SCHLUSSANTRÄGE DER FRAU GENERALANWALT CHRISTINE STIX-HACKL

vom 31. Mai 2001 [1]

I — Gegenstand

1. Mit der vorliegenden Klage beantragt die Kommission die Feststellung, dass die Italienische Republik gegen die Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit [2] (im Folgenden: Richtlinie 89/391) verstoßen hat, indem sie einige Bestimmungen nicht ordnungsgemäß in italienisches Recht umgesetzt hat.

II — Rechtlicher Rahmen

A — *Gemeinschaftsrecht — Bestimmungen der Richtlinie 89/391/EWG*

2. Artikel 5 Absatz 3 bestimmt:

„Die Pflichten der Arbeitnehmer in Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz berühren nicht den Grundsatz der Verantwortung des Arbeitgebers."

3. Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a bestimmt:

„Unbeschadet der anderen Bestimmungen dieser Richtlinie hat der Arbeitgeber je nach Art der Tätigkeiten des Unternehmens bzw. Betriebes folgende Verpflichtungen:

a) Beurteilung von Gefahren für Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer, u. a. bei der Auswahl von Arbeitsmitteln, chemischen Stoffen oder Zubereitungen und bei der Gestaltung der Arbeitsplätze."

4. Artikel 7 Absätze 1, 3, 5 und 8 bestimmen:

„(1) Unbeschadet seiner Pflichten nach den Artikeln 5 und 6 benennt der Arbeitgeber

1 — Originalsprache: Deutsch.
2 — ABl. L 183, S. 1.

einen oder mehrere Arbeitnehmer, die er mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren im Unternehmen bzw. im Betrieb beauftragt.

...

(3) Reichen die Möglichkeiten im Unternehmen bzw. im Betrieb nicht aus, um die Organisation dieser Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung durchzuführen, so muss der Arbeitgeber außerbetriebliche Fachleute (Personen oder Dienste) hinzuziehen.

...

(5) In allen Fällen gilt:

— die benannten Arbeitnehmer müssen über die erforderlichen Fähigkeiten und Mittel verfügen,

— die hinzugezogenen außerbetrieblichen Personen oder Dienste müssen über die erforderliche Eignung sowie die erforderlichen personellen und berufsspezifischen Mittel verfügen und

— die benannten Arbeitnehmer und die hinzugezogenen außerbetrieblichen Personen oder Dienste müssen über eine ausreichende Personalausstattung verfügen,

so dass sie die Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung übernehmen können, wobei die Größe des Unternehmens bzw. des Betriebs und/oder der Grad der Gefahren, denen die Arbeitnehmer ausgesetzt sind, sowie deren Lokalisierung innerhalb des gesamten Unternehmens bzw. des Betriebs zu berücksichtigen sind.

...

(8) Die Mitgliedstaaten legen fest, welche Fähigkeiten und Eignungen im Sinne von Absatz 5 erforderlich sind.

Sie können festlegen, welche Personalausstattung im Sinne von Absatz 5 ausreichend ist."

5. Artikel 16 Absätze 1 und 3 bestimmen:

„(1) Der Rat erlässt auf der Grundlage eines auf Artikel 118a des Vertrages beruhenden Vorschlags der Kommission Einzelrichtlinien, unter anderem für die im Anhang aufgeführten Bereiche.

...

(3) Die Bestimmungen dieser Richtlinie gelten uneingeschränkt für alle Bereiche, die unter die Einzelrichtlinien fallen; gegebenenfalls bestehende strengere bzw. spezifische Bestimmungen in diesen Einzelrichtlinien bleiben unberührt."

B — *Nationales Recht — Gesetzesdekret Nr. 626/1994 vom 19. September 1994 zur Umsetzung der Richtlinien 89/391/EWG, 89/654/EWG, 89/655/EWG, 89/656/EWG, 90/269/EWG, 90/270/EWG, 90/394/EWG und 90/679/EWG betreffend die Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer in Arbeitsstätten ... (im Folgenden: Gesetzesdekret)*

6. Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben c und e definieren:

„Im Sinne dieses Gesetzesdekrets gilt als:

...

c) Mit Maßnahmen zur Gefahrenverhütung und Schutzmaßnahmen beauftragter Dienst: Die Gesamtheit der zum Unternehmen gehörenden oder außerbetrieblichen Personen, Systeme und Mittel, die der Verhütung von und dem Schutz vor berufsbedingten Gefahren im Unternehmen oder der Produktionsstätte dienen;

...

e) Verantwortlicher für den mit Maßnahmen zur Gefahrenverhütung und Schutzmaßnahmen beauftragten Dienst: eine vom Arbeitgeber bestimmte Person, die über entsprechende Eignung und Fähigkeiten verfügt;

..."

7. Artikel 4 Absätze 1, 4 Buchstaben a und b und 5 Buchstaben a und c bestimmen:

„1. Der Arbeitgeber beurteilt je nach Art der Tätigkeiten des Unternehmens oder der Produktionsstätte bei der Auswahl von Arbeitsmitteln, chemischen Stoffen oder Zubereitungen und bei der Gestaltung der Arbeitsplätze die Gefahren für Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer, einschließlich derjenigen Gefahren für Gruppen von Arbeitnehmern, die besonderen Gefahren ausgesetzt sind;

...

4. Der Arbeitgeber:

a) benennt gemäß Artikel 8 den Verantwortlichen für den betriebsinternen oder außerbetrieblichen Dienst, der mit Maßnahmen zur Gefahrenverhütung und Schutzmaßnahmen beauftragt ist;

b) benennt gemäß Artikel 8 die am betriebsinternen oder außerbetrieblichen Dienst für Maßnahmen zur Gefahrenverhütung und Schutzmaßnahmen Beteiligten;

...

5. Der Arbeitgeber ergreift die für die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer erforderlichen Maßnahmen; insbesondere:

a) benennt er vorab die mit der Umsetzung der Maßnahmen zur Verhütung und zur Bekämpfung von Bränden, der Evakuierung der Arbeitnehmer im Fall einer schweren und unmittelbar drohenden Gefahr, der Rettung, der ersten Hilfe und dem allgemeinen Notfalldienst betrauten Arbeitnehmer;

...

c) berücksichtigt er bei der Übertragung der Aufgaben an die Arbeitnehmer deren Fähigkeiten und Eignung in Bezug auf ihre Gesundheit sowie in Bezug auf die Sicherheit;

..."

