DÓMUR DÓMSTÓLSINS
10. desember 2010*

(Heilsa og öryggi starfsmanna – Tilskipanir nr. 89/391/EBE og 92/57/EBE – 3. gr. EES-samningsins– Ábyrgð vinnuveitenda og starfsmanna á vinnuslysum – Skaðabótaábyrgð ríkis)

Mál E-2/10,

BEIÐNI, samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, um ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins, frá Héraðsdómi Reykjavíkur, í máli sem þar er rekið

Þór Kolbeinsson

gegn

íslenska ríkinu

varðandi túlkun á tilskipun ráðsins nr. 89/391/EBE frá 12. júní 1989 um lögleiðingu ráðstafana er stuðla að bættu öryggi og heilsu starfsmanna á vinnustöðum og tilskipun ráðsins nr. 92/57/EBE frá 24. júní 1992 um framkvæmd lágmarkskrafna um öryggi og hollustuhætti á bráðabirgða- eða færanlegum byggingarsvæðum.

DÓMSTÓLLINN,

skipaður dómurunum Carl Baudenbacher, forseta, Þorgeiri Örlygssyni og Henrik Bull, framsögumanni,

dómritari: Skúli Magnússon,

hefur, með tilliti til skriflegra greinargerða frá:

- Stefnanda, í fyrirsvari er Einar Gautur Steingrímsson, hrl., Reykjavík;

* Beiðni um ráðgefandi álit er á íslensku.

- Stefnda, í fyrirsvari er Einar Karl Hallvarðsson, hrl., embætti ríkislögmanns, Reykjavík;
- Konungsríkinu Belgíu, í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Liesbet Van den Broeck og Marie Jacobs, á lagaskrifstofu utanríkisráðuneytisins;
- Ríkisstjórn Noregs, í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Ketil Bøe Moen, lögfræðingur á skrifstofu ríkislögmanns, og Kaja Moe Winter, ráðgjafi í utanríkisráðuneytinu;
- Eftirlitsstofnun EFTA, í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Ólafur Jóhannes Einarsson og Lorna Armati, fulltrúar á lögfræði- og framkvæmdasviði;
- Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Gérard Rozet og Johan Enegren,

með tilliti til skýrslu framsögumanns,

og munnlegs málflutnings umboðsmanns stefnanda, Stefáns Geirs Þórissonar, umboðsmanns stefnda, Einars Karls Hallvarðssonar, umboðsmanna ríkisstjórnar Noregs, Ketil Bøe Moen og Kaja Moe Winter, fulltrúa eftirlitsstofnunar EFTA, Ólafs Jóhannesar Einarssonar, og fulltrúa framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins Gérard Rozet og Johan Enegren, sem fram fór 6. október 2010,

kveðið upp svofelldan

dóm

I Málavextir og meðferð málsins

1 Með bréfi, dagsettu 26. mars 2010, sem skráð var í málaskrá EFTA-dómstólsins 6. apríl sama ár óskaði Héraðsdómur Reykjavíkur eftir ráðgefandi áliti í máli sem rekið er fyrir þeim dómstól milli Þórs Kolbeinssonar, stefnanda, og íslenska ríkisins, stefnda.

2 Stefnandi sem er íslenskur smiður var hinn 28. júlí 2001 við vinnu á byggingarsvæði verslunarmiðstöðvarinnar Smáralindar ásamt tveimur samstarfsmönnum sínum. Stefnandi slasaðist þegar hann féll í gegnum gipsplötur af gólfbitum millilofts sem sett hafði verið upp til bráðabirgða og lenti á steingólfi fimm metrum neðar. Hann hlaut af bæði tímabundið og varanlegt líkamstjón og stefndi í kjölfarið vinnuveitanda sínum til greiðslu skaðabóta.

3 Með dómi Hæstaréttar Íslands 20. desember 2005 var skaðabótakröfu stefnanda á hendur vinnuveitanda hans vegna vinnuslyssins endanlega hafnað.

4 Vinnueftirlitið hafði áður en dómur Hæstaréttar gekk sagt í skýrslu um slysið:

> *Aðstæður á slysstað voru þær að ekki höfðu verið settar fallvarnir þar af neinu tagi, hvorki ofan á gólfbitana eða undir, eins og skylt er skv. gr. 31.2 og 33.6 í B. hluta IV. viðauka í reglum nr. 547/1996. Ekki voru heldur notuð öryggisbelti í líflínu sbr. gr. 33.9 í sömu reglum. Orsök slyssins*

virðist alfarið mega rekja til þess að hvorki fallvarnir né öryggisbelti voru til staðar.

5 Í fyrrgreindum dómi Hæstaréttar segir að Vinnueftirlitið hafi komist að þeirri niðurstöðu, að orsakir slyssins megi rekja til þess að hvorki voru til staðar fallvarnir né öryggisbelti á byggingarsvæðinu. Hins vegar bendir dómurinn einnig á, að stefnandi hafi þekkt vel til aðstæðna, hann sé lærður húsasmíðameistari og með allnokkra reynslu af störfum á því sviði. Stefnandi hafi því mátt vita hvaða forvarna væri þörf við þær aðstæður sem um ræðir, og hafi honum mátt vera ljós sú hætta sem stafaði af því að fara um svæðið með því að stikla eftir þverbitum. Hæstiréttur taldi að unnt hefði verið að tryggja frekar öryggi starfsmanna, með því að leggja þvert ofan á bitana mannheldan við sem þeir hefðu getað gengið eftir. Þó var í dóminum talið, að ekki hefði verið þörf á að vinnuveitandi stefnanda gæfi honum sérstök fyrirmæli eða leiðbeiningar þar að lútandi. Eins og atvikum málsins var háttað og með vísan til 1. mgr. 26. gr. laga nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum, var talið að skylda til að grípa til varúðarráðstafana hafi verið í verkahring stefnanda sjálfs. Samkvæmt þessu taldi Hæstiréttur ekki unnt að rekja slysið til sakar vinnuveitandans og sýknaði hann af bótakröfu stefnanda.

6 Stefnandi höfðaði hinn 1. október 2009 mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur. Þar krefur hann stefnda, íslenska ríkið, bóta vegna tjóns sem stefnandi telur sig hafa beðið vegna þess að Hæstaréttur Íslands dæmdi vinnuveitandanum sýknu af skaðabótakröfu stefnanda í dóminum 20. desember 2005. Að mati stefnanda er niðurstaða dómsins afleiðing þess að stefndi vanrækti skyldur sínar samkvæmt EES-samningnum um að innleiða framangreindar tilskipanir í íslenskan rétt.

7 Hinn 17. febrúar 2010 ákvað Héraðsdómur Reykjavíkur að leita ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í máli stefnanda á hendur stefnda. Með dómi 23. mars 2010 staðfesti Hæstiréttur kærðan úrskurð héraðsdóms um að leita ráðgefandi álits, en afmarkaði jafnframt nánar spurningar héraðsdóms til EFTA-dómstólsins og hvernig þær skyldu orðaðar.

8 Eftirfarandi spurningar eru bornar undir EFTA-dómstólinn:

1. *Samræmist það ákvæðum tilskipunar ráðsins nr. 89/391/EBE frá 12. júní 1989 um lögleiðingu ráðstafana er stuðla að bættu öryggi og heilsu starfsmanna á vinnustöðum og ákvæðum tilskipunar ráðsins nr. 92/57/EBE frá 24. júní 1992 um framkvæmd lágmarkskrafna um öryggi og hollustuhætti á bráðabirgða- eða færanlegum byggingarsvæðum (áttundu sértilskipunar í skilningi 1. mgr. 16. gr. tilskipunar nr. 89/391/EBE) að starfsmanni sé sjálfum vegna eigin sakar gert að bera ábyrgð á tjóni, sem hann verður fyrir vegna vinnuslyss, þegar fyrir liggur að vinnuveitandi hafi ekki að eigin frumkvæði fylgt reglum um öryggi og aðbúnað á vinnustað?*

2. *Ef svarið við framangreindri spurningu er neikvætt, er íslenska ríkið þá skaðabótaskylt gagnvart starfsmanni, sem hefur orðið fyrir vinnuslysi og*

verið látinn í ósamræmi við ofangreindar tilskipanir bera tjón sitt sjálfur í heild eða að hluta vegna eigin sakar, á þeirri forsendu að ríkið hafi ekki staðið réttilega að innleiðingu þessara tilskipana í íslenskan rétt?

