

Mål C-678/23

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

14 november 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Curtea de Apel Iași (Rumänien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

10 oktober 2023

Klagande, sökande i första instans:

JU

Motpart, svarande i första instans:

Spitalul Clinic de Pneumoftiziologie Iași

Saken i det nationella målet

Överklagande av den dom varigenom Tribunalul Iași (Rumänien) ogillade JU:s talan med yrkande att Spitalul Clinic de Pneumoftiziologie Iași skulle förpliktas att klassificera JU:s arbetsplats som präglad av ”särartade förhållanden” från och med år 2007 och att inbetala mellanskillnaden i sociala avgifter.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande har framställts med stöd av artikel 267 FEUF och avser tolkningen av artiklarna 9 och 11.6 i direktiv 89/391, jämförda med artiklarna 31.1 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1) Utgör artiklarna 9 och 11.6 i rådets direktiv 89/391 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet hinder för en

bindande nationell lagstiftning och praxis enligt vilka arbetstagarna inte har rätt att vända sig direkt till den arbetsmiljöansvariga myndigheten med klagomål, om de anser att de åtgärder som arbetsgivaren har vidtagit inte är tillräckliga för att uppnå säkerhet och hälsa på arbetsplatsen, och inte heller kan väcka talan vid domstol om de anser att arbetsgivaren inte har uppfyllt sina skyldigheter vad gäller klassificeringen som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden, vare sig för den fullgjorda tjänstgöringstiden eller för den framtida anställningsperioden?

2) Har artikel 11.6 i direktiv 89/391 vertikal direkt effekt och ger denna artikel, jämförd med artiklarna 31.1 och 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, arbetstagarna rätt till domstolsskydd för det fall rättsinnehavare inte uppfyller sina lagstadgade skyldigheter?

Anförda unionsbestämmelser

Rådets direktiv 89/391/EEG av den 12 juni 1989 om åtgärder för att främja förbättringar av arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet: artiklarna 9.1, 9.2 och 11.6

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna: artiklarna 31.1 och 47

Anförda nationella bestämmelser

I den nationella pensionslag som gällde till och med den 1 april 2001, närmare bestämt Legea nr. 27/1966 (lag nr 27/1966), fastställdes tre kategorier av arbetsplatser: arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] normala förhållanden, arbetsplatser i arbetsplatsgrupp II och arbetsplatser i arbetsplatsgrupp I. Efter detta datum ersattes de gamla kategorierna genom den nya pensionslagen, närmare bestämt Legea nr. 19/2000 (lag nr 19/2000), med nya kategorier, det vill säga arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] normala förhållanden, arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden och arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särskilda förhållanden. Nämnda klassificering har bibehållits i Legea nr. 226/2006 (lag nr 226/2006) vad gäller klassificeringen som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särskilda förhållanden.

Enligt bestämmelserna på detta område har de berörda arbetstagarna till följd av klassificeringen som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade eller särskilda förhållanden vissa ekonomiska fördelar, närmare bestämt en ökning av pensionspoäng med 25 respektive 50 procent för de perioder under vilka de har tjänstgjort under sådana förhållanden. Arbetstagarna med en inbetalningsperiod på minst 25 år för tjänstgöring under särskilda förhållanden har dessutom rätt till ålderspension 15 år tidigare jämfört med den ordinarie pensionsåldern enligt pensionslagstiftningen.

Kriterierna och formerna för klassificering som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden fastställdes ursprungligen i Hotărârea Guvernului nr. 261/2001 (regeringsdekret nr 261/2001). Enligt artikel 2 i detta dekret utgörs kriterierna för klassificering som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden i huvudsak av följande: Förekomsten av skadliga agenser/faktorer av fysisk karaktär (buller, vibrationer, elektromagnetiska vågor, tryck, joniserande strålning, värmestrålning, oskärmad kraftig laserstrålning) och kemisk eller biologisk karaktär, vilka överskrider de gränsvärden som anges i de allmänna bestämmelserna om skydd av arbetstagare, organismens specifika reaktion på effekterna av dessa skadliga agenser/faktorer, vilken ska bekräftas av indikatorer för exponering och/eller biologisk effekt, och förekomsten av konstaterade arbetssjukdomar på arbetsplatsen under de senaste 15 åren.

Vad gäller formerna inleds klassificeringsförfarandet med att berörda arbetsplatser fastställs av arbetsgivaren i samarbete med fackföreningar eller arbetstagarrepresentanter. Förfarandet fortsätter med att den lokala yrkesinspektionsmyndigheten utför en kontroll mot bakgrund av ett tekniskt och medicinskt utlåtande.