8. Artikel 8 bestimmt:

„1. Unbeschadet der Bestimmungen des Artikels 10 richtet der Arbeitgeber innerhalb des Unternehmens oder der Produktionsstätte einen Gefahrenverhütungs- und Schutzdienst ein oder beauftragt außerbetriebliche Personen oder Dienste nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Artikels.

2. Der Arbeitgeber benennt nach Rücksprache mit dem Sicherheitsbeauftragten innerhalb des Unternehmens oder der Produktionsstätte einen oder mehrere seiner Beschäftigten für die Erfüllung der Aufgaben nach Artikel 9, darunter den Ver-

antwortlichen des Dienstes, der über die entsprechende Eignung und Fähigkeiten verfügen muss.

3. Es muss eine ausreichende Zahl der in Absatz 2 genannten Beschäftigten vorhanden sein, sie müssen über die erforderlichen Fähigkeiten sowie über entsprechende Mittel und Zeit verfügen, um die ihnen übertragenen Aufgaben auszuführen. Aus ihrer Tätigkeit zur Durchführung ihrer Aufgaben dürfen ihnen keine Nachteile entstehen.

4. Unbeschadet der Bestimmungen in Absatz 2 kann der Arbeitgeber zur Ergänzung der Maßnahme zur Gefahrenverhütung oder der Schutzmaßnahmen außerbetriebliche Personen mit den erforderlichen Fachkenntnissen hinzuziehen.

5. In den folgenden Fällen ist die Einrichtung des Gefahrenverhütungs- und Schutzdienstes innerhalb des Unternehmens oder der Produktionsstätte zwingend: a) in den Industrieunternehmen im Sinne von Artikel 1 des Dekrets des Präsidenten der Republik Nr. 175 vom 17. Mai 1988 in der geänderten Fassung, die der Erklärungs- oder Mitteilungspflicht gemäß den Artikeln 4 und 6 dieses Dekrets unterliegen; b) in Wärmekraftwerken; c) in Nuklearanlagen und -labors; d) in Unternehmen zur Herstellung und getrennten Lagerung von Sprengstoffen, Pulver und Munition; e) in Industrieunternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten; f) in Bergbauunternehmen mit mehr als 50 Beschäftigten; g) in öffentlichen oder privaten Heimen oder Heilanstalten.

6. Unbeschadet der Bestimmungen in Absatz 5 kann der Arbeitgeber nach Rücksprache mit dem Sicherheitsbeauftragten außerbetriebliche Personen oder Dienste hinzuziehen, wenn die Fähigkeiten der im Unternehmen oder der Produktionsstätte Beschäftigten nicht ausreichen.

7. Der außerbetriebliche Dienst muss den durch die kennzeichnenden Merkmale des Unternehmens oder der Produktionsstätte, dem oder der er seine Dienstleistung erbringen soll, bedingten Anforderungen auch im Hinblick auf die Zahl der Arbeiter genügen.

8. Der Verantwortliche für den außerbetrieblichen Dienst muss über entsprechende Eignung und Fähigkeiten verfügen.

9. Der Minister für Arbeit und soziale Sicherheit kann nach Anhörung der zuständigen Beratungskommission im Einvernehmen mit dem Minister für das Gesundheitswesen und dem Minister für Industrie, Handel und Handwerk durch Dekret spezifische Voraussetzungen, Modalitäten und Verfahren für die Zertifizierung der Dienste und für die Mindestzahl der Arbeiter im Sinne der Absätze 3 und 7 festlegen.

10. Durch den Rückgriff auf außerbetriebliche Personen oder Dienste wird der Arbeitgeber nicht von seiner insoweit bestehenden Haftung befreit.

11. Der Arbeitgeber teilt dem Arbeitsinspektorat und den örtlich zuständigen Gesundheitseinrichtungen den Namen der als Verantwortlichen für den betriebsinternen oder außerbetrieblichen Gefahrenverhütungs- und Schutzdienst benannten Person mit. Diese Mitteilung enthält eine Erklärung, mit der für diese Personen Folgendes bescheinigt wird: a) die Aufgaben im Rahmen der Gefahrenverhütung und des Schutzes; b) der Zeitraum, innerhalb dessen solche Aufgaben wahrgenommen wurden; c) der berufliche Werdegang."

III — Vorverfahren

9. Gemäß Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 89/391 hatten die Mitgliedstaaten spätestens am 31. Dezember 1992 die erforderlichen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen, um der Richtlinie nachzukommen. Da die Kommission der Ansicht war, dass die Richtlinie 89/391 innerhalb der vorgeschriebenen Frist nicht ordnungsgemäß in italienisches Recht umgesetzt worden sei, leitete sie ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Nachdem die Kommission die Italienische Republik zur Stellungnahme aufgefordert hatte und diese erfolgt war, übermittelte sie mit Datum vom 19. Oktober 1998 eine mit Gründen versehene Stellungnahme mit der Aufforderung, ihr innerhalb von zwei Monaten ab Kenntnisnahme zu bestätigen, dass die Italienische Republik die notwendigen Maßnahmen getroffen habe. Da die mit Gründen versehene Stellungnahme seitens der Italienischen Republik unbeantwortet blieb, hat die Kommission die vorliegende Klage erhoben.

10. Die Kommission stellt darin den Antrag

1. festzustellen, dass die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a sowie Artikel 7 Absätze 3, 5 und 8 der Richtlinie 89/391 verstoßen hat, indem sie

— den Arbeitgeber nicht verpflichtet, alle Risiken für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz zu beurteilen,

— dem Arbeitgeber, für den Fall, dass die Möglichkeiten im Unternehmen nicht ausreichen, freistellt, externe Dienste für Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren hinzuzuziehen,

— die Fähigkeiten und Eignungen, welche die für Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer verantwortlichen Personen haben müssen, nicht festgelegt hat.

2. der Italienischen Republik die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

IV — Prüfung der von der Kommission vorgebrachten Klagegründe

A — *Erster Klagegrund: Beurteilung der Gefahrenquellen für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz (Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 89/391)*

Vorbringen der Parteien

11. Mit dem ersten Klagegrund wirft die Kommission der Italienischen Republik vor, dass Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzesdekrets keine ordnungsgemäße Umsetzung von Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 89/391 darstelle, da diese italienische Rechtsvorschrift die in der Richtlinienbestimmung genannten Gefahrenquellen aufzähle, ohne durch Zusatz einer Formulierung wie „unter anderem" darauf hinzuweisen, dass neben den ausdrücklich genannten Risikofaktoren auch andere im Unternehmen oder Betrieb vorkommende Gefahrenquellen vom Arbeitgeber zu beurteilen wären.

