ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

14 september 2004 *

In zaak C-168/03,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG,

ingesteld op 11 april 2003,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door I. Martínez del Peral als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door L. Fragua Gadea als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerder,

* Procestaal: Spaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, kamerpresident, J. N. Cunha Rodrigues, J.-P. Puissochet, R. Schintgen en N. Colneric (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: R. Grass,

gezien de stukken,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 maart 2004,

het navolgende

Arrest

1 De Commissie van de Europese Gemeenschappen verzoekt het Hof vast te stellen dat het Koninkrijk Spanje, door in lid 1 van de Disposición Transitoria Única (enige overgangsbepaling) van Real Decreto (koninklijk besluit) nr. 1215/1997 van 18 juli 1997 tot vaststelling van de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen, te voorzien in een extra aanpassingsperiode voor de arbeidsmiddelen die vóór 27 augustus 1997 reeds ter beschikking van de werknemers stonden in de onderneming en/of inrichting (BOE

nr. 188 van 7 augustus 1997, blz. 24063; hierna: „Real Decreto"), de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens de artikelen 10 EG en 249 EG en artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/655/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats (tweede bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391/EEG) (PB L 393, blz. 13), zoals gewijzigd bij richtlijn 95/63/EG van de Raad van 5 december 1995 (PB L 335, blz. 28; hierna: „gewijzigde richtlijn 89/655").

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

2 Artikel 4 van richtlijn 89/655, met als opschrift „Voorschriften betreffende de arbeidsmiddelen", bepaalt:

„1. Onverminderd artikel 3 moet de werkgever aanschaffen en/of gebruiken:

a) arbeidsmiddelen die, indien zij na 31 december 1992 voor de eerste maal ter beschikking van de werknemers worden gesteld in de onderneming en/of inrichting, voldoen:

i) aan de bepalingen van alle communautaire richtlijnen die ter zake van toepassing zijn;

ii) aan de minimumvoorschriften van de bijlage voorzover andere communautaire richtlijnen niet of slechts ten dele van toepassing zijn;

b) arbeidsmiddelen die, indien zij op 31 december 1992 reeds ter beschikking van de werknemers staan in de onderneming en/of inrichting, uiterlijk vier jaar na deze datum voldoen aan de in de bijlage opgenomen minimumvoorschriften.

[...]"

3 De bijlage bij richtlijn 89/655, met als opschrift „Minimumvoorschriften bedoeld in artikel 4, lid 1, onder a, ii, en onder b van de richtlijn", luidt:

„1. Voorafgaande opmerking

De in deze bijlage genoemde verplichtingen zijn van toepassing met inachtneming van het bepaalde in de richtlijn en wanneer het overeenkomstige gevaar voor het betrokken arbeidsmiddel bestaat.

2. Algemene minimumvoorschriften voor de arbeidsmiddelen

[...]

3. Extra minimumvoorschriften voor specifieke arbeidsmiddelen

Overeenkomstig artikel 9, lid 1, van de richtlijn."

4 In artikel 9, lid 1, van richtlijn 89/655 heet het:

„Toevoeging in de bijlage van extra minimumvoorschriften die van toepassing zijn op specifieke arbeidsmiddelen als bedoeld in punt 3 van de bijlage, geschiedt door de Raad volgens de procedure van artikel 118 A van het Verdrag."

5 Artikel 10, lid 1, van richtlijn 89/655 luidt als volgt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 31 december 1992 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis."

6 De vierde overweging van de considerans van richtlijn 95/63, waarbij richtlijn 89/655 is gewijzigd, bepaalt dat „het [...] van belang is dat de lidstaten maatregelen nemen om de toepassing van de bepalingen van deze richtlijn door de ondernemingen, met name de kleine en middelgrote ondernemingen, te vergemakkelijken; dat deze maatregelen opleidings- en voorlichtingsacties kunnen omvatten die aan het specifieke karakter van de verschillende economische sectoren zijn aangepast".

