem zastosowania wyjątku. Jest to, tak jak dotychczas, jedynie ten sprzęt roboczy, który był w użyciu już w dniu 31 grudnia 1992 r.⁹.

23. Dekret królewski dotyczy jednak wszelkiego sprzętu roboczego, który był w użyciu przed dniem 27 sierpnia 1997 r. W związku z tym w myśl hiszpańskich przepisów jest zasadniczo możliwe, że również sprzęt roboczy, który został wprowadzony do użytku po raz pierwszy dopiero po dniu 31 grudnia 1992 r., może zostać zatwierdzony na podstawie programu dostosowawczego, mimo iż nie odpowiada on wytycznym pkt 2 i 3 załącznika I do dyrektywy.

24. Królestwo Hiszpanii nie wypełniło zatem swojego zobowiązania wynikającego z art. 4 ust. 1 lit. b) w związku z uwagą ogólną załącznika I do dyrektywy w brzmieniu nadanym przez dyrektywę zmieniającą, ponieważ dekret królewski umożliwia, aby również taki sprzęt roboczy, który został wprowadzony do użytku po raz pierwszy dopiero po dniu 31 grudnia 1992 r., nie odpowiadał wytycznym pkt 2 i 3 załącznika I do dyrektywy.

⁹ — Dalsze używanie starego sprzętu roboczego traci w związku z tym czysto faktycznie coraz bardziej na znaczeniu na skutek amortyzacji, naturalnego zużycia itp.

V — Wnioski

25. Uwzględniając powyższe, proponuję, by Trybunał orzekł, co następuje:

- „1) Przewidując w ust. 1 przepisu przejściowego dekretu królewskiego nr 1215/1997 z dnia 18 lipca 1997 r. ustanawiającego minimalne wymagania w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników dodatkowy okres dostosowawczy również dla sprzętu roboczego, który został dostarczony pracownikom przedsiębiorstw lub zakładów dopiero po dniu 31 grudnia 1992 r., Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy art. 10 WE i 249 WE oraz art. 4 ust. 1 lit. b) w związku z uwagą ogólną załącznika I do dyrektywy Rady 89/655/EWG z dnia 30 listopada 1989 r. dotyczącej minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy w brzmieniu nadanym jej przez dyrektywę Rady 95/63/WE z dnia 5 grudnia 1995 r.
- 2) Królestwo Hiszpanii ponosi koszty postępowania”.