CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL C. STIX-HACKL van 31 mei 2001 [1]

I — Voorwerp van het beroep

1. Met het onderhavige beroep verzoekt de Commissie het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door sommige bepalingen van richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk [2] (hierna: „richtlijn") niet correct om te zetten in Italiaans recht, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens deze richtlijn.

II — Juridisch kader

A — *Gemeenschapsrecht — Bepalingen van de richtlijn*

2. Artikel 5, lid 3, bepaalt:

„De verplichtingen van de werknemers op het gebied van de veiligheid en de gezondheid op het werk doen geen afbreuk aan het beginsel van de verantwoordelijkheid van de werkgever."

3. Artikel 6, lid 3, sub a, bepaalt:

„Onverminderd de andere bepalingen van deze richtlijn moet de werkgever, rekening houdend met de aard van de activiteiten van het bedrijf en/of de inrichting:

a) de risico's voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers evalueren, met inbegrip van de keuze van de werkuitrusting, de chemische stoffen of preparaten en de inrichting van de arbeidsplaatsen."

4. Artikel 7, leden 1, 3, 5 en 8, bepaalt:

„1. Onverminderd de in de artikelen 5 en 6 bedoelde verplichtingen wijst de werkgever

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.
2 — PB L 183, blz. 1.

een of meer werknemers aan die zich met de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's in het bedrijf en/of de inrichting zullen bezighouden.

[...]

3. Indien de mogelijkheden in het bedrijf en/of de inrichting onvoldoende zijn om deze beschermings- en preventieactiviteiten te organiseren, moet de werkgever een beroep doen op deskundigen (personen of diensten) van buiten het bedrijf en/of de inrichting.

[...]

5. In alle gevallen:

— moeten de aangewezen werknemers over de nodige capaciteiten en middelen beschikken,

— moeten de geraadpleegde personen of diensten van buitenaf de nodige bekwaamheden hebben en over de nodige personele en professionele middelen beschikken, en

— moeten de aangewezen werknemers en de geraadpleegde personen of diensten van buitenaf voldoende in aantal zijn,

om de beschermings- en preventieactiviteiten op zich te nemen, afhankelijk van de grootte van het bedrijf en/of de inrichting en/of de risico's waaraan de werknemers zijn blootgesteld, alsmede de verdeling ervan over het gehele bedrijf en/of de gehele inrichting.

[...]

8. De lidstaten bepalen welke capaciteiten en welke bekwaamheden als bedoeld in lid 5 nodig zijn.

Zij kunnen bepalen welk aantal als bedoeld in lid 5 voldoende is."

5. Artikel 16, leden 1 en 3, bepaalt:

„1. De Raad stelt, op voorstel van de Commissie, op basis van artikel 118 A van het Verdrag, bijzondere richtlijnen vast betreffende onder meer de gebieden bedoeld in de bijlage.

[...]

3. De bepalingen van deze richtlijn gelden onverkort voor alle gebieden die onder de bijzondere richtlijnen vallen, onverminderd in die bijzondere richtlijnen vervatte stringentere en/of specifieke bepalingen."

B — *Nationaal recht — Wetsdecreet nr. 626/1994 van 19 september 1994 ter omzetting van de richtlijnen 89/391/EEG, 89/654/EEG, 89/655/EEG, 89/656/EEG, 90/269/EEG, 90/270/EEG, 90/394/EEG en 90/679/EEG, betreffende de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op de werkplek (hierna: „wetsdecreet")*

6. Artikel 2, lid 1, sub c en e, bevat de volgende definities:

„In de zin van dit wetsdecreet wordt verstaan onder:

[...]

c) preventie- en beschermingsdienst: het geheel van personen, systemen en middelen binnen of buiten de onderneming dat zich bezighoudt met de preventie van en de bescherming tegen beroepsrisico's in de onderneming of de productie-eenheden;

[...]

e) verantwoordelijke voor de preventie- en beschermingsdienst: een door de werkgever aangewezen persoon die over de nodige bekwaamheden en capaciteiten beschikt;

[...]"

7. Artikel 4, leden 1, 4, sub a en b, en 5, sub a en c, bepaalt:

„1. De werkgever evalueert, rekening houdend met de aard van de activiteiten van de onderneming of de productie-eenheid, bij de keuze van de werkuitrusting, de chemische stoffen of preparaten en de inrichting van de arbeidsplaatsen de risico's voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, met inbegrip van die voor categorieën werknemers die aan bijzondere risico's zijn blootgesteld;

[...]

4. De werkgever:

a) wijst overeenkomstig artikel 8 de verantwoordelijke voor de interne of externe preventie- en beschermingsdienst aan;

b) wijst overeenkomstig artikel 8 de bij de interne of externe preventie- en beschermingsdienst betrokken personen aan;

[...]

5. De werkgever neemt de voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers noodzakelijke maatregelen; in het bijzonder:

a) wijst hij vooraf de werknemers aan die zijn belast met de uitvoering van de activiteiten op het gebied van de preventie en de bestrijding van branden, de evacuatie van werknemers bij een ernstig en onmiddellijk gevaar, het reddingswerk, de eerste hulp en in het algemeen de hulp bij noodsituaties;

[...]

c) houdt hij bij de toewijzing van taken aan de werknemers rekening met hun capaciteiten en bekwaamheden in verband met hun gezondheid en de veiligheid;

[...]"