I artikel 4 i detta regeringsdekret anges vilka handlingar som krävs för att erhålla den lokala yrkesinspektionsmyndighetens auktorisation för klassificering som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden. Vidare stadgas det att denna auktorisation är giltig i högst tre år, med möjlighet till förnyelse.

Senare har det genom Hotărârea Guvernului nr. 246/2007 (regeringsdekret nr 246/2007) fastställts att det finns möjlighet att förnya auktorisationer för klassificering som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden som har utfärdats i enlighet med bestämmelserna i regeringsdekret nr 261/2001. De specifika formerna för förnyelsen definieras i samma dekret.

Enligt artikel 2.1 i detta regeringsdekret beviljas förnyelsen av auktorisationer för klassificering som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden av den lokala yrkesinspektionsmyndigheten på ansökan undertecknad av arbetsgivarens firmatecknare eller av annan av arbetsgivaren befullmäktigad person tillsammans med representanterna för de representativa fackföreningarna eller, beroende på det enskilda fallet, med arbetstagarrepresentanterna. Ansökan ska lämnas in senast 30 dagar efter den dag då dekretet träder i kraft. Till ansökan ska bifogas dels rapporter över förekomsten av skadliga agenser/faktorer på arbetsplatsen, vilka har utarbetats av godkända laboratorier och bekräftar att gränsvärdena överskrids för yrkesmässig exponering på arbetsplatser klassificerade som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden, dels en plan för förebyggande och skydd som säkerställer en förbättrad säkerhets- och hälsoskydds nivå för arbetstagarna.

Enligt artikel 4 i samma dekret har arbetsgivarna möjlighet att överklaga: ”De arbetsgivare som inte har erhållit förnyelsen av auktorisationer för klassificering

som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden kan inom 15 dagar från datumet för meddelandet överklaga till den lokala yrkesinspektionsmyndigheten, vilken ska fatta ett beslut inom 30 dagar, eller direkt väcka talan vid den behöriga domstolen i överensstämmelse med lagen.”

Möjligheten att förnya auktorisationerna har reglerats genom senare regeringsdekret nr 1622/2008 och nr 1014/2015.

Legea securității și sănătății în muncă nr. 319/2006 (lag nr 319/2006 om hälsa och säkerhet i arbetet): artiklarna 12 och 18, vilka införlivar artiklarna 9 och 11 i direktiv 89/391 med nationell rätt

Artikel 12: ”1) Arbetsgivaren har följande skyldigheter:

a) utföra och se till att det finns en riskvärdering av miljöfaktorer på arbetsplatsen, inbegripet faktorer för sådana grupper som är utsatta för speciella risker,

b) besluta om de skyddsåtgärder som ska vidtas och den eventuella personliga skyddsutrustning som ska användas,

...

2) Genom dekret av ministern för arbete, solidaritet och familj fastställs, med hänsyn till verksamhetens art och företagets storlek, de skyldigheter som åvilar skilda grupper av företag i fråga om upprättande av de handlingar som avses i punkt 1.”

Artikel 18.7: ”Arbetstagarrepresentanterna med specifikt ansvar för arbetstagarnas säkerhet och hälsa i arbetet och/eller arbetstagarna har rätt att vända sig till de behöriga myndigheterna med klagomål, om de anser att de åtgärder som arbetsgivaren har vidtagit inte är tillräckliga för att uppnå säkerhet och hälsa på arbetsplatsen.”