II Löggjöf

EES-réttur

9 Ákvæði 3. gr. EES-samningsins er svohljóðandi:

> *Samningsaðilar skulu gera allar viðeigandi almennar eða sérstakar ráðstafanir til að tryggja að staðið verði við þær skuldbindingar sem af samningi þessum leiðir. Þeir skulu varast ráðstafanir sem teflt geta því í tvísýnu að markmiðum samnings þessa verði náð.*

[...]

10 Í 8. tl. XVIII. viðauka við EES-samninginn er vísað til tilskipunar ráðsins nr. 89/391/EBE frá 12. júní 1989 um lögleiðingu ráðstafana er stuðla að bættu öryggi og heilsu starfsmanna á vinnustöðum (tilskipun 89/391). Tilskipunin var tekinn upp í EES-samninginn samkvæmt bókun 1.

11 Í 1. gr., I. þáttar tilskipunar 89/391, *Almenn ákvæði*, segir:

> *Markmið*
>
> *1. Markmið tilskipunar þessarar er að gera ráðstafanir til að stuðla að því að öryggi og heilsa starfsmanna á vinnustöðum verði bætt.*
>
> *2. Í þessu skyni eru hér settar fram almennar meginreglur um forvarnir gegn áhættu við störf, verndun öryggis og heilsu, útilokun þeirra þátta er bjóða hættu heim eða valda slysum, upplýsingar, samráð, eðlilega þátttöku í samræmi við landslög og/eða venjur og þjálfun starfsmanna og fulltrúa þeirra, svo og almennar viðmiðanir við framkvæmd téðra meginreglna.*
>
> *[...]*

12 Í 4. gr., I. þáttar tilskipunar 89/391, *Almenn ákvæði*, segir:

> *1. Aðildarríkin skulu gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að lagaákvæði þau sem nauðsynleg eru til að framkvæma þessa tilskipun nái til vinnuveitenda, starfsmanna og fulltrúa starfsmanna.*
>
> *2. Aðildarríki skulu einkum tryggja viðunandi stjórnun og eftirlit.*

13 Í 5. gr., II. þáttar tilskipunar 89/391, *Skyldur vinnuveitenda*, segir:

Almennt ákvæði

1. Vinnuveitanda er skylt að tryggja öryggi og heilsu starfsmanna við allar aðstæður í vinnu.

2. Þótt vinnuveitandi fái til liðs við sig hæfa utanaðkomandi þjónustuaðila eða einstaklinga, skv. 3.mgr. 7. gr., leysir það hann ekki undan ábyrgð á þessu sviði.

3. Skyldur starfsmanna á sviði öryggis og hollustu við vinnu skulu ekki hafa áhrif á meginregluna um ábyrgð vinnuveitandans.

4. Tilskipun þessi skal ekki takmarka möguleika aðildarríkjanna til að létta ábyrgð af vinnuveitanda eða takmarka hana, sé orsaka atvika að leita í óvenjulegum og ófyrirsjáanlegum kringumstæðum sem vinnuveitandi fær ekki stjórnað, eða í atburðum er til undantekninga teljast og hafi ekki verið gerlegt að forðast afleiðingarnar þótt ítrasta aðgát hafi verið sýnd.

[...]

14 Í 13. gr. tilskipunar 89/391, sem er eina greinin í III. þætti, *Skyldur starfsmanna*, segir:

1. Sérhver starfsmaður er ábyrgur fyrir því að gæta eigin öryggis og heilsu eftir því sem hann hefur tök á, svo og annarra einstaklinga sem aðgerðir hans eða aðgerðaleysi á vinnustað snertir, í samræmi við þjálfun hans og fyrirmæli þau er vinnuveitandi hefur gefið honum.

2. Í þessu skyni ber starfsmönnum einkum, í samræmi við þjálfun sína og fyrirmæli þau er vinnuveitandi hefur gefið, að gæta þess að:

(a) nota vélar, tæki, verkfæri, hættuleg efni, flutningatæki og annan búnað á réttan hátt;

(b) nota persónuhlífar sem þeim er séð fyrir á réttan hátt og skila þeim á sinn stað eftir notkun;

[...]

(d) upplýsa vinnuveitanda og/eða þá starfsmenn sem hafa sérstöku hlutverki að gegna við vernd öryggis og heilsu án tafar um allar aðstæður við vinnu þar sem ljóst má telja að öryggi og heilsu sé bráð hætta búin og um alla ágalla á fyrirkomulagi sem ætlað er til verndar;

[...]

15 Í 16. gr. tilskipunar 89/391 segir svo:

1. Ráðið skal, að fenginni tillögu framkvæmdastjórnarinnar samkvæmt 118. gr. a í sáttmálanum, samþykkja sértilskipanir, meðal annars á þeim sviðum sem talin eru upp í viðaukanum.

[…]

3. Ákvæði tilskipunar þessarar skulu gilda að öllu leyti á þeim sviðum sem sértilskipanirnar taka til, samanber þó strangari og/eða sérhæfðari ákvæði sem sértilskipanirnar hafa að geyma.

16 Í b-lið 16. tl. XVIII. viðauka EES-samningsins er vísað til tilskipunar ráðsins nr. 92/57/EBE frá 24. júní 1992 um framkvæmd lágmarkskrafna um öryggi og hollustuhætti á bráðabirgða- eða færanlegum byggingarsvæðum (tilskipun 92/57). Tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn með bókun 1 og aðlögunarliðum XVIII. viðauka.

17 Í 9. gr. tilskipunar 92/57 segir:

Skyldur vinnuveitenda

Til að tryggja öryggi og heilsu á byggingarsvæðinu samkvæmt skilyrðunum sem sett eru fram í 6. og 7. gr. skulu vinnuveitendur:

(a) einkum við framkvæmd 8. gr., gera ráðstafanir sem samræmast lágmarkskröfunum sem settar eru fram í IV. viðauka;

[...]

18 Liður 1.2 í A. hluta, *Almennar lágmarkskröfur sem gilda um vinnustaði á byggingarsvæði*, í IV. viðauka við tilskipun 92/57, um *lágmarkskröfur um öryggi og heilsuvernd fyrir byggingarsvæði*, er svohljóðandi:

1.2. Aðgangur að gangflötum úr efni sem er ekki nægilega traust er óheimill nema fyrir hendi sé viðeigandi búnaður eða ráð til að tryggt sé að vinna geti farið fram á öruggan hátt.

19 Liður 10.4 í A. hluta, *Almennar lágmarkskröfur sem gilda um vinnustaði á byggingarsvæði*, í IV. viðauka við tilskipun 92/57, um *lágmarkskröfur um öryggi og heilsuvernd fyrir byggingarsvæði*, er svohljóðandi:

10.4. [...]

Gera skal viðeigandi ráðstafanir til að vernda þá starfsmenn sem hafa aðgang að slíkum hættusvæðum.

[...]

20 Liður 1 í I. hluta, *Vinnustaðir innannhúss á byggingarsvæði*, í B-hluta, um *sérstakar lágmarkskröfur sem gilda um vinnustaði á byggingarsvæðum*, í IV. viðauka við tilskipun 92/57, um *lágmarkskröfur um öryggi og heilsuvernd fyrir byggingarsvæði*, er svohljóðandi:

> *1. Stöðugleiki og traustleiki*
>
> *Athafnasvæði skulu vera nægilega stöðug og traust til að það hæfi notkun þeirra.*

Landsréttur

21 Í íslenskum rétti eru tvenns konar reglur sem eiga við um bótaábyrgð vinnuveitanda gagnvart starfsmönnum vegna vinnuslysa. Í fyrsta lagi eru almennar reglur skaðabótaréttar og í öðru lagi reglur sem eiga rætur í vinnurétti og varða rétt starfsmanns til slysabóta óháð skaðabótaábyrgð.

22 Slasist starfsmaður við vinnu ber vinnuveitandi samkvæmt reglum skaðabótaréttar ábyrgð á því tjóni sem hann eða starfsmenn hans hafa valdið af ásetningi eða gáleysi, t.d. þegar líkamstjón má rekja til þess að vinnuveitandi hefur ekki farið að reglum sem gilda um öryggi á vinnustað. Vinnuveitanda er skylt að tryggja, að aðstæður á vinnustað tefli ekki í tvísýnu öryggi starfsmanna, sbr. 13. gr. laga nr. 46/1980, um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum. Umfangsmiklar reglur hafa verið settar um heilsuvernd og öryggismál á vinnustöðum á mismunandi starfssviðum, og er með þeim leitast við að tryggja réttar starfsaðferðir við ákveðnar aðstæður.