8. Artikel 8 bepaalt:

„1. Onverminderd de bepalingen van artikel 10 organiseert de werkgever de preventie- en beschermingsdienst in de onderneming of de productie-eenheid, of belast er personen of diensten buiten de onderneming mee, overeenkomstig de bepalingen van dit artikel.

2. De werkgever wijst binnen de onderneming of de productie-eenheid een of meer van hem afhankelijke personen aan om de in artikel 9 bedoelde taken uit te voeren, waaronder de verantwoordelijke voor de dienst die over de benodigde bevoegdheden

en bekwaamheden beschikt, na voorafgaande raadpleging van de vertegenwoordiger voor de veiligheid.

3. De in lid 2 bedoelde werknemers moeten voldoende in aantal zijn, de nodige bekwaamheden hebben en over voldoende middelen en tijd beschikken om de hun toebedeelde taken uit te voeren. Zij mogen als gevolg van hun werkzaamheden geen nadeel ondervinden voor het vervullen van hun eigen taak.

4. Onverminderd de bepalingen van lid 2 kan de werkgever een beroep doen op personen van buiten de onderneming die de noodzakelijke professionele kennis hebben om de preventie- en beschermingswerkzaamheden uit te voeren.

5. De preventie- en beschermingsdienst dient echter binnen de onderneming of de productie-eenheid te worden georganiseerd in de volgende gevallen: a. in industriële ondernemingen bedoeld in artikel 1 van presidentieel decreet nr. 175 van 17 mei 1988, zoals nadien gewijzigd, die op grond van de artikelen 4 en 6 van genoemd decreet aan de meldings- of notificatieplicht zijn onderworpen; b. in thermo-elektrische centrales; c. in nucleaire installaties en laboratoria; d. in ondernemingen voor de vervaardiging en afgescheiden opslag van explosieven, kruit en munitie; e. in industriële ondernemingen met meer dan 200 werknemers; f. in ondernemingen voor de winning van delfstoffen met meer dan 50 werknemers; g. in medische instellingen en kuuroorden, zowel openbaar als particulier.

6. Onverminderd het bepaalde in lid 5 kan de werkgever, indien de capaciteiten van de werknemers binnen de onderneming of de productie-eenheid onvoldoende zijn, een beroep doen op personen of diensten buiten de onderneming, na raadpleging van de vertegenwoordiger voor de veiligheid.

7. De externe dienst moet zijn aangepast aan de kenmerken van de onderneming of de productie-eenheid waarvoor hij zijn werkzaamheden uitvoert, met name wat het aantal medewerkers betreft.

8. De verantwoordelijke voor de externe dienst moet over de nodige bekwaamheden en capaciteiten beschikken.

9. De minister van Arbeid en Sociale Voorzieningen kan per decreet — uitgevaardigd met goedkeuring van de ministers van Gezondheid en van Industrie, Handel en Ambachten, en na de permanente raadgevende commissie te hebben gehoord — voorwaarden, werkwijzen en specifieke procedures voor de certificering van de diensten voorschrijven, alsmede het minimumaantal personen bedoeld in de leden 3 en 7.

10. Indien de werkgever een beroep doet op personen of diensten van buitenaf, ontslaat dit hem niet van zijn verantwoordelijkheid op dit gebied.

11. De werkgever deelt de arbeidsinspectie en de plaatselijk bevoegde medische eenheden de naam mede van de verantwoordelijke voor de interne of externe preventie- en beschermingsdienst van de onderneming. Deze mededeling gaat vergezeld van een verklaring omtrent de betrokkene, waarin wordt vermeld: a) de verrichte taken op het gebied van preventie en bescherming; b) de periode waarin deze taken werden verricht; c) de beroepsopleiding."

III — De precontentieuze procedure

9. Overeenkomstig artikel 18, lid 1, van de richtlijn dienden de lidstaten uiterlijk 31 december 1992 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om aan deze richtlijn te voldoen. Aangezien de Commissie van mening was dat de richtlijn binnen de voorgeschreven termijn niet correct was omgezet in Italiaans recht, leidde zij een niet-nakomingsprocedure in. Na de Italiaanse Republiek te hebben verzocht haar opmerkingen te maken, die aan dit verzoek voldeed, zond de Commissie deze lidstaat op 19 oktober 1998 een met redenen omkleed advies toe met het verzoek haar binnen twee maanden na kennisname van dit advies te bevestigen dat de Italiaanse Republiek de noodzakelijke maatregelen had getroffen. Aangezien het met redenen omkleed advies door de Italiaanse Republiek niet werd beantwoord, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

10. De Commissie concludeert dat het het Hof behage:

1) vast te stellen dat de Italiaanse Republiek,

— door niet voor te schrijven dat de werkgever alle risico's voor de gezondheid en de veiligheid op het werk moet evalueren,

— door de werkgever de keuze te laten om al dan niet een beroep te doen op beschermings- en preventiediensten van buitenaf indien de mogelijkheden binnen de onderneming onvoldoende zijn, en

— door niet te bepalen over welke capaciteiten en bekwaamheden de personen moeten beschikken die verantwoordelijk zijn voor de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's voor de gezondheid en de veiligheid van de werknemers,

de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 6, lid 3, sub a, en 7, leden 3, 5 en 8, van richtlijn 89/391/EEG;

2) de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.