I avgörande nr 12 av den 23 maj 2016 meddelat av Înalta Curte de Casație și Justiție i ett mål som syftade till att harmonisera rättspraxis (så kallat mål av betydelse för rättstillämpningen), som är av bindande karaktär, har det slagits fast att ”mot bakgrund av tolkningen och vid tillämpningen av artikel 19 i lag nr 19/2000 ..., artikel 29.1 i lag nr 263/2010 ..., jämförda med ... regeringsdekret nr 261/2001 ... och ... regeringsdekret nr 246/2007 om former för att förnya auktorisationer för klassificering som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden, i dess ändrade och kompletterade lydelse, kan det inte användas något allmänt rättsmedel om fastställande av särartade förhållanden under vilka arbetstagarna har tjänstgjort efter den 1 april 2001 och inte heller någon talan för att förplikta arbetsgivaren att klassificera dessa arbetsplatser som präglade av sådana förhållanden, om arbetsgivaren inte har erhållit, eller i förekommande fall förnyat, auktorisationen för klassificering av vissa arbetsplatser som präglade av sådana förhållanden”.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 JU, som är klagande i målet, är specialistläkare i lungmedicin och har i över 30 år varit anställd på Spitalul Clinic de Pneumoftiziologie Iași (Sjukhusklinik för lungmedicin och respirationssjukdomar i Iași) (nedan kallat sjukhuset), som är motparten i målet och en allmännyttig vårdinrättning med sängplatser. Sjukhuset är en juridisk person som sorterar under den lokala förvaltningsmyndigheten. Från och med den 1 juli 1989 till och med den 31 mars 2001 tillhörde JU:s arbetsplats arbetsplatsgrupp II. Från och med den 1 april 2001 till och med den 31 december 2006 var JU:s arbetsplats klassificerad som präglad av ”särartade förhållanden”.
- 2 JU hävdar att hon av en tillfällighet fick veta att arbetsgivaren sedan år 2007 inte hade inbetalat sociala avgifter för hennes tjänstgöring under särartade förhållanden. JU har anfört att hennes arbetsplats, arbetsförhållanden, yrkesmässiga risker och ansvar inte har ändrats sedan dess.
- 3 Mot denna bakgrund väckte JU talan vid Tribunalul Iași mot sin arbetsgivare, sjukhuset. JU yrkade att hennes arbetsplats skulle klassificeras som präglad av särartade förhållanden från och med år 2007 och att arbetsgivaren skulle förpliktas att inbetala mellanskillnaden i sociala avgifter.
- 4 JU har gjort gällande att arbetsgivaren visade försumlighet eller agerade i ond tro, när denne inte inledde förfarandet för att förnya auktorisationen i syfte att klassificera hennes arbetsplats som präglad av särartade förhållanden från och med år 2007.
- 5 Tribunalul Iași ogillade talan med den motiveringen att sjukhuset inte kunde vara skyldigt att klassificera JU:s arbetsplats som präglad av särartade förhållanden när sjukhuset inte hade följt det lagstadgade förfarandet för att förnya den föreskrivna auktorisationen. När Tribunalul Iași underkände sjukhusets argument om de nödvändiga åtgärder som sjukhuset hade vidtagit gentemot de offentliga hälso- och sjukvårdsmyndigheterna och yrkesinspektionsmyndigheterna, betonade underrätten att, om sjukhuset inte hade mottagit något svar från de behöriga organen, hade sjukhuset kunnat väcka talan mot dessa organ för att förmå dem att uppfylla sin skyldighet att utfärda en auktorisation.
- 6 JU har överklagat Tribunalul Iașis dom till den hänskjutande domstolen, Curtea de Apel Iași.
- 7 På den hänskjutande domstolens anmodan har Inspectoratul Teritorial de Muncă Iași (Den lokala yrkesinspektionsmyndigheten i Iași) meddelat att arbetsgivaren, sjukhuset, inte skickade in de erforderliga handlingarna inom 90 dagar. Följaktligen utfärdade Inspectoratul Teritorial de Muncă Iași inte någon ny auktorisation för klassificering av de arbetsplatser som sjukhuset hade fastställt som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden. Nämnda yrkesinspektionsmyndighet har vidare erinrat om att det enligt regeringsdekret nr

