

REGERINGSRÄTTENS DOM

Mål nr
6304-09

meddelad i Stockholm den 26 april 2010

SÖKANDE

DHL Freight (Sweden) AB, 556103-0437, tidigare med firma DHL Express (Sweden) AB

Ombud: Advokat Per Nilsson
Flood Advokatbyrå
Box 7615
103 94 Stockholm

KLANDRAT AVGÖRANDE

Regeringens (Arbetsmarknadsdepartementet) beslut den 23 juli 2009, A2007/5076/ARM, i fråga om överklagande av Arbetsmiljöverkets beslut angående godsterminal, se bilaga

SAKEN

Rättsprövning

REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Regeringsrätten förklarar att regeringens beslut ska stå fast.

Dok.Id 89227

Postadress
Box 2293
103 17 Stockholm

Besöksadress
Wallingatan 2

Telefon
08-561 676 00
E-post: regeringsratten@dom.se

Telefax
08-561 678 20

Expeditionstid
måndag – fredag
08:00-12:00
13:00-16:30

YRKANDEN M.M.

DHL Freight (Sweden) AB, DHL, yrkar att Regeringsrätten ska upphäva regeringens beslut. För det fall att beslutet inte upphävs yrkar DHL att Regeringsrätten ska ändra tidpunkten för när åtgärderna senast ska vara vidtagna. Beträffande åtgärder som anges under första punkten i föreläggandet yrkas i första hand att Regeringsrätten ska besluta att dessa ska vara vidtagna senast dagen efter det att gällande hyresavtal upphör att gälla, vilket sker den 31 december 2016, och i andra hand att de ska vara vidtagna senast åtta månader efter dagen för Regeringsrättens avgörande. Beträffande åtgärder som anges i andra punkten i föreläggandet yrkas att Regeringsrätten ska besluta att de ska vara vidtagna senast åtta månader efter dagen för Regeringsrättens avgörande. Till stöd för sin talan anför DHL bl.a. följande.

Samtliga vädertätningar fungerar. Som ett led i planenligt underhåll byts vädertätningarna i lasthusen ut successivt. Vissa lasthus har fortfarande s.k. stripes som vädertätningar. Sådana vädertätningar levereras fortfarande och de fungerar väl. Det finns inga bestämmelser om hur vädertätningar ska göras. Temperaturen i terminalen var minst +10 grader vid tiden för föreläggandet och i varje fall vid tiden för regeringens beslut. DHL håller minst +10 grader i terminalen dygnet runt året om. Arbetsmiljöverket har inte sedan föreläggandet meddelades gjort gällande att temperaturen i terminalen skulle understiga +10 grader. De föreskrifter som Arbetsmiljöverket hänvisat till anger att lämpligt termiskt klimat ska uppnås, men gränsvärden saknas. Föreläggandet saknar lagstöd och strider därför mot 1 kap. 1 § regeringsformen.

Vad gäller frågan om belastningsergonomi anser sig DHL ha fullgjort vad som följer av 2 och 3 §§ Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS 1998:1) om belastningsergonomi samt 1 § och bilaga 1 till Arbetarskyddsstyrelsens föreskrifter (AFS 2000:1) om manuell hantering. DHL har vidtagit samtliga de åtgärder som är praktiskt och rimligt möjliga för att ordna och utforma arbetet och arbetsplatserna så att arbetstagarna kan använda gynnsamma arbetsställningar och arbetsrörelser. DHL har tillsett att långvarigt eller ofta återkommande arbete med

Mål nr
6304-09

böjd eller vriden bål, arbete med händerna över axelhöjd eller under knähöjd samt arbete som kräver kraftöverföring i ogynnsamma arbetsställningar undviks. DHL har vidtagit samtliga de åtgärder som är praktiskt och rimligt möjliga för att ordna och utforma det arbete som kräver kraftutövning på ett sätt som gör att de anställda inte utsätts för hälsofarliga eller onödigt tröttande fysiska belastningar. Vid tiden för föreläggandet förekom inte annat än undantagsvis lyft under knähöjd eller över axelhöjd. Det fanns tillgång till teknisk utrustning för tyngre lyft. Efter föreläggandet har DHL vidtagit ytterligare åtgärder för att underlätta tyngre lyft. I varje fall vid tiden för regeringens beslut hade tillräckliga åtgärder vidtagits avseende punkten två i föreläggandet. Föreläggandet i den del det avser begränsningen till 15 kg saknar lagstöd och strider därför mot 1 kap. 1 § regeringsformen.