IV — Onderzoek van de middelen van de Commissie

A — *Eerste middel: evaluatie van risico's voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op de werkplek (artikel 6, lid 3, sub a, van de richtlijn)*

Argumenten van partijen

11. Met haar eerste middel verwijt de Commissie de Italiaanse Republiek dat artikel 4, lid 1, van het wetsdecreet geen correcte omzetting van artikel 6, lid 3, sub a, van de richtlijn inhoudt, aangezien deze Italiaanse bepaling de soorten risico's opsomt die in het artikel van de richtlijn worden genoemd, zonder dat door het toevoegen van een formulering zoals „onder meer" wordt verduidelijkt dat naast de uitdrukkelijk genoemde risicofactoren ook andere soorten risico's die in de onderneming of het bedrijf voorkomen, door de werkgever dienen te worden geëvalueerd.

12. De opsomming van de in de richtlijn uitdrukkelijk genoemde soorten risico's is namelijk niet limitatief. Er is een aantal andere risicofactoren: de werking en het gebruik van de werkuitrusting, de keuze van bepaalde productieprocessen wanneer er op de markt verschillende productiemethoden ter beschikking staan, schadelijke effecten door fysische invloeden zoals trillingen, schadelijke effecten van atmosferische aard, met name bij werkzaamheden in de buitenlucht, schadelijke effecten die door bepaalde soorten werkroosters, door akkoordwerk, door een bepaald arbeidstempo of door eentonigheid van het werk ontstaan.

13. De Italiaanse regering betoogt in wezen dat de in de richtlijn genoemde soorten risico's tot voorbeeld strekken en in de praktijk alle soorten risico's op de werkplek omvatten. Alle door de Commissie genoemde voorbeelden kunnen onder de in de litigieuze bepaling van de richtlijn genoemde soorten risico's worden gerangschikt: de bijzondere werking en bepaalde wijzen van gebruik van de werkuitrusting zijn bijvoorbeeld evengoed onderdeel van de keuze van de werkuitrusting als de keuze van bepaalde productieprocessen. De inrichting van de arbeidsplaatsen omvat

eveneens de atmosferische en overige schadelijke effecten voor de werknemers.

14. Voorts dient rekening te worden gehouden met het feit dat het gelaakte voorschrift moet worden bezien in het algemene kader van de toepasselijke Italiaanse wetgeving op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van werknemers op de werkplek. De Italiaanse Republiek heeft bij de omzetting van bepaalde bijzondere richtlijnen overeenkomstig artikel 16 van de richtlijn in de artikelen 52, 63 en 78 van het wetsdecreet een evaluatieverplichting voor bepaalde soorten risico's vastgelegd. Bovendien bevat artikel 2087 van het burgerlijk wetboek (Codice Civile) de algemene verplichting voor de werkgever om maatregelen tot bescherming van de lichamelijke en geestelijke integriteit van de werknemers te nemen, wat ondenkbaar is zonder een adequate evaluatie van de relevante risico's. Overigens bestaat er in Italië bijzondere wetgeving (bijvoorbeeld met betrekking tot de arbeidsduur en het arbeidstempo) waardoor het de werkgever toch al verboden is op de werkplek regelingen te treffen die van invloed zijn op de veiligheid en de gezondheid van de werknemers.

15. Ten slotte beroept de Italiaanse regering zich op rondschrijven nr. 102 van het ministerie van Arbeid en Sociale Voorzieningen (Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale) van 7 augustus 1995 (Circolare 7 agosto 1995 n.102 — D. Lgs. 626/94. Prime direttive per l'applicazione). In dit rondschrijven wordt duidelijk gemaakt dat artikel 4, lid 1, van het wetsdecreet dient te worden verstaan in de zin dat de werkgever alle relevante risicofactoren in de betrokken onderneming met inbegrip van de interactie daartussen dient te evalueren.

Beoordeling

16. In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat artikel 6, lid 3, sub a, van de richtlijn in alle taalversies zo is geformuleerd dat de daarin genoemde soorten risico's ter illustratie en niet limitatief worden opgesomd.

17. Bovendien blijkt uit de vijftiende overweging van de considerans van de richtlijn dat „de bepalingen van de onderhavige richtlijn van toepassing zijn op alle risico's". Met artikel 6, lid 3, sub a, van de richtlijn wordt dienovereenkomstig aan de werkgever een volledige evaluatie van de risico's op het gebied van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk opgelegd.

18. De gemeenschapswetgever wenste kennelijk met het oog op het grote aantal verschillende soorten risico's voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers en met name rekening houdend met de voortdurende ontwikkeling van de wijze waarop en de omstandigheden waaronder in bedrijven en inrichtingen wordt geproduceerd en diensten worden verricht, met de formulering van artikel 6, lid 3, sub a, van de richtlijn duidelijk te maken dat de evaluatieplicht van de werkgever in ieder geval meer omvat dan de genoemde respectievelijk de destijds bij de gemeenschapswetgever bekende desbetreffende risicofac-

toren. Dat blijkt bijvoorbeeld eveneens uit het feit dat in die bepaling van de richtlijn wel chemische stoffen of preparaten als risico worden genoemd, echter niet de risicofactoren die bijvoorbeeld zouden kunnen voortkomen uit de omgang met ziekteverwekkers of de bijzondere risico's die pas door de verdere ontwikkeling van de biotechnologie zouden kunnen ontstaan (bijvoorbeeld de omgang met genetisch gemodificeerde organismen).