7 In de bijlage bij richtlijn 95/63 heet het:

„De bijlage (die bijlage I wordt) van richtlijn 89/655/EEG wordt als volgt gewijzigd:

1. de voorafgaande opmerking wordt aangevuld met de volgende alinea:

,De onderstaande minimumvoorschriften, voorzover van toepassing op arbeidsmiddelen die in gebruik zijn, vergen niet noodzakelijkerwijs dezelfde maatregelen als de essentiële eisen die van toepassing zijn op nieuwe arbeidsmiddelen.'

[...]"

8 Bijlage I, punt 3, van de gewijzigde richtlijn 89/655, zoals gewijzigd, bevat een lijst van de extra minimumvoorschriften voor specifieke arbeidsmiddelen.

9 Artikel 1, punt 1, sub a en b, van richtlijn 95/63 heeft artikel 4 van richtlijn 89/655 als volgt gewijzigd:

„a) in lid 1, letter a, onder ii, en letter b, worden de woorden ‚de bijlage' vervangen door ‚bijlage I';

b) aan lid 1 wordt de volgende letter toegevoegd:

,c) onverminderd letter a, onder i, en in afwijking van het bepaalde in letter a, onder ii, en letter b, onder de voorschriften van bijlage I, punt 3, vallende specifieke arbeidsmiddelen die, indien zij op 5 december 1998 reeds ter beschikking van de werknemers staan in de onderneming en/of inrichting, uiterlijk vier jaar na deze datum voldoen aan de in bijlage I opgenomen minimumvoorschriften'".

10 Artikel 2, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 95/63 bepaalt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 5 december 1998 aan deze richtlijn te voldoen. Zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis."

11 Overeenkomstig artikel 191, lid 2, tweede zin, EG-Verdrag (thans artikel 254, lid 2, tweede zin, EG) is richtlijn 95/63 op 19 januari 1996 in werking getreden.

Bepalingen van nationaal recht

12 Lid 1 van de enige overgangsbepaling van het Real Decreto, op 27 augustus 1997 in werking getreden, luidt als volgt:

„Enige overgangsbepaling. Aanpassing van de arbeidsmiddelen.

1. De arbeidsmiddelen die bij de inwerkingtreding van het Real Decreto ter beschikking van de werknemers staan in de onderneming of de vestiging moeten binnen twaalf maanden na deze inwerkingtreding worden aangepast om te voldoen aan de vereisten van lid 1 van bijlage I.

Indien de in de vorige alinea gestelde termijn evenwel in bepaalde sectoren wegens voldoende gerechtvaardigde specifieke objectieve omstandigheden betreffende hun arbeidsmiddelen niet kan worden nageleefd, kan de arbeidsautoriteit, op met redenen omkleed verzoek van de voor de betrokken sector meest representatieve werkgeversorganisaties en na raadpleging van de meest representatieve werknemersorganisaties van die sector, bij wege van uitzondering een plan voor de aanpassing van de arbeidsmiddelen goedkeuren, waarvan de duur niet meer dan vijf jaar mag bedragen, en waarbij rekening wordt gehouden met de ernst, de gevolgen en de belangrijkheid van de gestelde objectieve omstandigheid. Het betrokken plan moet binnen uiterlijk negen maanden na de inwerkingtreding van het Real Decreto bij de arbeidsautoriteit worden ingediend en moet binnen een termijn van drie maanden worden goedgekeurd. Het ontbreken van een uitdrukkelijke beslissing binnen deze termijn geldt als afwijzing van het verzoek.

Het aanpassingsplan wordt op de betrokken ondernemingen toegepast nadat zij bij de arbeidsautoriteit een daartoe strekkend verzoek om goedkeuring hebben

ingediend. Dit moet gepaard gaan met de raadpleging van de werknemersvertegenwoordigers en er moet melding worden gemaakt van de ernst, de gevolgen en de belangrijkheid van de technische problemen die de inachtneming van de gestelde termijn verhinderen, alsmede van nadere gegevens betreffende de aanpassing en van de alternatieve preventiemaatregelen ter verzekering van de veiligheid en gezondheid van de betrokken arbeidsplaatsen.

[...]"