DHL anser inte att man agerat i strid med arbetsmiljölagen (1977:1160).

Regeringens beslut strider mot 7 kap. 7 § arbetsmiljölagen eftersom behov av föreläggandet inte föreligger.

Av förarbetena till arbetsmiljölagen framgår att det är nödvändigt med en nyanserad bedömning när man ställer krav på arbetsmiljön och att de insatser som krävs inte får vara orimliga i förhållande till de resultat som kan uppnås (prop. 1976/77:149 s. 253). Denna princip kommer till uttryck i 2 kap. 1 § arbetsmiljölagen, där det bl.a. anges att arbetsmiljön ska vara tillfredsställande med hänsyn till arbetets natur. Om kostnaderna för de ytterligare insatser som ett föreläggande föranleder är orimliga i förhållande till vad som kan uppnås med föreläggandet är föreläggandet inte förenligt med arbetsmiljölagen. Kostnaderna för de ytterligare åtgärder som DHL eventuellt skulle kunna vidta avseende arbetsmiljön i terminalen står inte i rimlig proportion till den begränsade nytta som åtgärderna skulle kunna medföra. Också inom EU-rätten gäller att offentliga ingrepp inte får gå längre än vad som verkligen behövs för att uppfylla det bakomliggande syftet. Föreläggandet strider mot proportionalitetsprincipen.

Det sätt på vilket gods hanteras i DHL:s terminal i Karlstad avviker inte i nu relevanta avseenden i någon väsentlig grad från den godshantering som

Mål nr
6304-09

förekommer hos aktörer som konkurrerar med DHL inom och utom Sverige. För det fall att föreläggandet ska upprätthållas mot DHL i den del som avser belastningsergonomi måste motsvarande krav ställas på DHL:s konkurrenter. I annat fall kommer DHL:s förutsättningar för att konkurrera att bli avsevärt sämre. Såvitt DHL känner till har något föreläggande med motsvarande eller liknande innehåll inte riktats mot samtliga konkurrenter till DHL. Regeringens beslut strider mot likabehandlingsprincipen i 1 kap. 9 § regeringsformen och mot de konkurrensrättsliga principer som gäller enligt bl.a. EU-rätten. Beslutet står i strid med artikel 10 i Romfördraget eftersom ett av målen med fördraget äventyras.

Som en grundläggande rättsprincip i svensk rätt gäller att en myndighets beslutsfattande i förvaltningsärenden måste föregås av erforderlig utredning och beredning. Regeringen har inte tillsett att ärendet blivit så utrett som dess beskaffenhet krävt. Regeringen borde ha hållit syn på DHL:s terminal i Karlstad. Regeringen har såvitt DHL känner till underlåtit att inhämta Arbetsmiljöverkets synpunkter på DHL:s inläga till regeringen av den 12 juni 2009 och på vad som framkom vid möte mellan företrädare för DHL och regeringen den 2 juli 2009. Regeringen har inte hållit någon muntlig förhandling, vilket strider mot artikel 6 i Europakonventionen. Regeringens beslut strider när det gäller utredningskravet mot 1 kap. 9 § och 7 kap. 2 § regeringsformen. Regeringens beslut uppfyller inte heller de krav som ställs på motivering av förvaltningsbeslut enligt 20 § förvaltningslagen (1986:223).

DHL saknar möjlighet att följa föreläggandet avseende termiskt klimat i den del som det avser vädertätningar, eftersom DHL inte äger terminalen. Det är i denna del fråga om åtgärder som hyresvärden måste vidta. Även om DHL har enats med hyresvärden om att byta ut samtliga lasthus med vädertätningar av det slag som Arbetsmiljöverket har underkänt så har DHL saknat rättslig möjlighet att utan hyresvärdens medverkan följa föreläggandet. Föreläggandet strider därför i denna del mot 2 § lagen (1985:206) om viten.

De åtgärder som regeringens beslut föranleder avseende främst belastningsergonomin skulle ta minst åtta månader att iordningställa.