19. Artikel 4, lid 1, van het wetsdecreet noemt weliswaar de door de werkgever in ieder geval te evalueren risico's (de keuze van de werkuitrusting, de chemische stoffen of preparaten en de inrichting van de arbeidsplaatsen), evenwel zonder door een passende toevoeging duidelijk te maken dat de litigieuze evaluatieplicht van de werkgever alle soorten risico's betreft, dus eveneens andere in het bedrijf of de inrichting aanwezige [3] risico's voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers. Daardoor bestaat het gevaar dat de werkgever zijn evaluatieplicht tot de uitdrukkelijk genoemde soorten risico's beperkt.

20. Op het verschil in opvatting of de door de Commissie naar voren gebrachte risicofactoren al dan niet door de in de litigieuze bepaling uitdrukkelijk vermelde soorten risico's worden omvat, behoeft hier niet nader te worden ingegaan, aangezien nationale omzettingsmaatregelen met het oog op de duidelijkheid en transparantie die volgens de vaste rechtspraak van het Hof is vereist, zodanig dienen te worden geformuleerd dat de adressaten van de norm ook zonder bijzondere juridische kennis de omvang en de inhoud van hun daarin vastgelegde rechten en plichten kunnen kennen. Het gemeenschapsrecht vereist bij de omzetting van richtlijnen namelijk een „ondubbelzinnige regeling van de lidstaten" [4], zodat de adressaten van de norm „al hun rechten kunnen kennen". [5]

21. Met name in het geval van de richtlijnen ter verbetering van het arbeidsmilieu om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen overeenkomstig artikel 118 A EG-Verdrag (de artikelen 117—120 EG-Verdrag zijn vervangen door de artikelen 136 EG—143 EG), dient rekening te worden gehouden met het feit dat de inhoud van de nationale wettelijke bepalingen waarmee deze richtlijnen worden omgezet eveneens voor de werkgevers in kleine en middelgrote ondernemingen [6] alsmede in het algemeen voor de werknemers en de hen vertegenwoordigende organisaties duidelijk en ondubbelzinnig moet zijn. Dat is hier niet het geval.

22. Met betrekking tot het argument van de Italiaanse regering dat artikel 4, lid 1,

3 — De potentiële risico's worden zeker eveneens bedoeld.

4 — Arrest van 21 juni 1988, Commissie/Italië (257/86, Jurispr. blz. I-3249, punt 12).

5 — Arresten van 28 februari 1991, Commissie/Duitsland (C-131/88, Jurispr. blz. I-825, punt 6), en 30 mei 1991, Commissie/Duitsland (C-59/89, Jurispr. blz. I-2607, punt 18).

6 — Volgens de meest recente beschikbare gegevens voor het jaar 1996 maakten de kleine en middelgrote ondernemingen gemiddeld circa 99,6 % uit van het totaal van ondernemingen in de EU die werknemers in dienst hebben. Ongeveer 85,6 % van deze ondernemingen had minder dan tien werknemers in dienst (EUROSTAT, Beknopte Statistieken — Industrie, handel en dienstverlening, thema 4 — 16/99, publicatie van 4 juni 1999, blz. 1).

van het wetsdecreet dient te worden bezien in het algemene kader van andere toepasselijke Italiaanse wettelijke bepalingen op het gebied van de bescherming van de veiligheid en gezondheid van werknemers op de werkplek, moet rekening worden gehouden met twee aspecten.

23. Ten eerste, voorzover daarmee de omzettingsmaatregelen op basis van de bijzondere richtlijnen overeenkomstig artikel 16, lid 1, worden bedoeld, moet worden vastgesteld dat het in deze procedure niet erom gaat te beoordelen of en in hoeverre de Italiaanse Republiek met het wetsdecreet eveneens bijzondere richtlijnen in de zin van artikel 16, lid 1, van de richtlijn heeft omgezet. Deze vraag lijkt voor de beoordeling van de correcte omzetting van artikel 6, lid 3, sub a, van de richtlijn in principe niet van belang. Omzettingsmaatregelen op grond van de verplichtingen die uit dergelijke bijzondere richtlijnen voortvloeien, zouden op zichzelf beschouwd de omzetting van artikel 6, lid 3, sub a, van de richtlijn voor bepaalde gebieden weliswaar kunnen concretiseren. Zij zijn echter in beginsel niet geschikt om een nationaal voorschrift dat in het onderhavige geval een limitatieve opsomming lijkt te bevatten, zodanig volledig aan te vullen dat de werkgever — in de zin van de aldus om te zetten bepaling van de richtlijn — zonder twijfel ervan kan uitgaan dat hij verplicht is om alle soorten risico's binnen zijn bedrijf of inrichting voor de veiligheid en gezondheid van de werknemers te evalueren. Dit zou hoogstens dan denkbaar zijn wanneer ervan zou kunnen worden uitgegaan dat het geheel van de tot nu toe op basis van artikel 16, lid 1, van de richtlijn vastgestelde bijzondere richtlijnen die evaluatieverplichtingen voor risico's omvat die in artikel 6, lid 3, sub a, van de richtlijn niet uitdrukkelijk zijn vermeld. Daarvan kan echter alleen al omdat artikel 16, lid 1, van de richtlijn („betreffende onder meer de gebieden bedoeld in de bijlage") niet het oog heeft op een aanvullende lijst van gebieden waarop dergelijke risicofactoren zich zouden kunnen voordoen, niet worden uitgegaan.