13 Bijlage I, lid 1, van het Real Decreto stemt overeen met bijlage I van de gewijzigde richtlijn 89/655.

Precontentieuze procedure

14 Bij arrest van 26 september 1996, Commissie/Spanje (C-79/95, Jurispr. blz. I-4679), heeft het Hof geoordeeld dat het Koninkrijk Spanje, door niet binnen de gestelde termijn de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 89/655, de krachtens artikel 10, lid 1, van voornoemde richtlijn op hem rustende verplichtingen niet was nagekomen.

15 In augustus 1997 hebben de Spaanse autoriteiten de tekst van het Real Decreto aan de Commissie gestuurd.

16 Van mening dat lid 1 van de enige overgangsbepaling van het Real Decreto, door in een extra aanpassingsperiode te voorzien voor de arbeidsmiddelen die vóór 27 augustus 1997 reeds ter beschikking van de werknemers stonden in de onderneming en/of inrichting, in strijd was met artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/655, heeft de Commissie de niet-nakomingsprocedure van artikel 226 EG ingeleid. Na het Koninkrijk Spanje te hebben aangemaand zijn opmerkingen te maken, heeft de Commissie deze lidstaat op 1 juli 2002 in een met redenen omkleed advies verzocht binnen een termijn van twee maanden na de kennisgeving ervan de nodige maatregelen te nemen om aan dat advies te voldoen.

17 Van mening dat de door de Spaanse regering gemaakte opmerkingen aantoonden dat de in het met redenen omkleed advies gestelde niet-nakoming nog steeds bestond, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

Argumenten van partijen

18 De Commissie stelt dat het Koninkrijk Spanje om twee redenen niet alle verplichtingen is nagekomen die krachtens de gewijzigde richtlijn 89/655 en met name krachtens artikel 4, lid 1, sub b, ervan, op hem rusten. In de eerste plaats heeft het Koninkrijk Spanje immers bij de eerste alinea van lid 1 van de enige overgangsbepaling van het Real Decreto aan de ondernemingen een extra aanpassingsperiode van twaalf maanden toegekend, en in de tweede plaats heeft het hun bij de tweede, de derde en de vierde alinea van hetzelfde lid bovenop eerstgenoemde termijn een extra termijn van vijf jaar toegekend. De Commissie stelt echter dat zij niet de nadruk wenst te leggen op de eerste grief.

19 Volgens de Commissie wijst niets in bijlage I, punt 1, tweede alinea, van de gewijzigde richtlijn 89/655 erop dat het mogelijk is nieuwe aanpassingstermijnen toe te passen voor bepaalde middelen die reeds in gebruik zijn.

20 De Spaanse regering antwoordt dat zij niet inziet waarom de Commissie aan haar grieven zou moeten vasthouden, aangezien de betrokken plannen vervallen zijn sinds 27 augustus 2003, op welke datum de extra termijn van maximaal vijf jaar voor de aanpassingsplannen verstreek.

21 Voorts stelt zij dat deze plannen de Spaanse ondernemingen geen extra termijn voor de uitvoering van de gewijzigde richtlijn 89/655 toekennen.

22 De goedkeuring van de aanpassingsplannen vooronderstelt immers dat de daarom verzoekende onderneming gedurende de periode van aanpassing van de arbeidsmiddelen bijzondere preventiemaatregelen neemt, die de werknemers eenzelfde veiligheidsniveau waarborgen als dat welk is voorgeschreven door het Real Decreto, en dat dus overeenkomt met het door voornoemde richtlijn vereiste veiligheidsniveau.

23 De Spaanse regering stelt dat de procedure voor de goedkeuring van de aanpassingsplannen eveneens gebaseerd is op de voorafgaande opmerking van bijlage I bij het Real Decreto, die letterlijk overeenkomt met de overeenkomstige voorafgaande opmerking van bijlage I bij de gewijzigde richtlijn 89/655.