12. Die Aufzählung der in der Richtlinie 89/391 ausdrücklich genannten Gefahrenquellen sei nämlich keine abschließende Aufzählung. Es gäbe eine Anzahl weiterer Risikofaktoren: die Funktion und die Benutzung von Arbeitsmitteln, die Auswahl bestimmter Produktionsprozesse, wenn auf dem Markt verschiedene Produktionsmethoden zur Verfügung stünden, Belastungen durch physikalische Einwirkungen, wie etwa Vibrationen, Belastungen atmosphärischer Herkunft, insbesondere bei der Arbeit im Freien, Belastungen, die durch bestimmte Arbeitszeitformen, durch Akkordarbeit, einen bestimmten Arbeitsrhythmus oder durch Eintönigkeit der Arbeitsabläufe entstehen.

13. Die italienische Regierung bringt im Wesentlichen vor, dass die in der Richtlinie genannten Gefahrenquellen exemplarisch seien und in der Praxis alle Gefahrenquellen an Arbeitsplätzen umfassten. Sie führt aus, die von der Kommission genannten Beispiele wären sämtlich den in der fraglichen Richtlinienbestimmung genannten Gefahrenquellen zuordenbar: Besondere Funktionen und bestimmte Benutzungsformen von Arbeitsmitteln wären z. B. genauso Bestandteil der Auswahl der Arbeitsmittel wie die Wahl bestimmter Produktionsverfahren. Atmosphärische und sonstige Formen der Belastung der

Arbeitnehmer seien bei der Gestaltung des Arbeitsplatzes mit umfasst.

14. Des Weiteren sei zu beachten, dass die beanstandete Rechtsvorschrift im Gesamtkontext der auf dem Gebiet des Schutzes von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz anwendbaren italienischen Gesetzgebung zu sehen sei. Italien habe in den Artikeln 52, 63 und 78 des Gesetzesdekrets in Umsetzung einiger Einzelrichtlinien gemäß Artikel 16 der Richtlinie 89/391 Beurteilungspflichten für bestimmte Gefahrenquellen normiert. Außerdem verpflichte Artikel 2087 des Zivilgesetzbuches (Codice Civile) den Arbeitgeber allgemein, Maßnahmen zum Schutz der physischen und moralischen Integrität der Arbeitnehmer zu treffen, was ohne eine entsprechende Beurteilung der relevanten Gefahrenquellen nicht vorstellbar sei. Im Übrigen existierten in Italien spezielle Rechtsvorschriften (z. B. für Arbeitszeit, Arbeitsrhythmus), die es dem Arbeitgeber ohnehin untersagen, am Arbeitsplatz Regelungen zu treffen, die Auswirkungen auf die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer hätten.

15. Schließlich beruft sich die italienische Regierung auf das Rundschreiben des Ministeriums für Arbeit und soziale Vorsorge (Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale) Nr. 102 vom 7. August 1995 (Circolare 7 agosto 1995 n. 102 — D. Lgs. 626/94. Prime direttive per l'applicazione). In diesem Rundschreiben werde klargestellt, dass Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzesdekrets so zu verstehen sei, dass der Arbeitgeber alle einschlägigen Risikofaktoren im jeweiligen Unternehmen samt ihren Wechselwirkungen untereinander zu beurteilen habe.

Würdigung

16. Zunächst ist festzuhalten, dass der Wortlaut des Artikels 6 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 89/391 in allen Sprachfassungen so formuliert ist, dass die dort genannten Gefahrenquellen demonstrativ und nicht abschließend aufgezählt werden.

17. Des Weiteren ist dem 15. Erwägungsgrund der Richtlinie 89/391 zu entnehmen, dass „die Bestimmungen dieser Richtlinie... für alle Gefahren [gelten]". Mit Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 89/391 wird dem Arbeitgeber dementsprechend eine umfassende Beurteilung von Gefahren für Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer bei der Arbeit vorgeschrieben.

18. Der Gemeinschaftsgesetzgeber wollte offenbar in Anbetracht der Vielzahl unterschiedlicher Gefahrenquellen für die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer und unter besonderer Berücksichtigung der sich ständig weiterentwickelnden Formen und Bedingungen, unter denen in Unternehmen und Betrieben produziert wird und Dienstleistungen erbracht werden, mit der Formulierung des Artikels 6 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 89/391 klarstellen, dass die Beurteilungspflichten des Arbeitgebers jedenfalls

mehr umfassen als die genannten bzw. dem Gemeinschaftsgesetzgeber seinerzeit bekannten diesbezüglichen Risikofaktoren. Das zeigt sich etwa auch darin, dass die Richtlinienbestimmung zwar chemische Stoffe oder Zubereitungen als Gefahrenquelle nennt, nicht aber Risikofaktoren, die sich z. B. aus dem Umgang mit Krankheitserregern ergeben könnten oder besondere Gefahrenquellen, die erst durch die Fortentwicklung der Biotechnologie entstehen könnten (z. B. Umgang mit genetisch veränderten Organismen).

19. Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzesdekrets nennt zwar die vom Arbeitgeber jedenfalls zu beurteilenden Gefahrenquellen (Auswahl von Arbeitsmitteln, chemische Stoffe oder Zubereitungen, Gestaltung der Arbeitsplätze), allerdings ohne durch einen entsprechenden Zusatz klarzustellen, dass die fraglichen Beurteilungspflichten des Arbeitgebers alle, also auch andere im Unternehmen oder Betrieb vorhandene [3] Gefahrenquellen für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer betreffen. Es besteht damit die Gefahr, dass der Arbeitgeber seine Beurteilungspflichten auf die ausdrücklich genannten Gefahrenquellen beschränkt.

20. An dieser Stelle muss auf die Auffassungsunterschiede, ob die von der Kommission angeführten Risikofaktoren von den in der fraglichen Bestimmung ausdrücklich erwähnten Gefahrenquellen mit umfasst sind oder nicht, insoferne nicht näher eingegangen werden, als nationale Umsetzungsmaßnahmen im Hinblick auf die gemäß ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes geforderte Klarheit und Transparenz so auszugestalten sind, dass die Normunterworfenen auch ohne besondere juristische Kenntnisse Umfang und Inhalt ihrer dort normierten Rechte und Pflichten erkennen können. Das Gemeinschaftsrecht erfordert bei der Umsetzung von Richtlinien nämlich eine „eindeutige Formulierung der Rechtsnormen der Mitgliedstaaten“ [4], damit die Normunterworfenen „in der Lage sind, von allen Rechten Kenntnis zu erlangen“ [5].