24. Ten tweede moet met betrekking tot de algemene regel van artikel 2087 van het burgerlijk wetboek — waarvan de tekst tijdens de procedure niet is overgelegd — alsmede met betrekking tot de door de Italiaanse regering niet nader omschreven arbeidsrechtelijke bepalingen worden opgemerkt dat het vereiste van artikel 6, lid 3, van de richtlijn verder gaat dan een algemene verplichting tot bescherming van de lichamelijke integriteit en tot naleving van arbeidsrechtelijke bepalingen, aangezien het de werkgever verplicht een bijzondere evaluatie van risico's voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk uit te voeren, met name met het oog op de doelstellingen die met de richtlijn worden nagestreefd. Dit vereiste kan in ieder geval niet met de voor de omzetting van een richtlijn noodzakelijke ondubbelzinnigheid uit de algemene bepaling van het burgerlijk wetboek worden afgeleid. Een desbetreffende toetsing van de door de Italiaanse regering in algemene zin genoemde arbeidsrechtelijke bepalingen is niet mogelijk, omdat zij tijdens de procedure niet zijn overgelegd.

25. Wat de stelling van de Italiaanse regering betreft dat door rondschrijven nr. 102 wordt duidelijk gemaakt dat de werkgevers

— ondanks de limitatieve opsomming van de te evalueren soorten risico's in het wetsdecreet — verplicht zijn alle relevante risicofactoren in het bedrijf of de inrichting te evalueren, volstaat de verwijzing naar de vaste rechtspraak van het Hof[7] dat de omzetting van richtlijnen door een administratief rondschrijven niet voldoet aan de vereisten van artikel 249, derde alinea, EG.

Deze bepaling strookt niet met de vereisten van artikel 7, lid 3, van de richtlijn, volgens welke de werkgever voor de organisatie van de beschermings- en preventieactiviteiten een beroep moet doen op diensten van buitenaf indien de mogelijkheden in het bedrijf of de inrichting onvoldoende zijn. De Italiaanse bepaling laat de werkgever door de formulering „kan" daarentegen de vrije keuze om al dan niet een beroep te doen op een dienst van buitenaf.

26. Ik geef het Hof derhalve in overweging vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 6, lid 3, sub a, van de richtlijn door de vereiste omzettingsmaatregelen niet correct en volledig te treffen.

28. De Italiaanse regering brengt daartegen in dat de litigieuze bepaling niet afzonderlijk mag worden beschouwd, maar moet worden gelezen in het licht van andere bepalingen van het wetsdecreet.

B — *Tweede middel: beroep op diensten van buitenaf voor bescherming tegen en preventie van beroepsrisico's (artikel 7, lid 3, van de richtlijn)*

Argumenten van partijen

27. In de tweede plaats keurt de Commissie artikel 8, lid 6, van het wetsdecreet af.

29. De verschillende leden van artikel 8 van het wetsdecreet dienen namelijk in hun gehele samenhang te worden beschouwd. Daaruit blijkt dat door de Italiaanse wetgever het volgende systeem tot stand is gebracht: lid 2 legt als beginsel de aanwijzing van bijzondere functionarissen uit de rijen van het personeel vast. In afwijking daarvan staat lid 4 het de werkgever toe een beroep te doen op een dienst van buitenaf. Lid 5 vormt een uitzondering in de zin dat voor bepaalde gevallen de organisatie van een interne dienst verplicht is. Lid 6 maakt ten slotte duidelijk dat in gevallen waarin de mogelijkheden binnen de onderneming of de inrichting onvoldoende zijn de werkgever — in afwijking van het beginsel van lid 2 — het recht heeft een beroep te doen op een dienst van buitenaf.

7 — Zie bijvoorbeeld arrest van 3 maart 1988, Commissie/Italië (116/86, Jurispr. blz. 1323).

30. Artikel 8, lid 6, van het wetsdecreet dient in samenhang met de daarin opgenomen verwijzing naar lid 5 van hetzelfde artikel („Onverminderd het bepaalde in lid 5") en in de context van de algemene verplichting van de werkgever krachtens lid 1 [„organiseert de werkgever de preventie- en beschermingsdienst (...) overeenkomstig de bepalingen van dit artikel"] te worden bezien. Daaruit volgt dat in alle gevallen die niet zijn opgenomen in de lijst van uitzonderingen met betrekking tot de verplichting om een interne dienst te organiseren (lid 5), een beroep op een dienst van buitenaf verplicht is, wanneer de mogelijkheden binnen het bedrijf of de onderneming onvoldoende zijn.