23 Í 1. mgr. 26. gr. laga nr. 46/1980 er mælt svo fyrir um skyldur starfsmanna:

> *Starfsmenn skulu stuðla að því, að starfsskilyrði innan verksviðs þeirra séu fullnægjandi að því er varðar aðbúnað, hollustuhætti og öryggi, og einnig að því, að þeim ráðstöfunum, sem gerðar eru til þess að auka öryggi og bæta aðbúnað og hollustuhætti, samkvæmt lögum þessum, sé framfylgt.*

24 Fjárhæð skaðabóta ræðst af ákvæðum skaðabótalaga nr. 50/1993. Þegar metið er hvort vinnuveitandi beri skaðabótaábyrgð kann eigin sök starfsmanns að skipta máli. Það getur aftur leitt til þess, að ábyrgð vinnuveitanda á slysi sé felld niður í heild eða að hluta. Ef sök er skipt lækkar fjárhæð skaðabóta hlutfallslega í samræmi við skiptingu sakar. Þannig var réttarstaðan þegar stefnandi varð fyrir vinnuslysinu, en hún tók hins vegar breytingum með lögum nr. 124/2009, um breytingu á skaðabótalögum nr. 50/1993, með síðari breytingum. Samkvæmt 23. gr. a skaðabótalaga, eins og henni var breytt með lögum nr. 124/2009, skerðist réttur starfsmanns sem orðið hefur fyrir líkamstjóni í starfi sínu ekki, nema hann hafi af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi átt þátt í að tjónsatburður varð.

25 Vinnuveitendum á íslenskum vinnumarkaði er samkvæmt almennum kjarasamningum skylt, sbr. 1. gr. laga nr. 55/1980, um starfskjör launafólks og

skyldutryggingu lífeyrisréttinda, að tryggja starfsmenn sína fyrir vinnuslysum sem valda tímabundinni eða varanlegri örorku eða dauða. Eru tryggingabætur að meginstefnu til greiddar óháð því hvort vinnuveitandi telst hafa átt nokkra sök á slysi. Hafi vinnuveitandi ekki keypt slíka slysatryggingu verður hann sjálfur að greiða starfsmanni sem slasast jafnháa fjárhæð og starfsmaðurinn hefði ella fengið.

26 Fjárhæð framangreindra tryggingabóta er lægri en sú sem kveðið er á um í skaðabótalögum. Eigi starfsmaður einnig rétt til skaðabóta samkvæmt þeim lögum er fjárhæð tryggingabóta dregin frá fjárhæð skaðabótanna, sbr. 3. mgr. 5. gr. skaðabótalaga.

27 Við munnlegan málflutning svöruðu stefnandi og stefndi ákveðnum spurningum sem EFTA-dómstóllinn hafði áður borið undir þá. Í svörum þeirra kom fram að vinnuveitandi sem fylgir ekki reglum um öryggi á vinnustað geti þurft að sæta refsingum eða refsikenndum viðurlögum af hálfu stjórnvalda. Slík viðurlög séu almennt ekki tengd einkaréttarlegri skaðabótaábyrgð vinnuveitanda, og því megi beita þeim jafnvel þótt starfsmanni hafi verið synjað um greiðslu skaðabóta úr hendi vinnuveitanda vegna eigin sakar. Þá sé unnt að beita refsingum eða refsikenndum viðurlögum þegar reglum hefur ekki verið fylgt, þótt ekkert slys hafi hlotist af. Beiting slíkra viðurlaga sæti hins vegar annars konar málsmeðferð en einkaréttarleg bótakrafa, og geti starfsmaður aðeins í undantekningartilvikum sjálfur átt frumkvæði að því að slík málsmeðferð hefjist. Enn fremur sé langt í frá öruggt að slík málsmeðferð hefjist eða að hún leiði til viðurlaga, þegar greiðslu skaðabóta hefur verið hafnað með vísan til eigin sakar.

28 Vísað er til skýrslu framsögumanns um frekari lýsingu löggjafar, málsatvika og meðferðar málsins, svo og um greinargerðir sem dómstólnum bárust. Þessi atriði verða ekki rakin frekar eða rædd hér á eftir nema forsendur dómsins krefjist þess.

III Fyrsta spurningin

29 Meginatriði fyrstu spurningar Héraðsdóms Reykjavíkur er það hvort regla í landsrétti um einkaréttarlega skaðabótaábyrgð, sem leitt getur til þess að starfsmaður er vegna eigin sakar látinn bera tjón sem hann verður fyrir í vinnuslysi, þegar atvikum er svo háttað að vinnuveitandi hans hefur ekki að eigin frumkvæði fylgt reglum um öryggi á vinnustað, samræmist tilskipunum 89/391 og 92/57.

Athugasemdir bornar fram við EFTA-dómstólinn

30 Stefnandi telur það ekki samræmast 5. gr. tilskipunar 89/391 að láta hann bera ábyrgð á slysinu vegna eigin sakar. Vinnuveitanda sé skylt að tryggja öryggi og heilsu starfsmanna í einu og öllu sem við kemur vinnu, sbr. 1. mgr. 5. gr. Samkvæmt 3. mgr. 5. gr. eigi skyldur starfsmanna á sviði öryggis og hollustu ekki að hafa áhrif á meginreglu tilskipunarinnar um ábyrgð vinnuveitanda.

31 Sú röksemd Hæstaréttar Íslands, að það hafi verið erfiðleikum bundið að fullnægja öryggiskröfum umrætt sinn stenst ekki að mati stefnanda, því ekki megi skipa efnahagslegum sjónarmiðum ofar öryggisjónarmiðum. Vinnuveitandanum hafi verið skylt að taka á sig allan nauðsynlegan kostnað til að fullnægja öryggiskröfum. Telur stefnandi því að ráða megi af dómi Hæstaréttar 20. desember 2005 að íslensk löggjöf fullnægi ekki lágmarkskröfum tilskipunar 89/391.

32 Að mati stefnanda ber að túlka ákvæði 13. gr. tilskipunar 89/391 um skyldur starfsmanna í ljósi meginreglu tilskipunarinnar um ábyrgð vinnuveitanda. Niðurstaða Hæstaréttar í dóminum 20. desember 2005 gangi hins vegar í gagnstæða átt, þar sem Hæstiréttur hafi litið svo á að samkvæmt íslenskum rétti sé ábyrgð starfsmanns á eigin öryggi ríkari skyldum vinnuveitanda.

33 Stefnandi bendir jafnframt á lið 1.2 í A-hluta IV. viðauka tilskipunar 92/57. Þar komi fram að aðgangur að gangflötum úr efni sem ekki er nægilega traust sé óheimill, nema að fyrir hendi sé viðeigandi búnaður eða ráð til að tryggt sé að vinna geti farið fram á öruggan hátt. Enn fremur vísar stefnandi í lið 10.4, en samkvæmt honum ber að grípa til viðeigandi ráðstafana til að vernda þá starfsmenn sem hafa aðgang að hættulegum svæðum. Að síðustu bendir stefnandi á lið 1 í I. þætti, B-hluta IV. viðauka, þar sem fram komi að athafnasvæði skuli vera nægilega stöðug og traust svo að hæfi notkun þeirra. Að mati stefnanda hafði ekkert verið gert til að tryggja örugga framkvæmd vinnunnar við þær aðstæður sem voru þegar slys hans varð.

34 Stefnandi fellst á að reglur landsréttar um einkaréttarlega skaðabótaábyrgð hafi ekki verið samræmdar á EES-svæðinu. Því verði að leggja til grundvallar að það sé í verkahring EES-ríkjanna að afmarka inntak einkaréttarlegrar skaðabótaábyrgðar, en sú afmörkun verði hins vegar að taka mið af þeim skorðum sem EES-réttur setji. Í máli því sem hér er til umfjöllunar takmarki EES-réttur að starfsmaður sé látinn bera fjárhagslegt tjón vegna vinnuslyss á grundvelli reglna landsréttar um eigin sök.