21. Insbesondere im Fall der Richtlinien für die Verbesserung der Arbeitsumwelt zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer gemäß Artikel 118a EG-Vertrag (die Artikel 117 bis 120 EG-Vertrag sind durch die Artikel 136 EG bis 143 EG ersetzt worden) ist zu beachten, dass der Inhalt der nationalen Rechtsvorschriften, mit denen diese Richtlinien umgesetzt werden, auch für Arbeitgeber bei Klein- und Mittelunternehmen [6] sowie allgemein für Arbeitnehmer und deren Interessenvertretungen klar und unmissverständlich sein sollte. Das ist hier nicht der Fall.

22. Zum Vorbringen der italienischen Regierung, Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzes-

3 — Gemeint sind wohl auch potenzielle Gefahrenquellen.

4 — Urteil vom 21. Juni 1988 in der Rechtssache 257/86 (Kommission/Italien, Slg. 1988, I-3249, Randnr. 12).

5 — Urteile vom 28. Februar 1991 in der Rechtssache C-131/88 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-825, Randnr. 6) und vom 30. Mai 1991 in der Rechtssache C-59/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-2607, Randnr. 18).

6 — Der Anteil von Klein- und Mittelunternehmen an der Gesamtzahl der Unternehmen, die Arbeitnehmer beschäftigen, lag nach den letzten zur Verfügung stehenden Zahlen im Jahre 1996 im EU-Durchschnitt bei ca. 99,6 %. Etwa 85,6 % dieser Unternehmen beschäftigten weniger als zehn Arbeitnehmer (EUROSTAT, Statistik kurz gefasst — Industrie, Handel und Dienstleistungen, Thema 4 — 16/1999, Ausgabe vom 4. Juni 1999, 1).

dekrets sei im Gesamtkontext anderer auf dem Gebiet des Schutzes von Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz anwendbarer italienischer Gesetzesvorschriften zu sehen, sind zwei Aspekte zu beachten.

23. Insoweit damit erstens die Umsetzungsmaßnahmen auf der Basis von Einzelrichtlinien gemäß Artikel 16 Absatz 1 gemeint sind, ist festzustellen, dass es nicht Gegenstand dieses Verfahrens ist, zu beurteilen, ob und inwieweit die Italienische Republik mit dem Gesetzesdekret auch Einzelrichtlinien im Sinne des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391 umgesetzt hat. Diese Frage erscheint für die Beurteilung der ordnungsgemäßen Umsetzung von Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 89/391 prinzipiell ohne Belang. Umsetzungsmaßnahmen aufgrund der Verpflichtungen aus solchen Einzelrichtlinien könnten die Umsetzung von Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 89/391 für bestimmte Bereiche zwar an und für sich konkretisieren. Sie sind jedoch grundsätzlich wohl nicht geeignet, eine im Anlassfall als abschließende Aufzählung erscheinende nationale Rechtsvorschrift so vollständig zu ergänzen, dass der Arbeitgeber — im Sinne der damit umzusetzenden Richtlinienvorschrift — zweifelsfrei davon ausgehen kann, er sei verpflichtet, alle Gefahrenquellen seines Betriebes oder Unternehmens im Hinblick auf Gefahren für Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer zu beurteilen. Dies wäre allenfalls dann denkbar, wenn davon auszugehen wäre, dass die bisher auf Basis des Artikels 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391 ergangenen Einzelrichtlinien zusammen genommen jene Beurteilungspflichten von Gefahren enthielten, die in Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinien 89/391 nicht ausdrücklich genannt sind. Davon kann jedoch schon allein deshalb nicht ausgegangen werden, weil Artikel 16 Absatz 1 der Richtlinie 89/391 („unter anderem für die im Anhang aufgeführten Bereiche") keine ergänzende Liste der für solche Risikofaktoren in Frage kommenden Bereiche im Auge hat.

24. Zweitens ist in Bezug auf die Heranziehung der allgemeinen Regelung des Artikels 2087 des Zivilgesetzbuches — dessen Text im Verfahren nicht vorlegt wurde — sowie der von der italienischen Regierung nicht näher beschriebenen arbeitsrechtlichen Vorschriften anzumerken, dass die Anforderung des Artikels 6 Absatz 3 der Richtlinie 89/391 über eine allgemeine Verpflichtung zur Wahrung der physischen Integrität und der Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften hinausgeht, indem sie den Arbeitgeber verpflichtet, speziell zum Zweck der mit der Richtlinie verfolgten Ziele eine besondere Beurteilung von Gefahren für Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz vorzunehmen. Diese Anforderung kann der allgemeinen Bestimmung des Zivilgesetzbuches jedenfalls nicht mit der für eine Richtlinienumsetzung erforderlichen Eindeutigkeit entnommen werden. Eine diesbezügliche Prüfung der von der italienischen Regierung allgemein erwähnten arbeitsrechtlichen Vorschriften ist mangels Vorlage derselben im Verfahren nicht möglich.

25. In Bezug auf die Ausführungen der italienischen Regierung, durch das Rundschreiben Nr. 102 werde klargestellt, dass

die Arbeitgeber — trotz der abschließenden Aufzählung der zu beurteilenden Gefahrenquellen im Gesetzesdekret — verpflichtet seien, alle entsprechenden Risikofaktoren im Betrieb oder Unternehmen zu beurteilen, genügt es, auf die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofes [7] hinzuweisen, mit der klargestellt wird, dass eine Umsetzung von Richtlinien durch administrative Rundschreiben den Anforderungen des Artikels 249 Absatz 3 EG nicht genügt.

26. Es wird dem Gerichtshof daher vorgeschlagen, festzustellen, dass die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a der Richtlinie 89/391 verstoßen hat, indem sie die erforderlichen Umsetzungsmaßnahmen nicht ordnungsgemäß und vollständig getroffen hat.

B — *Zweiter Klagegrund: Hinzuziehung externer Dienste für Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren (Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 89/391)*

Vorbringen der Parteien

27. Die Kommission rügt zweitens die Regelung des Artikels 8 Absatz 6 des Gesetzesdekrets. Diese entspreche nicht den Anforderungen des Artikels 7 Absatz 3 der Richtlinie 89/391, wonach der Arbeitgeber verpflichtet sei, für die Organisation der Schutzmaßnahmen und Maßnahmen der Gefahrenverhütung externe Dienste in Anspruch zu nehmen, wenn die Möglichkeiten im Unternehmen oder Betrieb nicht ausreichen. Die italienische Rechtsvorschrift stelle es dem Arbeitgeber durch die Formulierung „kann" hingegen frei, externe Dienste zu beauftragen.