31. De Commissie brengt daartegen in dat een dergelijke visie op de gelaakte bepaling — zelfs wanneer die juridisch begrijpelijk zou zijn, hetgeen zij overigens bestrijdt — in ieder geval niet strookt met de vereisten voor een correcte omzetting van richtlijnen die zijn vastgesteld in de vaste rechtspraak van het Hof. De omzettingsmaatregel is namelijk niet nauwkeurig, duidelijk en transparant.

32. De Italiaanse regering is een andere mening toegedaan en voert ter aanvulling aan dat de werkgever op grond van artikel 8, lid 10, van het wetsdecreet niet van zijn eigen verantwoordelijkheid is ontslagen wanneer hij voor de vervulling van zijn verplichtingen gebruikt maakt van een dienst van buitenaf. Volgens haar wordt de werkgever door deze bepaling duidelijk erop gewezen dat hij gebruik moet maken van een dienst van buitenaf wanneer de mogelijkheden binnen het bedrijf of de inrichting onvoldoende zijn.

Beoordeling

33. Het argument van de Italiaanse regering komt in wezen erop neer dat het gebruik van de term „può" in artikel 8, lid 6, van het wetsdecreet zodanig moet worden uitgelegd dat daarmee de verplichting van de werkgever wordt uitgedrukt om een beroep te doen op een dienst van buitenaf wanneer de mogelijkheden binnen het bedrijf of de inrichting onvoldoende zijn.

34. Om te beginnen is de door de Italiaanse regering naar voren gebrachte visie op deze litigieuze nationale bepaling „in het licht" van artikel 8, leden 1 en 5, van het wetsdecreet niet direct overtuigend. Lid 1 legt de algemene verplichting van de werkgever vast om een preventie- en beschermingsdienst in de onderneming te organiseren of een dienst van buitenaf ermee te belasten. De volgende leden moeten die algemene verplichting („overeenkomstig de bepalingen van dit artikel") concretiseren. Dit is onder meer geschied in lid 5. Daarin worden alle gevallen genoemd waarin een interne dienst verplicht is. Zo ook in lid 6, waarin het geval wordt geregeld dat de werkgever wegens onvoldoende mogelijkheden in de onderneming een beroep doet op een dienst van buitenaf.

35. De verwijzing in lid 6 naar lid 5 („onverminderd het bepaalde in lid 5") dient op zichzelf beschouwd vermoedelijk zo te worden verstaan dat in de in lid 5 genoemde gevallen een beroep op een dienst van buitenaf *verboden* is. Daarmee is echter niet gezegd of en wanneer een beroep op een dienst van buitenaf *verplicht* is. Dit wordt — anders dan de Italiaanse regering stelt — evenmin duidelijk door het algemene beginsel van lid 1 in de beschouwing te betrekken, aangezien deze bepaling slechts de algemene verplichting bevat om een beroep te doen op een interne of („o") externe dienst, maar evenmin zegt of en onder welke voorwaarden een beroep op een externe dienst verplicht is.

36. Met haar stelling over de gehele samenhang van de verschillende leden van artikel 8 van het wetsdecreet gaat de Italiaanse regering bovendien kennelijk van de volgende algemene systematiek uit: de term „può" in lid 6 dient niet te worden verstaan in de zin dat het aan het *goeddunken* van de werkgever wordt overgelaten om een beroep te doen op een dienst van buitenaf wanneer is voldaan aan de daar genoemde voorwaarden. De term dient eerder zo te worden verstaan dat het de werkgever in geval van de in lid 6 genoemde voorwaarden wordt „toegestaan" een beroep te doen op een dienst van buitenaf. Deze formulering is noodzakelijk, aangezien in artikel 8, lid 2, van het wetsdecreet de aanwijzing van interne verantwoordelijken als *beginsel* (in de zin van een wettelijke voorkeur) wordt vastgelegd. Lid 4 vermeldt weliswaar een beroep op diensten van buitenaf als *mogelijkheid* (in de zin van een uitzonderingsbepaling), maar bevat geen *voorwaarden* voor het beroep op dergelijke diensten. Dat is de functie van lid 6, dat bijgevolg de werkgever de bevoegdheid verleent om in afwijking van lid 2 een beroep te doen op een dienst van buitenaf. Deze formulering is noodzakelijk om de werkgever door middel van deze afwijking van het beginsel in staat te stellen zijn verplichtingen krachtens artikel 7, lid 3, van de richtlijn na te komen.

37. Weliswaar kan de door de Italiaanse regering gegeven lezing van de litigieuze nationale bepaling niet a priori niet aannemelijk worden geacht. Zelfs indien de uiteengezette systematiek begrijpelijk voorkomt, feit blijft echter dat nog altijd niet met voldoende duidelijkheid tot uitdrukking komt dat de werkgever *verplicht* is een beroep te doen op een dienst van buitenaf indien de mogelijkheden in het bedrijf en/of de inrichting onvoldoende zijn om de beschermings- en preventieactiviteiten te organiseren. De gegeven lezing van artikel 8, lid 6, van het wetsdecreet gaat namelijk uit van de veronderstelling dat de adressaat van de norm onderkent dat a) lid 2 een beginsel vastlegt, waarop b) de leden 4 en 6 elk een uitzondering vormen, c) dat echter slechts lid 6 de voorwaarden bevat waaronder die uitzondering van toepassing is en d) deze uitzondering noodzakelijk is, omdat anders de werkgever niet onderworpen is aan de verplichting om een beroep te doen op een dienst van buitenaf, zoals is vastgelegd in artikel 7, lid 3, van de richtlijn.