35 Stefndi telur að almennar reglur skaðabótaréttar falli að meginstefnu til utan gildissviðs EES-samningsins, þar með talið mat á skaðabótaábyrgð og eigin sök. Hann heldur því fram að tilskipanir 89/391 og 92/57 hafi ekki að geyma nein ákvæði um bætur úr hendi vinnuveitanda. Þá beri að túlka dóm Evrópudómstólsins í máli C-127/05 *Framkvæmdastjórnin gegn Bretlandi* [2007] ECR I-4619 á þann veg að bótaábyrgð vinnuveitanda verði ekki leidd af 1. mgr. 5. gr. tilskipunar nr. 89/391. Af hinum tilvitnaða dómi leiði að tilskipunin standi því ekki í vegi, að maður sem orðið hefur fyrir tjóni vegna vinnuslyss geti þurft að bera tjón sitt sjálfur. Því telur stefndi að regla landsréttar sem byggir á því að tjónþoli beri tjón sitt sjálfur vegna eigin sakar falli utan gildissviðs EES-réttar.

36 Jafnvel þótt ekki verði fallist á framangreint sjónarmið, telur stefndi að reglur um eigin sök í íslenskum skaðabótarétti séu hvað sem öðru líður í fullu samræmi við tilskipanir 89/391 og 92/57. Í því sambandi er vísað til 13. gr. tilskipunar 89/391 sem fjallar um skyldur starfsmanna, en samkvæmt greininni sé sérhver

starfsmaður ábyrgur fyrir því að gæta eigin öryggis og heilsu, eftir því sem hann hefur tök á, svo og annarra starfsmanna sem aðgerðir hans eða aðgerðaleysi á vinnustað snertir, í samræmi við þjálfun hans og fyrirmæli þau er vinnuveitandi hefur gefið honum. Að mati stefnda samræmist þessi grein einnig 4. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar. Hann heldur því fram að tilskipanir 89/391 og 92/57 leysi starfsmann ekki undan þeirri skyldu að bægja frá skaða og meiðslum og að vekja umsvifalaust athygli á annmörkum í öryggismálum, jafnvel þótt reglur um vernd starfsmanna séu brotnar eða eftirliti með þeim ábótavant. Í máli því sem hér er til umfjöllunar sé aðeins unnt að lýsa háttsemi stefnanda sem grófri vanrækslu.

37 Ríkisstjórn Belgíu telur að þótt ekki sé berum orðum kveðið á um skaðabætur vegna líkamstjóns starfsmanns í kjölfar vinnuslyss í tilskipun 89/391, þá felist skaðabótaábyrgð í meginreglu tilskipunarinnar um endanlega ábyrgð vinnuveitanda á öryggi og heilsu starfsmanna . Þetta gildi jafnvel þótt slys megi að hluta rekja til eigin sakar starfsmannsins sjálfs.

38 Ríkisstjórn Noregs segir reglur um einkaréttarlega skaðabótaábyrgð ekki samræmdar í EES-rétti. Það sé því aðildarríkjanna að ákvarða skilyrði slíkrar ábyrgðar, þar með talið hvaða áhrif hegðun tjónþola hefur, þó að því gættu að meginreglurnar um jafnræði og skilvirka framkvæmd EES-réttar séu virtar.

39 Af hálfu ríkisstjórnar Noregs er tekið undir það sjónarmið, að túlkun á efni tilskipunar geti leitt til þess að skaðabætur í einhverri mynd verði að vera til staðar, svo einkaaðili teljist hafa raunhæf og virk úrræði til að leita réttar síns. Af því leiði að meginreglur landsréttar um einkaréttarlega skaðabótaábyrgð kunni að þarfnast ákveðinnar aðlögunar. Þegar tilskipanir 89/391 og 92/57 séu túlkaðar og áhrif þeirra metin, sé mikilvægt að greina annars vegar á milli þeirra skyldna sem lagðar eru á vinnuveitendur og starfsmenn, og hins vegar reglna um skaðabótaábyrgð. Um fyrrnefnda atriðið hafi verið settar reglur en ekki hið síðarnefnda. Ríkisstjórnin telur Evrópudómstólinn hafa staðfest þennan skilning á tilskipun 89/391 í áður tilvitnuðu máli C-127/05 *Framkvæmdastjórnin gegn Bretlandi*.

40 Það er niðurstaða ríkisstjórnar Noregs að hvorki tilskipanir 89/391 og 92/57 né meginreglan um skilvirkni feli í sér einkaréttarlega ábyrgð. Þá feli þær heldur ekki í sér neinar takmarkanir á reglum landsréttar um áhrif eigin sakar.

41 ESA telur það samræmast 5. gr. tilskipunar 89/391 að tekið sé tillit til hegðunar starfsmanns þegar skaðabótaábyrgð vegna vinnuslysa er metin og styður það við ákvæði 13. gr. tilskipunarinnar um skyldur starfsmanna varðandi heilsu og öryggi á vinnustað. Þar sem tilskipunin hafi að geyma sérstakt ákvæði um skyldur starfsmanna, sé órökrétt að líta svo á að hún standi því í vegi að tekið sé tillit til brota á þeim skyldum, þegar afstaða er tekin til skaðabótaskyldu vegna tjóns í landsrétti. Þær skyldur sem íslensk lög leggi á starfsmann megi þó ekki vera það þungbærar að þær geri að engu skyldur vinnuveitanda samkvæmt tilskipuninni. Á grundvelli þeirrar lýsingar á íslenskri löggjöf sem áður er gerð grein fyrir sé sú þó ekki raunin að mati ESA. Stofnunin bendir á að varúðarskylda starfsmanns taki mið af reynslu hans og lúti að því að hann stofni ekki sjálfum sér í hættu,

fremur en að skyldur vinnuveitanda séu yfirfærðar á starfsmann og hann þar með gerður ábyrgur fyrir öryggi vinnustaðarins.

42 ESA bendir á að starfsmenn eigi alltaf rétt til bóta vegna vinnuslysa á grundvelli skyldutryggingar vinnuveitanda gegn vinnuslysum. Því myndi íslenskur réttur samræmast tilskipun 89/391 jafnvel þótt 5. gr. mælti fyrir um strangari bótaábyrgð vinnuveitanda en þá sem felst í vanrækslu. Sama myndi gilda þótt EFTA-dómstóllinn kæmist að þeirri niðurstöðu, að tilskipunin útiloki að litið sé til eigin sakar starfsmanns. Bendir ESA á að réttur til bóta úr skyldutryggingu gegn vinnuslysum sé fyrir hendi óháð sök vinnuveitanda og/eða eigin sök starfsmanns. Enn fremur skipti það ekki máli í þessu sambandi, þótt fjárhæð bóta sem greidd er samkvæmt vinnuslysatryggingu sé lægri en skaðabætur samkvæmt skaðabótalögum. Það að tilskipunin mæli ekki fyrir um sérstakt form skaðabótaábyrgðar vinnuveitanda, renni frekari stoðum undir þá skoðun að tilskipunin hafi ekki áhrif á bótafjárhæðina. Í ljósi þess að tilskipunin mæli ekki fyrir um neina sérstaka tegund skaðabótaábyrgðar vinnuveitanda telur ESA að draga megi þá ályktun að hún fjalli ekki heldur um fjárhæð bóta.

43 Að mati framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins er markmið tilskipunar 89/391 að mæla fyrir um ráðstafanir sem miða að því að bæta öryggi og heilsu vinnandi fólks. Það leiði af efni tilskipunarinnar og þá sérstaklega reglum II. hluta um skyldur vinnuveitenda, að þeir beri meginábyrgð á að tryggja öryggi og heilsu starfsmanna. Í ljósi þessa telur framkvæmdastjórnin mikilvægt að tryggja að vinnuveitendur fullnægi skyldum sínum, svo markmið tilskipunarinnar náist með skilvirkum hætti. Framkvæmdastjórnin telur, að markmið tilskipunarinnar um að tryggja öryggi á vinnustað náist ekki á skilvirkan hátt með reglu sem kveður á um ábyrgð vinnuveitanda, en gengur ekki jafnframt út frá bótaábyrgð hans ef hann vanrækir skyldur sínar. Þótt Evrópudómstóllinn hafi komist að þeirri niðurstöðu í áður tilvitnuðu máli *Framkvæmdastjórnarinnar gegn Bretlandi*, að enga reglu sé að finna um hlutlæga bótaábyrgð vinnuveitanda í 1. mgr. 5. gr. tilskipunar 89/391, sé ekki hægt að draga þá ályktun af dóminum að tilskipunin hafi enga þýðingu þegar kemur að skaðabótaábyrgð vinnuveitanda .