Beoordeling door het Hof

24 Volgens vaste rechtspraak moet het bestaan van een niet-nakoming worden beoordeeld naar de situatie waarin de betrokken lidstaat zich bevond aan het einde van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn en kan het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening houden (zie met name arresten van 30 januari 2002, Commissie/Griekenland, C-103/00, Jurispr. blz. I-1147, punt 23, en 29 januari 2004, Commissie/Oostenrijk, C-209/02, Juripr. blz. I-1211, punt 16). Zelfs wanneer het verzuim na het verstrijken van voornoemde termijn mocht zijn opgeheven, blijft de voortzetting van de actie van belang, met name ter vaststelling van de grondslag van de aansprakelijkheid die een lidstaat te dragen kan krijgen jegens hen die aan die niet-nakoming rechten ontlenen (zie met name arresten van 17 juni 1987, Commissie/Italië, 154/85, Jurispr. blz. 2717, punt 6, en 20 juni 2002, Commissie/Luxemburg, C-299/01, Jurispr. blz. I-5899, punt 11).

25 In casu staat vast dat de regeling inzake de aanpassingsplannen nog niet was vervallen op 1 september 2002, toen de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn verstreek.

26 Onderzocht moet dus worden of voornoemde regeling op die datum in overeenstemming was met de krachtens artikel 4, lid 1, sub b, van de gewijzigde richtlijn 89/655 op het Koninkrijk Spanje rustende verplichtingen.

27 Krachtens de oorspronkelijke versie van artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/655, moesten arbeidsmiddelen die op 31 december 1992 reeds ter beschikking van de werknemers stonden uiterlijk vier jaar na deze datum, dus op 31 december 1996, voldoen aan de in de bijlage bij deze richtlijn opgenomen minimumvoorschriften.

28 Volgens de oorspronkelijke tekst van richtlijn 89/655 mochten deze middelen bijgevolg vanaf 1 januari 1997 niet meer worden gebruikt als zij niet in overeenstemming waren met de in de bijlage opgenomen minimumvoorschriften.

29 Vóór die datum, namelijk op 19 januari 1996, trad echter richtlijn 95/63 in werking.

30 Het nieuwe punt c van artikel 4, lid 1, van de gewijzigde richtlijn 89/655 bepaalt dat, in afwijking van de punten a-ii en b, van hetzelfde artikel, specifieke arbeidsmiddelen, die onder de voorschriften van punt 3 van bijlage I vallen en op 5 december 1998 in de onderneming en/of inrichting reeds ter beschikking van de werknemers staan, uiterlijk vier jaar na deze datum aan de in bijlage I opgenomen minimumvoorschriften moeten voldoen.

31 Het beroep van de Commissie moet evenwel aldus worden begrepen dat het enkel betrekking heeft op de gevallen die niet onder de in artikel 4, lid 1, sub c, van de gewijzigde richtlijn 89/655 vastgestelde uitzondering op artikel 4, lid 1, sub b, van deze richtlijn vallen.

32 Wat de arbeidsmiddelen betreft die onder artikel 4, lid 1, sub b, van de gewijzigde richtlijn 89/655 vallen, dient de draagwijdte van bijlage I, punt 1, tweede alinea, van deze richtlijn te worden vastgesteld.

33 Volgens deze bepaling vergen de in bijlage I van de gewijzigde richtlijn 89/655 vastgestelde minimumvoorschriften, voorzover van toepassing op arbeidsmiddelen die in gebruik zijn, niet noodzakelijkerwijs dezelfde maatregelen als de essentiële eisen die van toepassing zijn op nieuwe arbeidsmiddelen.

34 Voornoemde bepaling moet aldus worden begrepen dat ook zij de draagwijdte van artikel 4, lid 1 sub b, van richtlijn 89/655 tot op zekere hoogte wijzigt. Zoals de advocaat-generaal in punt 18 van haar conclusie heeft opgemerkt, geeft deze bepaling de lidstaten de mogelijkheid bepalingen vast te stellen op grond waarvan arbeidsmiddelen in gebruik, die in wezen „niet noodzakelijkerwijs" aan dezelfde eisen voldoen als nieuwe arbeidsmiddelen, zelfs na 31 december 1996 kunnen worden gebruikt.