38. Met haar beroep op artikel 8, lid 10, van het wetsdecreet probeert de Italiaanse

regering daarenboven kennelijk aan te tonen dat de werkgever de formulering „può" in lid 6 als een *verplichting* moet begrijpen — vooropgesteld dat hij de zojuist uiteengezette systematiek onderkent — aangezien het voor de werkgever duidelijk moet zijn dat hij anders aansprakelijk kan worden gesteld.

39. Om te beginnen moet daartegen worden ingebracht dat artikel 8, lid 10, van het wetsdecreet blijkbaar slechts de omzetting van het algemene beginsel van artikel 5, lid 3, van de richtlijn inhoudt, volgens hetwelk de werkgever niet wordt ontslagen van zijn verantwoordelijkheid tegenover de werknemers wanneer hij een beroep doet op een dienst van buitenaf.

40. Bovendien haakt zowel die bepaling van de richtlijn als de omzetting ervan in artikel 8, lid 10, van het wetsdecreet inhoudelijk reeds in op het inschakelen van een dienst van buitenaf en zeggen die bepalingen niet of en wanneer op een dergelijke dienst van buitenaf een beroep moet worden gedaan, wat evenwel juist de strekking van artikel 7, lid 3, van de richtlijn is.

41. Zoals ik reeds met betrekking tot het eerste middel heb uiteengezet, stelt het gemeenschapsrecht strikte eisen aan de eenvoud, duidelijkheid en begrijpelijkheid van nationale wettelijke bepalingen ter omzetting van richtlijnen. De Italiaanse Republiek heeft noch door de tekst van artikel 8 noch door de woordkeuze in de gehele context ervan ondubbelzinnig duidelijk gemaakt dat de werkgever onder de in artikel 7, lid 3, van de richtlijn opgenomen voorwaarden *verplicht* is een beroep te doen op diensten van buitenaf.

42. Afgezien daarvan, zijn alleen al de omvangrijke uiteenzettingen van de Italiaanse regering een aanwijzing dat de nationale omzettingsmaatregel niet eenvoudig, duidelijk en begrijpelijk is.

43. Artikel 8 van het wetsdecreet voldoet bijgevolg, noch wat lid 6 op zichzelf beschouwd noch gelezen in zijn geheel betreft, aan de vereisten die het gemeenschapsrecht stelt inzake rechtszekerheid en duidelijkheid van omzettingsmaatregelen, en is om die reden geen correcte omzetting van artikel 7, lid 3, van de richtlijn.

44. Ik geef het Hof derhalve in overweging vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de richtlijn door onvoldoende duidelijk te bepalen dat de werkgever verplicht is een beroep te doen op een dienst van buitenaf voor bescherming tegen en preventie van beroepsrisico's, indien de mogelijkheden binnen de onderneming onvoldoende zijn.

C — *Derde middel: bepaling van de capaciteiten en bekwaamheden van de personen die verantwoordelijk zijn voor de gezondheid en veiligheid van de werknemers (artikel 7, leden 5 en 8, van de richtlijn)*

Argumenten van partijen

45. Met het derde middel verwijt de Commissie de Italiaanse Republiek dat artikel 8, leden 3 en 8, van het wetsdecreet geen correcte omzetting van artikel 7, leden 5 en 8, van de richtlijn inhoudt. Zoals bovendien uit de argumentatie van de Commissie valt af te leiden, zijn de lidstaten verplicht de capaciteiten en bekwaamheden van de krachtens artikel 7, lid 2, van de richtlijn aangewezen werknemers of de krachtens artikel 7, lid 4, van de richtlijn geraadpleegde deskundigen van buitenaf (voor beide categorieën hierna: „bijzondere functionarissen") op rechtens bindende wijze vast te leggen. De Italiaanse wettelijke regeling bevat geen bepalingen die voldoen aan de desbetreffende vereisten van artikel 7, lid 8, van de richtlijn.

46. Naar de mening van de Commissie laat de Italiaanse Republiek de vaststelling van de criteria voor de capaciteiten en bekwaamheden van de bijzondere functionarissen over aan de individuele werkgever. De richtlijn vereist echter dat deze bekwaamheden en capaciteiten op rechtens bindende wijze worden vastgelegd en voor alle bijzondere functionarissen in dezelfde mate gelden.

47. De verplichting van de lidstaten om de vereiste bekwaamheden en capaciteiten in de vorm van wettelijke bepalingen vast te leggen, blijkt uit de systematiek van de richtlijn. De relevante regeling van artikel 7, lid 8, kan niet worden verstaan in de zin dat zij alleen maar een algemeen verzoek tot omzetting van de in artikel 7, lid 5, eerste en tweede streepje, genoemde voorwaarden is. De verplichting tot omzetting van artikel 7, lid 5, van de richtlijn blijkt namelijk reeds uit artikel 18, lid 1, van de richtlijn. Artikel 7, lid 8, van de richtlijn kan bijgevolg in dit opzicht slechts aldus worden verstaan dat de lidstaten verplicht zijn bepaalde capaciteiten en bekwaamheden wettelijk vast te leggen.