44 Niðurstaða framkvæmdastjórnarinnar er því sú, að við aðstæður eins og þær sem eru í máli því sem nú er til meðferðar hjá íslenskum dómstólum, þar sem fyrir liggur að vinnuveitandi hefur ekki farið að reglum um öryggi á vinnustað að eigin frumkvæði, eigi vinnuveitandinn að bera ábyrgð á vanrækslu á skyldum sem á hann eru lagðar í tilskipunum 89/391 og 92/57, almennum og sérstökum, svo það markmið megi nást að bæta öryggi og heilsu starfsmanna á vinnustað.

Álit dómstólsins

45 Af 1. gr. tilskipunar 89/391 leiðir að hún gildir almennt um verndun öryggis og heilsu starfsmanna á vinnustöðum. Í tilskipun 92/57 eru lágmarkskröfur um öryggi og heilsu, meðal annars á bráðabirgða- eða færanlegum byggingarsvæðum. Þær kröfur sem mælt er fyrir um í tilskipun 92/57 gilda til viðbótar þeim almennu kröfum sem kveðið er á um í tilskipun 89/391, sbr. 16. gr.

síðarnefndu tilskipunarinnar. Í þessu felst að báðar tilskipanirnar gilda um byggingarvinnu eins og þá sem unnin var þegar slys stefnanda varð.

46 Hvorug tilskipunin mælir fyrir um sérstök viðurlög sem vinnuveitendur geta þurft að sæta ef þeir sjá ekki til þess að öryggi og aðbúnaður á vinnustað sé í samræmi við kröfur tilskipananna. Samkvæmt 3. gr. EES-samningsins er aðildarríkjunum aftur á móti skylt að gera allar nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að EES-rétti verði framfylgt á skilvirkan hátt. Sú skylda er til staðar þótt tilskipun mæli ekki sérstaklega fyrir um viðurlög vegna brota eða vísi um það atriði til laga aðildarríkis, reglugerða eða annarra stjórnvaldsfyrirmæla.

47 Evrópudómstóllinn hefur ítrekað lagt til grundvallar að aðildarríki Evrópusambandsins hafi ákveðið svigrúm við val viðurlaga. Eigi að síður verði ríkin að tryggja, að brot á reglum Evrópuréttar sæti hliðstæðum viðurlögum og brot á reglum landsréttar sem snerta sambærilega hagsmuni, að undangenginni sams konar málsmeðferð. Þá verði aðildarríkin og að tryggja að viðurlögin séu skilvirk, í eðlilegu samræmi við brotið og hafi áhrif til varnaðar, sbr. dóma Evrópudómstólsins í sameinuðum málum C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 og C-157/95 *Gallotti og fleiri* [1996] ECR I-4345, 14. mgr., og þá dóma sem þar er vitnað til. Þessi sjónarmið eiga einnig við í EES-rétti. Ef sett eru ákvæði sem mæla fyrir um skyldur án þess að það varði neinni ábyrgð að brjóta gegn skyldunum, er hætt við að svo mjög væri dregið úr vægi ákvæðanna að þau yrðu í reynd ekki annað en viljayfirlýsingar. Sjá svipuð sjónarmið í áliti Mengozzi aðallögsögumanns í máli *Framkvæmdastjórnarinnar gegn Bretlandi*, sem vitnað er til hér að framan, 76. mgr.

48 Eins og Mengozzi aðallögsögumaður bendir á í 76. mgr. álits síns felast skyldur í ákvæðum tilskipunar 89/391. Þetta má með skýrum hætti ráða af 1. mgr. 4. gr., þar sem segir að EES-ríki skuli „gera nauðsynlegar ráðstafanir til að tryggja að lagaákvæði þau sem nauðsynleg eru til að framkvæma þessa tilskipun nái til vinnuveitenda [...].“

49 Af þessu leiðir að EES-ríkjum er skylt að tryggja að brot á reglum sem settar eru vegna innleiðingar tilskipana 89/391 og 92/57 sæti viðurlögum. Nægir þá ekki að slík viðurlög séu hliðstæð þeim sem eru við sambærilegum brotum á reglum landsréttar. Viðurlögin verða einnig að vera skilvirk, í eðlilegu samræmi við brotið og hafa áhrif til varnaðar.

50 Í dómi sínum 20. desember 2005 komst Hæstiréttur Íslands að þeirri niðurstöðu, að vegna eigin sakar starfsmanns bæri með öllu að hafna kröfum hans á hendur vinnuveitanda um bætur vegna tjóns af völdum vinnuslyss, sem starfsmaðurinn hefði að öllum líkindum ekki orðið fyrir, ef vinnuveitandinn hefði að eigin frumkvæði farið að reglum um öryggi á vinnustað. Má af dóminum ráða að beiting almennra reglna íslensks skaðabótaréttar liggi til grundvallar þeirri niðurstöðu.

51 Kemur þá næst til umfjöllunar hvort framangreindur áskilnaður um að viðurlög séu skilvirk, í eðlilegu samræmi við brot og að þau hafi áhrif til varnaðar, standi því í vegi að hafna megi í heild eða að hluta skaðabótakröfum starfsmanns vegna eigin sakar hans.

52 Við mat á því hvort viðurlög teljast skilvirk, í eðlilegu samræmi við brot og hafi áhrif til varnaðar, verður að taka mið af þeim ákvæðum sem viðurlögunum er ætlað að tryggja fylgni við. Niðurstaða þess mats getur ráðist af því hvaða tilskipun á í hlut.

53 Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. tilskipunar 89/391 er vinnuveitanda skylt að tryggja öryggi og heilsu starfsmanna við allar aðstæður í vinnu. Það leiðir af 9. gr. tilskipunar 92/57 og samhengi hennar við IV. viðauka sömu tilskipunar, að vinnuveitendum er skylt að gera öryggisráðstafanir á byggingarsvæðum. Slíkar ráðstafanir geta meðal annars lotið að því að banna aðgang að öllum flötum sem ekki hafa nægilegt burðarþol, nema viðeigandi búnaður eða tæki séu jafnframt látin í té svo að vinnan geti farið fram við öruggar aðstæður. Þá felst einnig í slíkum ráðstöfunum að vinnuveitandi geri gangskör að því að tryggja öryggi þeirra starfsmanna sem hafa heimild til að fara inn á hættusvæði.

54 Starfsmenn skulu samkvæmt 13. gr. tilskipunar 89/391 gæta eigin öryggis og heilsu eftir því sem þeir hafa tök á. Í því skyni ber starfsmönnum meðal annars að gæta þess að upplýsa vinnuveitanda án tafar um allar aðstæður við vinnu, þar sem ljóst má telja að öryggi og heilsu sé bráð hætta búin og um alla ágalla á fyrirkomulagi sem ætlað er til verndar.

55 Á hinn bóginn segir einnig í 3. mgr. 5. gr. tilskipunar 89/391 að skyldur starfsmanna á sviði öryggis og hollustu við vinnu skuli ekki hafa áhrif á meginregluna um ábyrgð vinnuveitanda. Samkvæmt þessu byggir tilskipunin á því sem meginreglu, að ábyrgðin á öryggi og heilsu starfsmanna á vinnustað hvíli fyrst og fremst á vinnuveitanda.

56 Stefndi hefur í málflutningi sínum vísað til 4. mgr. 5. gr. tilskipunar 89/391. Þar sé EES-ríkjunum veittur réttur til að „[...] létta ábyrgð af vinnuveitanda eða takmarka hana, sé orsaka atvika að leita í óvenjulegum og ófyrirsjáanlegum kringumstæðum sem vinnuveitandi fær ekki stjórnað, eða í atburðum er til undantekninga teljast og hafi ekki verið gerlegt að forðast afleiðingarnar þótt ítrasta aðgát hafi verið sýnd“. Hvað sem efnisinntaki þessa ákvæðis líður takmarkar það ekki skyldu vinnuveitanda til að sporna gegn slysum sem verða vegna atvika sem falla utan sviðs 4. mgr. 5. gr. Þá er augljóst að ákvæði 4. mgr. 5. gr. á ekki við um tilvik þar sem starfsmenn vinna störf sín þrátt fyrir að vinnuveitandi hafi ekki gert nauðsynlegar öryggisráðstafanir.