28. Die italienische Regierung hält dem entgegen, dass die beanstandete Regelung nicht isoliert betrachtet werden dürfe, sondern im Licht anderer Bestimmungen des Gesetzesdekrets verstanden werden müsse.

29. Es sei nämlich der Gesamtzusammenhang der verschiedenen Absätze des Artikels 8 des Gesetzesdekrets zu beachten. Daraus ergebe sich folgendes, vom italienischen Gesetzgeber geschaffene System: Absatz 2 normiere die Benennung besonderer Beauftragter aus den Reihen der Belegschaft als Grundsatz. Absatz 4 erlaube es dem Arbeitgeber abweichend davon, externe Dienste zu beauftragen. Absatz 5 stelle eine Ausnahme dar, in dem für bestimmte Fälle die Schaffung eines internen Dienstes verpflichtend vorgeschrieben werde. Absatz 6 stelle schließlich klar, dass in Fällen, in denen die Möglichkeiten im Unternehmen oder Betrieb nicht ausreichen, der Arbeitgeber — in Abweichung vom Grundsatz des Absatzes 2 — berechtigt ist, externe Dienste zu beauftragen.

7 — Vgl. etwa Urteil vom 3. März 1988 in der Rechtssache 116/86 (Kommission/Italien, Slg. 1988, 1323).

30. Artikel 8 Absatz 6 des Gesetzesdekrets sei im Zusammenhang mit dem dort enthaltenen Bezug auf Absatz 5 desselben Artikels („vorbehaltlich der Bestimmungen des Absatzes 5") und im Kontext mit der allgemeinen Verpflichtung des Arbeitgebers aus Absatz 1 („der Arbeitgeber organisiert den Präventions- und Schutzdienst... gemäß den Bestimmungen dieses Artikels") zu sehen. Daraus ergebe sich, dass in allen Fällen, die nicht im Ausnahmekatalog für die Verpflichtung zur Schaffung eines internen Dienstes (Absatz 5) erfasst sind, die verbindliche Beauftragung eines externen Dienstes dann vorgeschrieben werde, wenn die Möglichkeiten innerhalb des Betriebes oder des Unternehmens nicht ausreichen.

31. Die Kommission wendet dagegen ein, dass eine solche Sicht der beanstandeten Bestimmung — selbst wenn sie rechtlich nachvollziehbar wäre, was die Kommission im Übrigen bestreitet — jedenfalls nicht den in der ständigen Rechtsprechung aufgestellten Erfordernissen für eine ordnungsgemäße Richtlinienumsetzung entspreche. Die Umsetzungsmaßnahme sei nicht präzise, klar und transparent.

32. Die italienische Regierung ist anderer Ansicht und führt ergänzend Artikel 8 Absatz 10 des Gesetzesdekrets an, wonach der Arbeitgeber, wenn er sich zur Erfüllung seiner Verpflichtungen externer Dienste bedient, seiner eigenen Verantwortung nicht enthoben sei. Durch diese Bestimmung werde dem Arbeitgeber ihrer Meinung nach klar vor Augen geführt, dass er sich externer Dienste zu bedienen habe, wenn die Möglichkeiteninnerhalb des Betriebes oder Unternehmens nicht ausreichen.

Würdigung

33. Das Vorbringen der italienischen Regierung läuft im Wesentlichen darauf hinaus, dass die Verwendung des Wortes „può" in Artikel 8 Absatz 6 des Gesetzesdekrets in der Weise zu interpretieren sei, dass damit eine Verpflichtung des Arbeitgebers ausgesprochen werde, externe Dienste zu beauftragen, wenn die Möglichkeiten innerhalb des Betriebes oder Unternehmens nicht ausreichen.

34. Zunächst vermag die von der italienischen Regierung vorgetragene Sicht dieser fraglichen nationalen Bestimmung „im Licht" des Artikels 8 Absätze 1 und 5 des Gesetzesdekrets nicht unmittelbar zu überzeugen. Absatz 1 normiert die allgemeine Pflicht des Arbeitgebers, Präventions- und Schutzdienste innerhalb des Unternehmens oder durch Beauftragung externer Dienste zu organisieren. Die folgenden Absätze sollen die allgemeine Verpflichtung („gemäß diesem Artikel") konkretisieren. Eine dieser Konkretisierungen ist in Absatz 5 enthalten. Dieser nennt jene Fälle, in denen ein interner Dienst verbindlich vorgeschrieben ist. Eine weitere Konkretisierung ist in Absatz 6 enthalten, welcher den Fall regelt, dass der Arbeitgeber wegen unzureichender Möglichkeiten im Unternehmen externe Dienste in Anspruch nimmt.

35. Der Bezug, den Absatz 6 auf Absatz 5 nimmt („vorbehaltlich der Anordnungen des Absatzes 5"), muss wohl für sich genommen so verstanden werden, dass in den in Absatz 5 genannten Fällen die Beauftragung externer Dienste *untersagt* ist. Damit wäre aber keine Aussage darüber getroffen, ob und wann die Beauftragung externer Dienste *verpflichtend* ist. Dies wird — entgegen dem Vorbringen der italienischen Regierung — auch nicht durch Mitbeachtung des allgemeinen Grundsatzes aus Absatz 1 klargestellt, denn diese Vorschrift enthält nur die allgemeine Verpflichtung, interne oder („o") externe Dienste zu beauftragen, trifft aber ebenfalls keine Aussage darüber, ob und unter welchen Voraussetzungen die Beauftragung externer Dienste verpflichtend ist.

36. Mit ihrem Vorbringen in Bezug auf den Gesamtzusammenhang der verschiedenen Absätze des Artikels 8 des Gesetzesdekrets geht die italienische Regierung weiters offenbar von folgender Gesamtsystematik aus: Die Formulierung „può" in Absatz 6 sei nicht in dem Sinne zu verstehen, dass sie es dem *Belieben* des Arbeitgebers überlasse, externe Dienste bei Vorliegen der dort genannten Voraussetzungen zu beauftragen. Vielmehr sei die Formulierung so zu verstehen, dass es dem Arbeitgeber im Falle der in Absatz 6 genannten Voraussetzungen „erlaubt" werde, externe Dienste zu beauftragen. Diese Formulierung sei notwendig, weil Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzesdekrets die Benennung interner Beauftragter als *Grundsatz* (im Sinne einer gesetzlichen Präferenzierung) normiere und Absatz 4 externe Dienste zwar als *Möglichkeit* (im Sinne einer Ausnahmeregelung) erwähne, aber keine *Voraussetzungen* für die Beauftragung externer Dienste enthalte. Dies sei Aufgabe des Absatzes 6, dessen Inhalt mithin auf eine Befugnis des Arbeitgebers gerichtet sei, abweichend von Absatz 2, externe Dienste zu beauftragen. Diese Formulierung sei notwendig, damit dem Arbeitgeber im Wege dieser Abweichung vom Grundsatz ermöglicht werde, seiner Verpflichtung entsprechend Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 89/391 nachzukommen.