246/2007 endast kan erhållas en förnyelse av de auktorisationer som var giltiga före den dag då denna rättsakt trädde i kraft. Det kan däremot inte utfärdas nya auktorisationer.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 8 Avgörandet om överklagandet av den dom varigenom talan ogillades är enligt den hänskjutande domstolen helt beroende av fastställandet av innebörden och räckvidden för medlemsstatens utrymme för skönsmässig bedömning i samband med att artikel 11.6 jämförd med artikel 9 i direktiv 89/391 har införlivats med nationell rätt.
- 9 Klassificeringen av en arbetsplats som präglad av särartade förhållanden baseras på riskfaktorerna för arbetssjukdomar och förutsätter att det förekommer skadliga agenser/faktorer vilka direkt påverkar arbetstagarnas organism på medellång eller lång sikt.
- 10 För att uppväga dessa effekter har de arbetstagare som tjänstgör under dessa förhållanden rätt till en extra viloperiod. Dessutom har de rätt till ålderspension med en kortare inbetalningsperiod. Vidare innebär klassificeringen av en arbetsplats som präglad av särartade förhållanden en ytterligare skatteförpliktelse för arbetsgivaren, närmare bestämt högre satser för sociala avgifter vad gäller de arbetstagare som tjänstgjorde under särartade förhållanden.
- 11 Klassificeringen av arbetsförhållandena faller under arbetsgivarnas ansvar. Dessa ska fatta beslut tillsammans med de representativa fackföreningarna eller, beroende på det enskilda fallet, arbetstagarrepresentanterna, inom ramen för ett administrativt förfarande för teknisk bedömning av risker för hälsa och säkerhet på grundval av en auktorisation utfärdad av yrkesinspektionsmyndigheterna. De arbetsgivare som inte erhöll någon auktorisation för klassificering som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden kunde inom 15 dagar från datumet för meddelandet överklaga till den lokala yrkesinspektionsmyndigheten, vilken skulle fatta beslut inom 30 dagar.
- 12 Dessutom införde regeringsdecret nr 246/2007 enbart möjligheten att förnya auktorisationer för klassificering. Nämnda möjlighet var förbehållen de arbetsgivare vilka hade giltiga auktorisationer för klassificering som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden och vilka inte hade bringat arbetsförhållandena i överensstämmelse med lagen genom de åtgärder som hade vidtagits fram till detta datum. Efter den 9 mars 2007, då regeringsdecret nr 246/2007 trädde i kraft, är det inte längre möjligt att utfärda auktorisationer för klassificering som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden, utan enbart att vartefter förnya redan utfärdade auktorisationer.
- 13 Den hänskjutande domstolen påpekar att, även om den nationella bestämmelse som genomför artikel 11.6 i direktiv 89/391, det vill säga artikel 18.7 i lag nr 319/2006, uttryckligen ger arbetstagarna rätt att vända sig till vilken ansvarig

myndighet som helst i syfte att få prövat huruvida de åtgärder som arbetsgivaren har vidtagit inte är tillräckliga för att uppnå säkerhet och hälsa på arbetsplatsen, har denna bestämmelse emellertid inte medtagits i sekundärrätten vad gäller bedömningen av yrkesmässiga risker för arbetstagarna på medellång eller lång sikt. Enligt den nationella lagstiftningen har varken arbetstagarna eller fackföreningsrepresentanterna således tillgång till något rättsmedel för att begära att det ska göras en bedömning eller undersökning av en arbetsplats vad gäller huruvida och i vilken omfattning det förekommer skadliga agenser/faktorer eller för att erhålla det kompletterande rättsliga skyddet angående klassificering som arbetsplats [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden. Enligt lag får enbart de arbetsgivare som inte har erhållit förnyelsen av auktorisationer för klassificering som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särartade förhållanden angripa den offentliga myndighetens avslag genom att överklaga till yrkesinspektionsmyndigheterna eller genom att direkt väcka talan vid den behöriga domstolen.

- 14 Denna tolkning av den nationella lagstiftningen är bindande i kraft av avgörande nr 12/2016, där Înalta Curte de Casație și Justiție i det mål som syftade till att harmonisera rättspraxis slog fast följande: ”Om fasen för att utfärda auktorisationen inte har avslutats med att det har utfärdats en auktorisation som kan förnyas, är inte heller villkoren enligt regeringsdekret nr 246/2007, ... och regeringsdekret nr 1014/2015 uppfyllda för att inleda förfarandet för ny bedömning av arbetsplatsen, i och med att det uttryckligen stadgas att förfarandet för ny bedömning enbart avser företag som har erhållit en auktorisation för klassificering. Således har de allmänna domstolarna inte behörighet att fatta beslut om klassificering/ny bedömning av den specifika arbetsplatsen, eftersom lagstiftaren i detta fall inte har infört något allmänt rättsmedel som ger domstolarna behörighet att överta förvaltningsorganets befogenheter i det aktuella förfarandet (vad gäller den tekniska-vetenskapliga kontrollen, den medicinska kontrollen och auktorisationen att klassificera den specifika arbetsplatsen som präglad av särartade/särskilda förhållanden).”
- 15 Curtea Constituțională bekräftade denna tolkning när den slog fast att artikel 20.2 och 20.3 i Legea nr. 19/2000 privind sistemul public de pensii și alte drepturi de asigurări sociale (lag nr 19/2000 om allmänt pensionssystem och övriga socialförsäkringsförmåner), artiklarna 1.1, 1.2 och 2.2 i Legea nr. 226/2006 privind încadrarea unor locuri de muncă în condiții speciale (lag nr 226/2006 om klassificering som arbetsplatser [där arbetstagarna utsätts för] särskilda förhållanden) och artikel 30.1 e i Legea nr. 263/2010 privind sistemul unitar de pensii publice (lag nr 263/2010 om det enhetliga allmänna pensionssystemet) – såsom dessa har tolkats i avgörande nr 12 av den 23 maj 2016 meddelat av Înalta Curte de Casație și Justiție, avdelningen med behörighet att fatta beslut i det mål som syftade till att harmonisera rättspraxis – är förenliga med konstitutionen.
- 16 Även om tillämpningen av den nationella lagstiftningen enligt den bindande tolkning som har gjorts av Înalta Curte de Casație și Justiție inte har gett upphov till någon debatt inom nationell rättspraxis hyser den hänskjutande domstolen,