57 Til þess að viðurlög gegn broti á skyldum sem lagðar eru á vinnuveitanda samkvæmt tilskipunum 89/391 og 92/57 teljist skilvirk, í eðlilegu samræmi við brotið og hafi áhrif til varnaðar verða þau að endurspegla það sjónarmið að vinnuveitandi eigi að bera meginábyrgðina á öryggi og heilsu starfsmanna. Með

því er þó ekki útilokað að unnt sé að láta starfsmann bera ábyrgð á slysi vegna eigin sakar.

58 Það getur einungis í undantekningartilvikum samræmst framangreindri meginreglu um ábyrgð vinnuveitanda, að starfsmaður sem verður fyrir vinnuslysi sé - vegna eigin sakar - látinn bera tjón sitt sjálfur í heild eða að mestum hluta, þegar fyrir liggur að vinnuveitandi hans hefur ekki sinnt skyldum sínum samkvæmt tilskipununum og ekki átt frumkvæði að því að fylgt sé reglum um öryggi og heilsu á vinnustað. Meðal undantekningartilvika má nefna þegar starfsmaður hefur sjálfur valdið slysi af ásetningi eða stórfelldu gáleysi. Rétt er þó að hafa í huga, að jafnvel í slíkum tilvikum myndi alger höfnun skaðabóta teljast úr hófi íþyngjandi, nema svo sérstaklega hagi til að starfsmaður teljist eiga talsvert meiri sök á slysi en vinnuveitandi.

59 Það fær þessari niðurstöðu ekki breytt þótt vinnuveitandi þurfi að sæta refsingum eða refsikenndum viðurlögum í kjölfar slyss með vísan til þess að hann hafi ekki fullnægt öryggiskröfum sem máli skipta. Skipting sakar milli aðila er grundvallaratriði í sérhverju einkamáli sem starfsmaður höfðar á hendur vinnuveitanda í kjölfar vinnuslyss. Það að leggja meginhluta sakar vegna slyss á herðar starfsmanni felur í sér áhrifaríka yfirlýsingu, ekki aðeins gagnvart þeim aðilum sem beinlínis eiga hlut að máli heldur einnig gagnvart öðrum. Hætt er við að markmið tilskipananna náist síður með skilvirkum hætti ef sök er skipt á þann veg að ekki fær samræmst tilskipununum. Skiptir í því sambandi ekki máli þótt vinnuveitanda sé vegna brots á öryggiskröfum gert að sæta viðurlögum eftir annars konar málsmeðferð, á þann veg sem samræmist tilskipununum.

60 Þá skiptir heldur ekki máli í þessu sambandi þótt starfsmanni séu greiddar bætur úr skyldutryggingu vinnuveitanda gegn vinnuslysum. Ef starfsmanni er þrátt fyrir það synjað um greiðslu skaðabóta á grundvelli reglna landsréttar um eigin sök og við aðstæður þar sem slíkt er andstætt tilskipununum, þá myndu afleiðingarnar birtast í sömu neikvæðu áhrifunum á fylgni við tilskipanirnar og lýst er í 59. mgr. hér að framan. Þá verður skyldutrygging vinnuveitanda tæpast talin til viðurlaga gagnvart vinnuveitanda ef hún leiðir ekki til þess að hann þurfi að axla fjárhagslegar byrðar vegna slyssins, annaðhvort með því að endurgreiða vátryggjanda hluta greiddra bóta eða greiða hærri iðgjöld næstu ár.

61 Í samræmi við það sem að framan er rakið verður að svara fyrstu spurningunni á þá leið, að einungis í undantekningartilvikum samræmist það tilskipunum 89/391 og 92/57, túlkuðum í ljósi 3. gr. EES-samningsins, að gera starfsmann ábyrgan fyrir öllu eða meginhluta tjóns sem hann hefur beðið vegna vinnuslyss á grundvelli skaðabótareglna landsréttar um eigin sök, þegar fyrir liggur að vinnuveitandi hefur ekki að eigin frumkvæði farið að reglum um öryggi og heilsu á vinnustað.

62 Meðal undantekninga í framangreindum skilningi má nefna tilvik eins og þegar starfsmaður hefur valdið slysi af ásetningi eða stórfelldu gáleysi. Jafnvel í slíkum tilvikum myndi alger höfnun skaðabóta þó eigi síður vera úr hófi íþyngjandi og

ekki í samræmi við tilskipanirnar, nema svo sérstaklega hátti til að starfsmaður hafi átt talsvert meiri sök á slysinu en vinnuveitandi.

63 Það er hlutverk Héraðsdóms Reykjavíkur að meta hvort það hafi verið í samræmi við tilskipanir 89/391 og 92/57, í ljósi þeirrar túlkunar sem lýst er hér að framan, að hafna með öllu greiðslu skaðabóta til stefnanda með vísan til reglna íslensks skaðabótaréttar um eigin sök tjónþola.

IV Önnur spurningin

64 Síðari spurning Héraðsdóms Reykjavíkur lýtur að því hvort EES-ríki geti verið skaðabótaskylt gagnvart starfsmanni vegna tjóns sem hann hefur orðið fyrir í vinnuslysi og hefur sjálfur orðið að bera að öllu leyti eða að hluta á grundvelli eigin sakar, vegna þess að tilskipanir 89/391 og 92/57 hafi ekki verið innleiddar réttilega í íslenskan rétt.

Athugasemdir bornar fram við EFTA-dómstólinn

65 Stefnandi telur reglur landsréttar um eigin sök það sveigjanlegar, að íslenskir dómstólar hefðu getað komist að annarri niðurstöðu í máli hans, ef þeir hefðu gert sér grein fyrir nauðsyn þess að gæta samræmis við þær tilskipanir sem hér um ræðir. Því beri að telja niðurstöðu fyrri dóms Hæstaréttar beina afleiðingu af rangri beitingu landsdómstóla á tilskipununum, fremur en að hún sé afleiðing rangrar innleiðingar tilskipananna í landsrétt með lagasetningu. Heldur stefnandi því fram að tilvísunin til rangrar „innleiðingar“ í síðari spurningunni standi því ekki í vegi að EFTA-dómstóllinn fjalli um afleiðingar rangrar beitingar landsdómstóla á tilskipunum í ljósi reglna EES-réttar um skaðabótaábyrgð ríkja.

66 Ef sú forsenda er lögð til grundvallar, að síðari spurningin snúist um hvort löggjafinn hafi staðið réttilega að innleiðingu tilskipananna, þá heldur stefnandi því fram að niðurstaða Hæstaréttar 20. desember 2005 hefði orðið önnur og stefnanda verið dæmdar skaðabætur, ef tilskipanirnar hefðu verið réttilega innleiddar í íslenskan rétt. Því liggi fyrir brot á EES-samningnum sem íslenska ríkið beri ábyrgð á. Að mati stefnanda ber að rétta hlut hans með því að dæma honum skaðabætur úr hendi íslenska ríkisinu sem geri hann eins settan og hann hefði orðið ef Hæstiréttur hefði dæmt honum skaðabætur 20. desember 2005. Stefnandi telur enn fremur að í máli þessu eigi ekki að fela landsdómstólnum mat um skaðabótaábyrgð íslenska ríkisins, því EFTA-dómstóllinn hafi allar nauðsynlegar upplýsingar undir höndum til að meta hvort öllum skilyrðum fyrir skaðabótaábyrgð ríkisins sé fullnægt og ekkert sé því til fyrirstöðu að hann leggi mat á þetta atriði. EFTA-dómstólnum beri þá einungis að eftirláta landsdómstólnum mat um fjárhæð bóta og hvaða frádrætti sú fjárhæð myndi sæta nákvæmlega á grundvelli eigin sakar, ef tilefni er til.

67 Stefndi heldur því fram að engu hinna þriggja skilyrða fyrir skaðabótaábyrgð ríkja, eins og þau birtist í dómaframkvæmd EFTA-dómstólsins, sé fullnægt í máli því sem hér er til umfjöllunar. Í fyrsta lagi varði málið ekki reglur sem veiti einstaklingum skýrt afmörkuð og efnisleg réttindi. Í öðru lagi sé ekki um

nægilega alvarlega vanrækslu á skuldbindingum ríkisins að ræða. Í þriðja lagi sé ekkert orsakasamband á milli vanrækslu ríkisins og tjóns bótakrefjanda.