37. Der von der italienischen Regierung vorgetragenen Darstellung des Verständnisses der fraglichen nationalen Rechtsvorschrift kann zwar nicht von vornherein jegliche Plausibilität abgesprochen werden. Es bleibt jedoch anzumerken, dass selbst bei Nachvollzug der dargelegten Systematik noch immer nicht mit hinreichender Klarheit zum Ausdruck kommt, dass der Arbeitgeber *verpflichtet* ist, externe Dienste zu beauftragen, wenn die Möglichkeiten im Unternehmen bzw. im Betrieb nicht ausreichen, um die Organisation der Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung durchzuführen. Das dargestellte Verständnis der Regelung von Artikel 8 Absatz 6 des Gesetzesdekrets würde nämlich voraussetzen, dass der Normunterworfene erkennt, dass a) Absatz 2 einen Grundsatz normiere, von dem b) die Absätze 4 und 6 jeweils Ausnahmen darstellen, c) allerdings nur Absatz 6 Voraussetzungen für das Eingreifen seiner Ausnahme enthalte und d) diese Ausnahme notwendig sei, weil ansonsten der Arbeitgeber nicht jener Verpflichtung zur Beauftragung externer Dienste unterläge, wie sie in Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 89/391 festgelegt wird.

38. Mit ihrer Berufung auf Artikel 8 Absatz 10 des Gesetzesdekrets versucht die

italienische Regierung darüber hinaus offenbar darzulegen, dass der Arbeitgeber die Formulierung „può" in Absatz 6 deshalb im Sinne einer *Verpflichtung* — das Erkennen der soeben dargestellten Systematik vorausgesetzt — verstehen müsse, weil dem Arbeitgeber klar sein müsse, dass er ansonsten haftbar gemacht werden könnte.

39. Dem ist zunächst entgegenzuhalten, dass Artikel 8 Absatz 10 des Gesetzesdekrets offenkundig lediglich die Umsetzung des allgemeinen Grundsatzes aus Artikel 5 Absatz 3 der Richtlinie 89/391 ist, wonach der Arbeitgeber durch Beauftragung externer Dienste seiner Verantwortung gegenüber den Arbeitnehmern nicht enthoben wird.

40. Des Weiteren knüpft sowohl diese Richtlinienbestimmung als auch deren Umsetzung in Artikel 8 Absatz 10 des Gesetzesdekrets inhaltlich bereits an die Beauftragung eines externen Dienstes an und enthält keinerlei Aussagen darüber, ob und wann ein solcher externer Dienst zu beauftragen ist, was jedoch gerade Inhalt von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 89/391 ist.

41. Wie zum ersten Klagegrund bereits ausgeführt, stellt das Gemeinschaftsrecht strenge Anforderungen an die Einfachheit, Klarheit und Verständlichkeit nationaler Rechtsvorschriften, die der Umsetzung von Richtlinien dienen. Die Republik Italien hat weder durch den Wortlaut noch durch die Wortwahl im Gesamtkontext der Rechtsvorschrift zweifelsfrei klargestellt, dass der Arbeitgeber unter den in Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 89/391 niedergelegten Voraussetzungen *verpflichtet* ist, externe Dienste beizuziehen.

42. Davon abgesehen, spricht schon allein der Umfang des Erklärungsaufwandes der italienischen Regierung nicht für Einfachheit, Klarheit und Verständlichkeit der nationalen Umsetzungsmaßnahme.

43. Artikel 8 des Gesetzesdekrets erfüllt somit weder durch Absatz 6 allein, noch in seiner Gesamtheit die gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an Rechtssicherheit und Klarheit von Umsetzungsmaßnahmen und stellt daher keine ordnungsgemäße Umsetzung des Artikels 7 Absatz 3 der Richtlinie 89/391 dar.

44. Es wird dem Gerichtshof daher vorgeschlagen, festzustellen, dass die Italienische Republik gegen ihre Verpflichtungen aus der Richtlinie 89/391 verstoßen hat, indem sie nicht hinreichend klar geregelt hat, dass der Arbeitgeber, für den Fall, dass die Möglichkeiten im Unternehmen nicht ausreichen, verpflichtet ist, externe Dienste für Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren hinzuzuziehen.

C — *Dritter Klagegrund: Festlegung der Fähigkeiten und Eignungen der für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer verantwortlichen Personen (Artikel 7 Absätze 5 und 8 der Richtlinie 89/391)*

Vorbringen der Parteien

45. Mit dem dritten Klagegrund wirft die Kommission der Italienischen Republik vor, dass Artikel 8 Absätze 3 und 8 des Gesetzesdekrets keine ordnungsgemäße Umsetzung von Artikel 7 Absätze 5 und 8 der Richtlinie 89/391 darstellen. Wie dem Vorbringen der Kommission weiters zu entnehmen ist, seien die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Fähigkeiten und Eignungen der gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie 89/391 beauftragten Arbeitnehmer oder die gemäß Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie hinzugezogenen außerbetrieblichen Fachleute (im Folgenden für beide Gruppen: besondere Beauftragte) rechtlich verbindlich festzulegen. Die italienischen Rechtsvorschriften würden keine den diesbezüglichen Ansprüchen des Artikels 7 Absatz 8 der Richtlinie 89/391 genügende Festlegung enthalten.

46. Die Italienische Republik überlasse nach Dafürhalten der Kommission die Erstellung der Kriterien für die Fähigkeiten und Eignungen der besonderen Beauftragten dem einzelnen Arbeitgeber. Die Richtlinie erfordere jedoch eine verbindliche Festlegung dieser Eignungen und Fähigkeiten, welche für alle besonderen Beauftragten gleichermaßen zu gelten habe.

47. Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die erforderlichen Eignungen und Fähigkeiten in Form von Rechtsvorschriften festzulegen, ergebe sich aus der Systematik der Richtlinie 89/391. Die einschlägige Regelung des Artikels 7 Absatz 8 könne nicht so verstanden werden, dass sie nur eine allgemeine Aufforderung zur Umsetzung der in Artikel 7 Absatz 5 erster und zweiter Spiegelstrich genannten Voraussetzungen sei. Die Pflicht zur Umsetzung von Artikel 7 Absatz 5 der Richtlinie 89/391 ergebe sich nämlich bereits aus Artikel 18 Absatz 1 der Richtlinie 89/391. Artikel 7 Absatz 8 der Richtlinie 89/391 könne daher insoferne nur so verstanden werden, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet seien, bestimmte Fähigkeiten und Eignungen gesetzlich vorzugeben.

48. Die Kommission bestreitet die Auffassung der italienischen Regierung, wonach die Richtlinienumsetzung hier durch eine — nach Ansicht der italienischen Regierung gemeinschaftsrechtlich zulässige — gesetzliche Delegierung an den Arbeitgeber erfolgt sei. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes und nach Artikel 137 EG sei es zwar möglich, die Umsetzung von Richtlinien unter Einhaltung bestimmter Voraussetzungen den Sozialpartnern zu überlassen. Diese Voraussetzungen lägen jedoch im vorliegenden Fall nicht vor und zudem handle es sich um eine einseitige Beauftragung des Arbeitgebers, also nicht der „Sozialpartner" im Sinne der genannten Vertragsbestimmung.

49. Die italienische Regierung bringt ihrerseits vor, dass Form und Inhalt der Umsetzung von Richtlinien in der Kompetenz der Mitgliedstaaten liegen. Die Italienische

Republik habe sich entschieden, Artikel 7 Absatz 5 der Richtlinie 89/391 in der Form umzusetzen, dass sie die Aufstellung und Erfüllung der Kriterien für die Eignungen und Fähigkeiten der besonderen Beauftragten dem einzelnen Arbeitgeber überlasse. Sie habe bewusst von einer allgemeinen gesetzlichen Festlegung abgesehen, da die Beurteilung der erforderlichen Eignungen und Fähigkeiten je nach Bedürfnissen des Arbeitnehmerschutzes in den verschiedenen Unternehmen und Betrieben unterschiedlich sei und die Entscheidung daher sinnvollerweise im Einzelfall vom jeweiligen Arbeitgeber zu treffen sei.

50. Im Übrigen seien ihrer Ansicht nach die beanstandeten Regelungen des Gesetzesdekrets im Zusammenhang mit Artikel 8 Absätze 9 und 11 des Gesetzesdekrets zu sehen. So sehe Artikel 8 Absatz 9 des Gesetzesdekrets vor, dass das Ministerium für Arbeit und soziale Vorsorge durch Dekret die Voraussetzungen für eine Zertifizierung der besonderen Beauftragten erstellen kann. Artikel 8 Absatz 11 des Gesetzesdekrets lege fest, dass der Arbeitgeber die besonderen Beauftragten namentlich unter Bekanntgabe der ihnen jeweils übertragenen Aufgaben und des individuellen beruflichen Werdegangs dem Arbeitsinspektorat und den örtlich zuständigen Gesundheitsbehörden mitzuteilen habe. Diese Verpflichtung ermögliche eine staatliche Kontrolle der Fähigkeiten und Eignungen, wie sie von der Richtlinie 89/391 verlangt werden.

Würdigung

51. Eingangs ist festzustellen, dass die Ausführungen der Kommission zur Auslegung der in Artikel 7 Absätze 5 und 8 der Richtlinie 89/391 enthaltenen Verpflichtung zu überzeugen vermögen. Die Kommission nimmt wohl deshalb auf Absatz 5 *und* Absatz 8 des genannten Richtlinienartikels Bezug, weil Absatz 5 die Mitgliedstaaten generell verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass die besonderen Beauftragten über die notwendigen Fähigkeiten und Eignungen verfügen, während in Absatz 8 die konkreten Fähigkeiten und Eignungen angesprochen sind. Wie weiters dem Vorbringen der Kommission zu Artikel 7 Absatz 8 der Richtlinie 89/391 zu entnehmen ist, bezieht sich ihr Vorwurf eindeutig auf Satz 1 dieser Bestimmung.

52. Artikel 7 Absatz 8 Satz 1 der Richtlinie 89/391 kann schon aus systematischen Gründen nicht so verstanden werden, dass hier lediglich das ohnehin gemäß Artikel 18 Absatz 1 bestehende allgemeine Umsetzungsgebot der in Artikel 7 Absatz 5 enthaltenen Anforderung normiert wird, denn Artikel 7 Absatz 8 der Richtlinie 89/391 präzisiert die Umsetzung der verschiedenen Tatbestandsmerkmale des Artikels 7 Absatz 5 in differenzierter Form. Nach Artikel 7 Absatz 5 der Richtlinie 89/391 sind im Hinblick auf die Aufgaben der besonderen Beauftragten drei Voraussetzungen zu gewährleisten: Die erforderlichen Fähigkeiten und Eignungen, die erforderlichen Mittel und eine ausreichende Personalausstattung. Nach Artikel 7 Absatz 8 werden in Bezug auf „Fähigkeiten und Eignungen" der besonderen Beauftragten die Mitgliedstaaten *verpflichtet*, festzulegen, welche erforderlich sind (Satz 1). Für die „Personalausstattung" *können* die Mitgliedstaaten festlegen, was ausreichend ist (Satz 2) und für die erforderlichen Mittel trifft die Richtlinienbestimmung *keine näheren Aussagen*.

53. Diese Differenzierung macht deutlich, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber jedenfalls im Hinblick auf die Fähigkeiten und Eignungen der besonderen Beauftragten eine rechtlich verbindliche, generelle nationale Regelung anstrebte. Die italienische Rechtsvorschrift, welche dem einzelnen Arbeitgeber die Beurteilung der Fähigkeiten und Eignungen überlässt, ohne zumindest diesbezügliche Rahmenvorgaben zu normieren, widerspricht so gesehen daher der diesbezüglichen gemeinschaftsrechtlichen Zielsetzung.

54. Zum Vorbringen der italienischen Regierung, eine Richtlinienumsetzung könne grundsätzlich auch durch gesetzliche Delegierung an Private, hier an den Arbeitgeber, erfolgen, ist weiters Folgendes anzumerken.