som är den domstol i sista instans som har att avgöra förevarande tvist, emellertid tvivel om huruvida nationell praxis står i överensstämmelse med de bestämmelser som har företrädde och som är tillämpliga inom unionen. I detta hänseende har de korta tidsfristerna för den inledande bedömningen av arbetsplatserna för klassificeringen av arbetsförhållandena, kombinerat med dels att det enbart infördes ett förfarande för att förnya auktorisationerna, dels den restriktiva tolkning som har gjorts av Înalta Curte de Casație și Justiție och bekräftats i Curtea Constituțională's dom, i praktiken medfört att arbetstagarna inte har tillgång till något rättsmedel för att erhålla de lagstadgade fördelar som följer av att det fastställs att de tjänstgör under särartade förhållanden.

- 17 Med avseende på artikel 12 i lag nr 319/2006, varigenom artikel 9 i direktiv 89/391 har införlivats med nationell rätt, betonar den hänskjutande domstolen att arbetsgivarnas skyldigheter angående risker för säkerhet och hälsa i arbetet inte har kopplats till skyldigheten att ombesörja en sanningsenlig och noggrann klassificering av arbetsförhållandena på företagsnivå. Vidare har ingen senare rättsakt definierat påföljderna av att företag där det förekommer allvarliga risker för arbetstagarnas hälsa inte uppfyller sina skyldigheter att bedöma och övervaka de yrkesmässiga riskerna.
- 18 I domen Podilă m.fl. (C-133/17 och C-134/17), där EU-domstolen tog ställning till två tvister angående klassificeringen av arbetsplatserna i syfte att fastställa ålderspension, slogs det fast att artiklarna 114.3, 151 och 153 FEUF samt bestämmelserna i direktiv 89/391 ska tolkas så, att de inte är tillämpliga på en nationell lagstiftning som den som var aktuell i det nationella målet, där det fastställs strikta tidsfrister och förfaranden som inte ger de nationella domstolarna möjlighet att pröva eller fastställa klassificeringen av de aktiviteter som utförs av arbetstagarna i olika riskgrupper och mot bakgrund av vilka dessa arbetstagares ålderspension beräknas. Förevarande mål rör emellertid inte fastställande av pensionsrättigheter, utan erkännande av de yrkesmässiga risker som är specifika för de särartade förhållanden under vilka JU tjänstgör och det faktum att JU i enlighet med nationell lagstiftning och praxis inte har rätt till domstolsskydd vare sig bakåt eller framåt i tiden.
- 19 Genom sin andra fråga önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida artikel 11.6 i direktiv 89/391 har vertikal direkt effekt, och närmare bestämt huruvida denna bestämmelse på grund av sin ovillkorliga, fullständiga och precisa karaktär kan tillämpas direkt på det omtvistade rättsförhållandet. Principen om konform tolkning utesluter att lagstiftningen om klassificering av arbetsförhållanden kan tillämpas i den riktning som JU har begärt, när det beaktas att nämnda lagstiftning är av ytterst restriktiv karaktär. Samtidigt har den hänskjutande domstolen inte funnit någon nationell rättsskälla som gör det möjligt att uppnå direktivets mål.
- 20 Även för det fall artikel 11.6 i direktiv 89/391 uppfyller kriterierna i rättspraxis för att ha vertikal direkt effekt, tycks detta inte vara tillräckligt för att slå fast att det finns ett effektivt rättsmedel inför en domstol, om det inte slås fast att artikel 47 i

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, jämförd med artikel 31.1 i stadgan, enligt vilken varje arbetstagare har rätt till hälsosamma, säkra och värdiga arbetsförhållanden, är tillämplig. Enligt EU-domstolens praxis förutsätter rätten till ett effektivt rättsmedel och till en opartisk domstol, såsom framgår av artikel 47.1 i stadgan, således att den enskilde som åberopar denna rätt har unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter.

ARBETSDOKUMENT