68 Hvað annað skilyrðið varðar þá heldur stefndi því fram að engan veginn sé augljóst hvernig skilja beri tilskipanirnar og dómaframkvæmd Evrópudómstólsins með tilliti til einkaréttarlegrar skaðabótaábyrgðar vinnuveitanda og hvaða afleiðingar eigin sök hins slasaða starfsmanns hafi.

69 Ríkisstjórn Noregs telur síðari spurninguna byggja á þeirri forsendu að íslenska ríkið hafi ekki innleitt tilskipanirnar réttilega í landsrétt. Af því leiði að EFTA-dómstóllinn geti ekki tekið afstöðu til sakarefnisins á grundvelli annarrar forsendu. Ríkisstjórnin vísar um þetta atriði sérstaklega til dóms Hæstaréttar 23. mars 2010, en þar hafi svo verið mælt fyrir að ekki skyldi bera upp við EFTA-dómstólinn spurningu um hvort Hæstiréttur hafi túlkað tilskipanirnar ranglega.

70 Verði ekki fallist á framangreint sjónarmið heldur ríkisstjórn Noregs því fram, að reglur um skaðabótaábyrgð ríkja séu ólíkar í EES-rétti og Evrópusambandsrétti. Þannig geti ákvarðanir dómstóla leitt til skaðabótaábyrgðar ríkisins vegna rangrar beitingar á Evrópusambandsrétti, sjá mál C-224/01 *Köbler* [2003] ECR I-10239. Í EES-rétti sé hins vegar enginn grundvöllur fyrir skaðabótaábyrgð ríkja þótt landsdómstólum verði á mistök við beitingu EES-réttar. Innan Evrópusambandsréttar verði að líta á skaðabótaábyrgð ríkja vegna ákvarðana landsdómstóla sem nokkurs konur viðurlög á hendur dómstólum á æðsta dómstigi fyrir að bregðast þeirri skyldu sinni að óska forúrskurðar Evrópudómstólsins um túlkun Evrópusambandsréttar þegar það á við. Þar sem slík skylda sé ekki fyrir hendi í EES-rétti komi skaðabótaábyrgð ríkja vegna mistaka innlendra dómstóla við beitingu EES-réttar ekki til greina.

71 Ríkisstjórn Noregs gengur í athugasemdum sínum útfrá sömu þremur skilyrðum um skaðabótaábyrgð ríkja og stefndi. Heldur ríkisstjórnin því fram að til þess að fullnægt sé því skilyrði að tilskipun veiti einstaklingum tiltekin réttindi, þá verði réttindi einstaklinga að vera skýrt afmörkuð í ákvæðum tilskipunar. Ríkisstjórn Noregs dregur í efa að sú sé raunin í máli þessu.

72 Við mat á öðru skilyrði skaðabótaábyrgðar ríkis – hvort um nægilega alvarlega vanrækslu sé að ræða – bendir ríkisstjórn Noregs á að í máli C-392/93 *British Telecommunications* [1996] ECR I-1631 hafi Evrópudómstóllinn lagt áherslu á orðalag hinna umdeildu ákvæða, sagt það ónákvæmt og til þess fallið að leiða af sér þann skilning sem hlutaðeigandi aðildarríki hafði lagt í þau, í góðri trú og á grundvelli röksemda sem ekki gátu talist algerlega haldlausar. Meginákvæði þeirra tilskipana sem á reynir í þessu máli séu almennt orðuð og afmarki ekki með nákvæmum hætti efnislegt innihald réttindanna. Ólíkt því sem var í máli E-4/01 *Karl K. Karlsson hf. gegn íslenska ríkinu* [2002] EFTA Ct. Rep 240 og máli E-08/07 *Nguyen gegn norska ríkinu* [2008] EFTA Ct. Rep. 224, virðist engin dómaframkvæmd vera fyrir hendi sem gefi skýra vísbendingu um að Ísland hafi innleitt tilskipanirnar á rangan hátt. Enn fremur er því haldið fram að Evrópudómstóllinn hafi talið svigrúm aðildarríkis til mats mikilvægt sjónarmið, þegar skorið er úr um hvort um nægilega alvarlegt brot ríkisins sé að ræða. Það

svigrúm sé í meginatriðum háð skýrleika og nákvæmni reglunnar sem brotin var. Að mati norsku ríkisstjórnarinnar virðast tilskipanirnar tvær sem um ræðir í þessu máli eftirláta stjórnvöldum aðildarríkja svigrúm um hvernig þau standa að innleiðingu.

73 Að því er varðar þriðja skilyrðið – að orsakasamband sé á milli vanrækslu á skuldbindingum ríkisins og tjóns bótakrefjanda – bendir ríkisstjórn Noregs á að það sé íslenskra dómstóla að meta hvort svo sé.

74 ESA heldur því fram að þau sjónarmið sem Evrópudómstóllinn lagði til grundvallar í máli *Köbler* eigi einnig við í EES-rétti. Í því felist að EES-ríki geti borið skaðabótaábyrgð vegna brota landsdómstóla á EES-rétti, að því tilskildu að um „augljóst brot“ sé að ræða, sbr. *Köbler*, 53. mgr. Þetta sé hins vegar hærri þröskuldur en viðmiðið um að „brot sé nægilega alvarlegt“ sem eigi við í öðrum málum.

75 Fari svo að EFTA-dómstóllinn sé ósammála ESA um túlkun stofnunarinnar á tilskipunum 89/391 og 92/57 í ljósi fyrstu spurningarinnar, þannig að svara þurfi síðari spurningunni, þá telur ESA að í máli því sem hér er til umfjöllunar sé brotið ekki nægilega alvarlegt til þess að skaðabótaskylda ríkisins verði virk.

76 Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins telur það í verkahring landsdómstólsins að meta hvort íslenska ríkið beri skaðabótaábyrgð vegna þess ekki hafi verið staðið réttilega að innleiðingu tilskipana 89/391 og 92/57. Sú afstaða verði þá að taka mið af atvikum þess máls sem liggur fyrir landsdómstólnum og vera í samræmi við viðurkennda dómaframkvæmd um skaðabótaábyrgð ríkja vegna brota á EES-rétti og Evrópusambandsrétti.

Álit dómstólsins

77 EFTA-dómstóllinn tekur í upphafi fram, að svara verður síðari spurningu Héraðsdóms Reykjavíkur á grundvelli þeirrar forsendu sem gengið er út frá í spurningunni. Hún er sú að hafi EES-réttur verið brotinn, þá felist brotið í því að íslenski löggjafinn hafi ekki innleitt EES-reglur réttilega í landsrétt. Af þessu leiðir, að utan sviðs spurningarinnar fellur það álitaefni hvort íslenska ríkið hafi bakað sér skaðabótaábyrgð vegna rangrar beitingar landsdómstóla á EES-rétti, en sú er skoðun stefnanda. Í því sambandi tekur EFTA-dómstóllinn fram að til þess að ríki geti samkvæmt EES-rétti talist bótaskylt vegna slíks brots þyrfti brotið, hvað sem öðru líður, að vera augljóst í eðli sínu, sjá til hliðsjónar mál *Köbler* sem vitnað er til hér að framan, 53. mgr.

78 Í áður tilvitnuðu máli *Karls K. Karlssonar hf.*, 32. mgr., kemur fram að EES-ríki getur bakað sér skaðabótaábyrgð vegna brota á skuldbindingum sínum samkvæmt EES-rétti að þremur skilyrðum fullnægðum. Í fyrsta lagi verður reglunni sem brotin er að vera ætlað að veita einstaklingum tiltekin réttindi; í öðru lagi verður vanræksla ríkisins á skuldbindingum sínum að vera nægilega alvarleg, og í þriðja lagi þarf að vera beint orsakasamband milli vanrækslu ríkisins og þess tjóns sem viðkomandi verður fyrir.

79 Með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í 46.-58. mgr. hér að framan er augljóst, að EES-reglu, sem takmarkar kosti EES-ríkjanna til að innleiða eða viðhalda skaðabótareglum um lagalegar afleiðingar eigin sakar tjónþola, sé ætlað að veita þeim einstaklingi réttindi.