55. Nach ständiger Rechtsprechung sind Richtlinienumsetzungen nicht ordnungsgemäß, wenn „Unklarheiten tatsächlicher Art bestehen bleiben, weil die betroffenen Normadressaten bezüglich der ihnen eröffneten Möglichkeiten, sich auf das Gemeinschaftsrecht zu berufen, in einem Zustand der Ungewissheit gelassen werden“ [8]. Der Gerichtshof hat außerdem festgestellt, dass „... je nach Inhalt der Richtlinie ein allgemeiner rechtlicher Rahmen genügen [kann], wenn er tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in so klarer und bestimmter Weise gewährleistet, dass — soweit die Richtlinie Ansprüche des Einzelnen begründen soll — die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen“ [9] und weiter ausgeführt, dass dies „somit [bedeute], dass immer dann, wenn die mangelnde Befolgung der durch diese Richtlinie vorgeschriebenen Maßnahmen die Gesundheit von Menschen gefährden könnte, die Betroffenen die Möglichkeit haben müssen, sich auf zwingende Vorschriften zu berufen, um ihre Rechte geltend machen zu können“ [10].

56. Ein solcher Fall einer allfälligen Gesundheitsgefährdung durch die Gefahr mangelnder Beachtung der Richtlinienanforderungen liegt auch hier vor. Ausweislich des 10. Erwägungsgrundes dient die Richtlinie 89/391 vorrangig der Verbesserung des Schutzes gegen Arbeitsunfälle und berufsbedingte Erkrankungen. Der Einsatz qualifizierten Personals für die Aufgaben der besonderen Beauftragten ist in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung. Personen ohne ausreichende diesbezügliche Fähigkeiten und Eignungen könnten eine Gefahr für die Sicherheit und Gesundheit der geschützten Arbeitnehmer darstellen.

57. Die Umsetzung der Richtlinie 89/391 soll zudem gerade auch bestimmte Rechte der betroffenen Arbeitnehmer und ihrer

8 — Urteil vom 15. Oktober 1986 in der Rechtssache 168/85 (Kommission/Italien, Slg. 1986, 2945), Randnr. 11.

9 — Urteil vom 17. Oktober 1991 in der Rechtssache C-58/89 (Kommission/Deutschland, Slg. 1991, I-4983), Randnr. 13.

10 — Urteil in der Rechtssache C-58/89 (zitiert in Fußnote 9), Randnr. 14.

Interessenvertretungen gewährleisten. Die vom Gerichtshof in dem genannten Urteil hervorgehobene besondere Bedeutung [11] der Kenntnis von Rechtsvorschriften, welche dem Schutz der Gesundheit dienen, wird ihnen jedoch erschwert, wenn nicht gar praktisch unmöglich gemacht, wenn die Feststellung der Eignungen und Fähigkeiten der besonderen Beauftragten gänzlich der Einzelfallentscheidung Privater [12], hier des Arbeitgebers, überlassen bleibt, ohne dass dessen Entscheidung gesetzliche Vorgaben zugrunde gelegt werden.

58. Weiters ist zum Vorbringen der italienischen Regierung in Bezug auf die Beteiligung behördlicher Stellen bei der Feststellung solcher Eignungen und Fähigkeiten zu bemerken, dass Artikel 8 Absatz 9 des Gesetzesdekrets allenfalls eine Ermächtigungsgrundlage für den Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des Artikels 7 Absatz 5 und Absatz 8 Satz 1 der Richtlinie 89/391 darstellt. Es handelt sich zudem um eine „Kann"-Bestimmung, und die italienische Regierung hat nichts vorgetragen, was darauf hindeutet, dass die dort genannten Behörden von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hätten.

59. Schließlich ist festzuhalten, dass Artikel 8 Absatz 11 des Gesetzesdekrets zwar ein behördliches Meldeverfahren bezüglich der besonderen Beauftragten enthält, welches wegen der damit verbundenen Mitteilung des beruflichen Werdegangs der jeweiligen besonderen Beauftragten auch nicht generell ungeeignet scheint, eine Beurteilung der Eignung und Fähigkeiten der besonderen Beauftragten durch behördliche Stellen zu ermöglichen. Es fehlt jedoch an der Festlegung von in der Richtlinienbestimmung geforderten Kriterien als Voraussetzung für eine solche Beurteilung sowie an den erforderlichen rechtlichen Grundlagen dafür, dass die Behörden aufgrund der Mitteilung eine Beurteilung überhaupt vorzunehmen haben.

60. Es wird dem Gerichtshof daher vorgeschlagen, festzustellen, dass die Republik Italien dadurch gegen ihre Pflichten aus Artikel 7 Absätze 5 und 8 der Richtlinie 89/391 verstoßen hat, dass sie es unterlassen hat, festzulegen, welche Fähigkeiten und Eignungen die für Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer verantwortlichen Personen haben müssen.

V — Kosten

61. Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung hat die unterliegende Partei die Kosten zu tragen, soweit ein entsprechender Antrag gestellt wird. Da die Republik Italien mit ihrem Vorbringen unterlegen ist, ist die Italienische Republik zur Tragung der Kosten zu verurteilen.

11 — Die Bedeutung des Rechts auf gesunde und sichere Arbeitsbedingungen wird auch durch dessen Aufnahme in die Charta der Grundrechte (Artikel 31 Absatz 1) vom 7. Dezember 2000 unterstrichen (ABl. C 364 vom 31. Dezember 2000, S. 1).

12 — Die Kommission weist in diesem Zusammenhang zu Recht auf die engen Voraussetzungen hin, unter denen die Sozialpartner mit der Umsetzung von Richtlinien beauftragt werden können. Da im vorliegenden Fall die Bestimmung der entsprechenden Eignungen und Fähigkeiten allein dem einzelnen Arbeitgeber übertragen wird, kann es sich nicht um einen solchen Anwendungsfall handeln, so dass auf dieses Argument hier nicht näher einzugehen ist.

VI — Ergebnis

62. Nach alledem wird dem Gerichtshof vorgeschlagen, festzustellen:

1. Die Italienische Republik hat gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 3 Buchstabe a sowie Artikel 7 Absätze 3, 5 und 8 der Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit verstoßen, indem sie

   — den Arbeitgeber nicht verpflichtet, alle Risiken für die Sicherheit und Gesundheit der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz zu beurteilen,

   — den Arbeitgeber nicht verpflichtet, für den Fall, dass die Möglichkeiten im Unternehmen nicht ausreichen, externe Dienste für Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren hinzuzuziehen,

   — die Fähigkeiten und Eignungen, welche die für Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren für die Gesundheit und Sicherheit der Arbeitnehmer verantwortlichen Personen haben müssen, nicht rechtlich verbindlich festgelegt hat.

2. Die Italienische Republik trägt die Kosten des Verfahrens.