35 Het toelaten van arbeidsmiddelen in gebruik moet worden getoetst aan de minimumvoorschriften van bijlage I bij de gewijzigde richtlijn 89/655, welke op grond van punt 1, tweede alinea, ervan, op deze middelen van toepassing blijven. Aangezien laatstgenoemde bepaling stelt dat voor deze arbeidsmiddelen de minimumvoorschriften niet noodzakelijkerwijs dezelfde maatregelen vergen als de essentiële eisen die van toepassing zijn op nieuwe arbeidsmiddelen, moet deze bepaling aldus worden uitgelegd dat zij een grotere vrijheid toelaat bij de keuze van de technische oplossingen als de genomen maatregelen in staat zijn de door voornoemde voorschriften beoogde bescherming te waarborgen.

36 In dat verband zij herinnerd aan de vaste rechtspraak inzake de omzetting van een richtlijn in de rechtsorde van een lidstaat, dat het betrokken nationale recht de volledige toepassing van de richtlijn daadwerkelijk dient te verzekeren, dat de uit dit recht voortvloeiende rechtssituatie voldoende bepaald en duidelijk dient te zijn, en dat de begunstigden in staat moeten zijn kennis te nemen van al hun rechten en deze zo nodig geldend moeten kunnen maken voor de nationale rechterlijke instanties (zie onder meer arresten van 23 maart 1995, Commissie/Griekenland, C-365/93, Jurispr. blz. I-499, punt 9, en 10 april 2003, Commissie/Italië, C-65/01, Jurispr. blz. I-3655, punt 20).

37 In het onderhavige geval is de toepassing van de aanpassingsplannen inderdaad afhankelijk van het bestaan van alternatieve preventiemaatregelen ter verzekering van de veiligheid en gezondheid van de betrokken arbeidsplaatsen. In dat verband

bevat het Real Decreto evenwel geen enkele verwijzing naar de voorschriften van bijlage I bij de gewijzigde richtlijn 89/655. Enkel lid 1, eerste alinea, van de enige overgangsbepaling van voornoemd Decreto verwijst naar bijlage I erbij, die overeenstemt met bijlage I bij de gewijzigde richtlijn 89/655. De volgende alinea's, die, in afwijking van de eerste alinea, de regeling inzake de aanpassingsplannen behelzen, verwijzen er echter niet naar. Het Real Decreto is onvoldoende precies op het punt van de omzetting, in het kader van voornoemde regeling, van de minimumvoorschriften van bijlage I bij de gewijzigde richtlijn 89/655 voor de arbeidsmiddelen in gebruik.

38 Omdat lid 1, tweede en derde alinea, van de enige overgangsbepaling van voornoemd Decreto om die reden niet voldoet aan de vereisten van artikel 4, lid 1, sub b, van de gewijzigde richtlijn 89/655, in samenhang met bijlage I bij deze richtlijn, heeft het Koninkrijk Spanje feitelijk een extra aanpassingsperiode toegekend voor de arbeidsmiddelen die vóór 27 augustus 1997 reeds ter beschikking van de werknemers stonden in de onderneming en/of inrichting.

39 Derhalve is het Koninkrijk Spanje, door in lid 1 van de Disposición Transitoria Única (enige overgangsbepaling) van het Real Decreto (koninklijk besluit) tot vaststelling van de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen, te voorzien in een extra aanpassingsperiode voor de arbeidsmiddelen die vóór 27 augustus 1997 reeds ter beschikking van de werknemers stonden in de onderneming en/of inrichting, de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 4, lid 1, sub b, van de gewijzigde richtlijn 89/655.

Kosten

40 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk Spanje in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

Het Hof van Justitie (Tweede kamer) verklaart:

1) **Door in lid 1 van de Disposición Transitoria Única (enige overgangsbepaling) van Real Decreto (koninklijk besluit) nr. 1215/1997 van 18 juli 1997 tot vaststelling van de minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen, te voorzien in een extra aanpassingsperiode voor de arbeidsmiddelen die vóór 27 augustus 1997 reeds ter beschikking van de werknemers stonden in de onderneming en/of inrichting, is het Koninkrijk Spanje de verplichtingen niet nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 4, lid 1, sub b, van richtlijn 89/655/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats (tweede bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391/EEG), zoals gewijzigd bij richtlijn 95/63/EG van de Raad van 5 december 1995.**

2) **Het Koninkrijk Spanje wordt verwezen in de kosten.**

Ondertekeningen