80 Það er í verkahring Héraðsdóms Reykjavíkur að meta hvort það hafi samræmst tilskipunum 89/391 og 92/57, eins og þær eru túlkaðar hér að framan, að hafna öllum bótagreiðslum til stefnanda með vísan til reglna skaðabótaréttar um áhrif eigin sakar tjónþola. Telji landsdómstóllinn slíka niðurstöðu ekki samræmast tilskipununum, þá leiðir af því að beint orsakasamband er á milli fjártjóns stefnanda og brota íslenska ríkisins á EES-rétti.

81 Komist Héraðsdómur Reykjavíkur að þeirri niðurstöðu að það samræmist ekki tilskipunum 89/391 og 92/57 að hafna með öllu bótum til handa stefnanda, er eftir að svara þeirri spurningu hvort það teljist nægilega alvarlegt brot á EES-rétti, þegar bótunum er hafnað með vísan til reglu um eigin sök og sú regla telst fara í bága við EES-reglur um öryggi og heilsu starfsmanna. Eins og fram kemur í áður tilvitnuðum málum *Karls K. Karlssonar hf.*, 36. mgr., og *Nguyen*, 32. mgr., er það almennt í verkahring landsdómstóla að meta málsatvik og skera úr um hvort skilyrðum fyrir skaðabótaábyrgð ríkis sé fullnægt. Þrátt fyrir það getur EFTA-dómstóllinn eigi að síður lýst ákveðnum aðstæðum og sjónarmiðum sem rétt er að landsdómstóllinn hafi hliðsjón af í mati sínu.

82 EFTA-dómstóllinn hefur ítrekað lagt til grundvallar, að mat á því hvort EES-ríki hafi gerst sekt um nægilega alvarlegt brot á EES-rétti við beitingu löggjafarvalds síns ráðist af því, hvort ríkið hafi með bersýnilegum og alvarlegum hætti virt að vettugi þær takmarkanir sem valdheimildum þess eru settar. Sjá mál *Nguyen*, 33. mgr., og þá dóma sem þar er vísað til. Við matið skiptir verulegu máli hversu skýrt og nákvæmt það ákvæði er sem brotið er gegn og hvert svigrúm það eftirlætur innlendum stjórnvöldum. Þá hefur það einnig verulega þýðingu hvort brotinu og því tjóni sem af hlaust hafi verið valdið af ásetningi eða misgáningi, og hvort um var að ræða afsakanlegan misskilning á EES-reglum, sjá hér áður tilvitnað mál *Karls K. Karlssonar hf.*, 38. mgr. Við matið ber auk þess að hafa hliðsjón af því hvort skýr dómaframkvæmd liggur fyrir um túlkun þeirrar reglu sem um ræðir, sjá meðal annars mál *Nguyen*, 34. mgr.

83 Varðandi það mál sem hér er til meðferðar bendir EFTA-dómstóllinn á, að fyrir liggur skýr dómaframkvæmd Evrópudómstólsins um að ríkjum beri að tryggja að brot á skuldbindingum sem fram koma í tilskipunum sæti viðurlögum. Í þeirri dómaframkvæmd kemur einnig fram hvaða skilyrðum þarf að vera fullnægt í þessu sambandi, en ríkjunum er þó falið sjálfdæmi um val á viðurlögum, innan þeirra marka. Eins og bent er á í 47. mgr. hér að framan hefur þessi dómaframkvæmd Evrópudómstólsins einnig augljósa þýðingu í EES-rétti.

84 Evrópudómstóllinn fjallaði um einkaréttarlega ábyrgð vegna brota á skuldbindingum samkvæmt tilskipun 89/391 í áður tilvitnuðu máli *Framkvæmdastjórnarinnar gegn Bretlandi*. Sá dómur var kveðinn upp síðar í tíma en sá dómur Hæstaréttar Íslands sem haldið er fram að feli í sér brot á EES-

rétti. Hvað sem því líður þá hefði umræddur dómur Evrópudómstólsins einungis getað haft takmarkað leiðsagnargildi í máli stefnanda, því í honum er einungis tekin afstaða til þess álitaefnis hvort aðildarríkjum Evrópusambandsins sé samkvæmt tilskipuninni skylt að innleiða reglu um hlutlæga ábyrgð vinnuveitenda vegna vinnuslysa, og hafnar dómurinn því sjónarmiði. Í dóminum er hins vegar engin afstaða tekin til þess hvaða áhrif meginregla 3. mgr. 5. gr. tilskipunarinnar geti haft á aðrar reglur um skaðabótaábyrgð sem kunna að vera í landsrétti. Í máli því sem hér er til umfjöllunar reynir einnig á hverja þýðingu það hefur, þegar hugsanlegt er að vinnuveitandi sæti fleiri en einni tegund viðurlaga fyrir að fylgja ekki viðeigandi öryggiskröfum, og sú staða er uppi að sum viðurlaganna leggja of ríka áherslu á eigin sök starfsmanns en önnur viðurlög byggja á réttum skilningi á tilskipununum.

85 Í samræmi við það sem að framan er rakið er svarið við síðari spurningunni á þá leið að EES-ríki geti borið skaðabótaábyrgð vegna brota á þeirri reglu um eigin sök sem felst í tilskipunum 89/391 og 92/57, túlkuðum í ljósi 3. gr. EES-samningsins. Sú skaðabótaábyrgð er háð því að brotið teljist nægilega alvarlegt. Það er í verkahring Héraðsdóms Reykjavíkur að skera úr um hvort þessu skilyrði sé fullnægt í því máli sem hann hefur til umfjöllunar, í samræmi við viðurkennda dómaframkvæmd um skaðabótaábyrgð ríkja vegna brota á EES-reglum.

V Málskostnaður

86 Ríkisstjórn Belgíu, ríkisstjórn Noregs, Eftirlitsstofnun EFTA og framkvæmdastjórn Evrópusambandsins, sem skilað hafa greinargerðum til EFTA-dómstólsins, skulu hver bera sinn málskostnað. Þar sem um er ræða mál sem er hluti af málarekstri fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur kemur það í hlut þess dómstóls að kveða á um kostnað málsaðila.

Með vísan til framangreindra forsendna lætur,

DÓMSTÓLLINN

uppi svohljóðandi ráðgefandi álit um spurningar þær sem Héraðsdómur Reykjavíkur beindi til dómstólsins:

1. **Einungis í undantekningartilvikum samræmist það tilskipun ráðsins nr. 89/391/EBE frá 12. júní 1989 um lögleiðingu ráðstafana er stuðla að bættu öryggi og heilsu starfsmanna á vinnustöðum og tilskipun ráðsins nr. 92/57/EBE frá 24. júní 1992 um framkvæmd lágmarkskrafna um öryggi og hollustuhætti á bráðabirgða- eða færanlegum byggingarsvæðum (áttundu sértilskipunar í skilningi 1. mgr. 16. gr. tilskipunar nr. 89/391/EBE), túlkuðum ljósi 3. gr. EES-samningsins, að gera starfsmann ábyrgan fyrir öllu eða meginhluta tjóns sem hann hefur beðið vegna vinnuslyss á grundvelli**

skaðabótareglna landsréttar um eigin sök, þegar fyrir liggur að vinnuveitandi hefur ekki að eigin frumkvæði farið að reglum um öryggi og heilsu á vinnustað.

Meðal undantekningartilvika má nefna þegar starfsmaður hefur sjálfur valdið slysi af ásetningi eða stórfelldu gáleysi. Jafnvel í slíkum tilvikum myndi alger höfnun skaðabóta þó eigi síður vera úr hófi íþyngjandi og ekki í samræmi við tilskipanirnar, nema svo sérstaklega hátti til að starfsmaður hafi átt talsvert meiri sök á slysi en vinnuveitandi.

2. **EES-ríki getur borið skaðabótaábyrgð vegna brota á þeirri reglu um eigin sök sem felst í tilskipunum 89/391 og 92/57, túlkuðum í ljósi 3. gr. EES-samningsins. Sú skaðabótaábyrgð er háð því að brotið teljist nægilega alvarlegt. Það er í verkahring landsdómstólsins að skera úr um hvort þessu skilyrði sé fullnægt í því máli sem hann hefur til umfjöllunar, í samræmi við viðurkennda dómaframkvæmd um skaðabótaábyrgð ríkja vegna brota á EES-reglum.**

Carl Baudenbacher Þorgeir Örlygsson Henrik Bull

Kveðið upp í heyranda hljóði í Lúxemborg 10. desember 2010.

Skúli Magnússon
dómritari

Carl Baudenbacher
forseti