Regeringsrätten har den 17 mars 2010 hållit muntlig förhandling i målet.

DHL har därefter till Regeringsrätten ingivit en kopia av ett meddelande från Arbetsmiljöverket, där verket redogör för vidtagna åtgärder och informerar DHL om att ärendet avslutats efter en uppföljande inspektion den 19 mars 2010. DHL anför att meddelandet styrker att behov av föreläggandet inte förelåg när det meddelades den 18 juni 2007 och i vart fall inte när regeringens beslut meddelades den 23 juli 2009.

SKÄLEN FÖR REGERINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Enligt 1 § lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut får en enskild ansöka om rättsprövning av sådana beslut av regeringen som innefattar en prövning av den enskildes civila rättigheter eller skyldigheter i den mening som avses i artikel 6.1 i Europakonventionen. Enligt 7 § samma lag ska Regeringsrätten upphäva regeringens beslut om det strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden har angett eller som klart framgår av omständigheterna. Detta gäller dock inte, om det är uppenbart att felet saknar betydelse för avgörandet.

Rättsprövningen innefattar, förutom ren lagtolkning, även sådana frågor som faktabedömning och bevisvärdering samt frågan om beslutet strider mot kraven på opartiskhet och allas likhet inför lagen. Prövningen omfattar också fel i förfarandet som kan ha påverkat utgången i ärendet. Om de tillämpade rättsreglerna är så utformade att det föreligger en viss handlingsfrihet vid beslutsfattandet, omfattar rättsprövningen frågan om beslutet ryms inom handlingsfriheten (jfr prop. 1987/88:69 s. 23–25 och 234).

Enligt 3 kap. 2 § första stycket arbetsmiljölagen ska arbetsgivaren vidta alla åtgärder som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. En utgångspunkt ska därvid vara att allt sådant som kan leda till ohälsa

Mål nr
6304-09

eller olycksfall ska ändras eller ersättas så att risken för ohälsa eller olycksfall undanröjs. Av 7 kap. 7 § första stycket 1 framgår att Arbetsmiljöverket gentemot den som har skyddsansvar enligt bl.a. 3 kap. 2 § får meddela de förelägganden eller förbud som behövs för att arbetsmiljölagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen ska följas. I andra stycket anges att Arbetsmiljöverket i beslut om föreläggande eller förbud kan sätta ut vite.

Enligt 4 kap. 10 § första stycket arbetsmiljölagen får regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Arbetsmiljöverket meddela de ytterligare föreskrifter om arbetsmiljöns beskaffenhet och om allmänna skyldigheter i fråga om arbetsmiljön som behövs för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Sådant bemyndigande har meddelats Arbetsmiljöverket genom 18 § första stycket 6 arbetsmiljöförordningen (1977:1166). Arbetsmiljöverket har i det nu aktuella föreläggandet åberopat föreskrifter om arbetsplatsens utformning, belastningsergonomi och manuell hantering.

De redovisade bestämmelserna får anses ge Arbetsmiljöverket ett betydande handlingsutrymme vid tillsynen av att arbetsmiljölagen följs och vid meddelande av de förelägganden eller förbud som därvid kan behövas. Vad DHL anfört eller vad som i övrigt förekommit i målet visar inte att regeringens beslut medfört att gränserna för detta handlingsutrymme överskridits. Vad DHL anfört om regeringens ärendehantering m.m. innebär inte att regeringens beslut strider mot någon rättsregel. Inte heller kan det meddelade föreläggandet antas vara oförenligt med viteslagstiftningen på det sätt som DHL gör gällande.

Det förhållandet att Arbetsmiljöverket efter en inspektion den 19 mars 2010 förklarar att ärendet avslutats innebär inte att regeringens beslut stred mot någon rättsregel. Frågan om en ny och ytterligare framskjuten tidpunkt för när åtgärderna

Mål nr
6304-09

ska vara vidtagna får anses ha förfallit sedan tillsynsärendet avslutats.

Regeringens beslut ska således stå fast.

Susanne Billum

Marianne Eliason

Lennart Hamberg

Henrik Jermsten

Olle Stenman

Charlotte Mattsson

Föredragande regeringsrätts-
sekreterare

Avd. II

Föredraget 2010-03-16