48. De Commissie bestrijdt de opvatting van de Italiaanse regering dat de omzetting van de richtlijn in het onderhavige geval door middel van een wettelijke delegatie aan de werkgever heeft plaatsgevonden, die volgens de Italiaanse regering in het gemeenschapsrecht is toegestaan. Volgens de rechtspraak van het Hof en volgens artikel 137 EG is het weliswaar mogelijk de uitvoering van richtlijnen met inachtneming van bepaalde voorwaarden aan de sociale partners over te laten, maar aan deze voorwaarden is in het onderhavige geval niet voldaan, en daarenboven betreft het een eenzijdige opdracht aan de werkgever, derhalve niet aan de „sociale partners" in de zin van de genoemde verdragsbepaling.

49. De Italiaanse regering betoogt dat vorm en inhoud van de omzetting van richtlijnen tot de bevoegdheden van de lidstaten behoren. De Italiaanse Republiek heeft

besloten artikel 7, lid 5, van de richtlijn zo om te zetten dat de vaststelling en de handhaving van de criteria voor de bekwaamheden en capaciteiten van de bijzondere functionarissen aan de individuele werkgever worden overgelaten. Zij heeft bewust van een algemene vastlegging bij wet afgezien, aangezien de vereiste bekwaamheden en capaciteiten telkens naargelang de behoefte aan bescherming van de werknemers in de diverse bedrijven en inrichtingen verschillend worden beoordeeld, en het derhalve redelijk is dat de beslissing in individuele gevallen door de betrokken werkgever wordt genomen.

50. Overigens dienen de litigieuze bepalingen van het wetsdecreet in samenhang met artikel 8, leden 9 en 11, van het wetsdecreet te worden beschouwd. Zo bepaalt artikel 8, lid 9, van het wetsdecreet dat de minister van Arbeid en Sociale Voorzieningen per decreet de voorwaarden voor de certificering van de bijzondere functionarissen kan voorschrijven. Volgens artikel 8, lid 11, van het wetsdecreet dient de werkgever aan de arbeidsinspectie en de plaatselijk bevoegde gezondheidsdiensten de namen van de bijzondere functionarissen mede te delen, met vermelding van de aan hen opgedragen taken en hun beroepsopleiding. Deze verplichting maakt het de overheid mogelijk toezicht uit te oefenen op de capaciteiten en bekwaamheden, zoals die door de richtlijn worden vereist.

Beoordeling

51. Om te beginnen dient te worden vastgesteld dat de uiteenzettingen van de Commissie met betrekking tot de uitlegging van de in artikel 7, leden 5 en 8, van de richtlijn opgenomen verplichting overtuigend zijn. De Commissie verwijst vermoedelijk naar lid 5 *en* lid 8 van het genoemde artikel van de richtlijn, omdat lid 5 de lidstaten een algemene verplichting oplegt ervoor te zorgen dat de bijzondere functionarissen over de nodige capaciteiten en bekwaamheden beschikken, terwijl in lid 8 de concrete capaciteiten en bekwaamheden aan de orde zijn. Zoals voorts uit het betoog van de Commissie over artikel 7, lid 8, van de richtlijn valt af te leiden, heeft haar verwijt ondubbelzinnig betrekking op de eerste zin van deze bepaling.

52. Artikel 7, lid 8, eerste zin, van de richtlijn kan alleen al om redenen van systematiek niet aldus worden opgevat dat hier slechts de algemene verplichting tot omzetting — die krachtens artikel 18, lid 1, toch al bestaat — van het in artikel 7, lid 5, opgenomen vereiste wordt vastgelegd, aangezien artikel 7, lid 8, van de richtlijn de wijze van omzetting differentieert naargelang de diverse elementen van artikel 7, lid 5. Volgens artikel 7, lid 5, van de richtlijn dienen met het oog op de taken van de bijzondere functionarissen drie voorwaarden te worden gewaarborgd: de nodige capaciteiten en bekwaamheden, de nodige middelen en een voldoende aantal personen. Krachtens artikel 7, lid 8, zijn de lidstaten met betrekking tot de „capaciteiten en bekwaamheden" van de bijzondere functionarissen *verplicht* te bepalen welke nodig zijn (eerste zin). Wat het „aantal personen" betreft, *kunnen* de lidstaten bepalen welk aantal voldoende is (tweede zin), en op de nodige middelen *gaat* de bepaling van de richtlijn *niet nader in.*

53. Deze differentiatie maakt duidelijk dat de gemeenschapswetgever in ieder geval met betrekking tot de capaciteiten en bekwaamheden van de bijzondere functionarissen een rechtens bindende, algemene nationale regeling voor ogen stond. De Italiaanse bepaling, waarbij de beoordeling van de capaciteiten en bekwaamheden aan de individuele werkgever wordt overgelaten, zonder dat daarvoor op zijn minst een normenkader wordt vastgesteld, is zo bezien derhalve in tegenspraak met de terzake door het gemeenschapsrecht nagestreefde doelstelling.

54. Met betrekking tot het betoog van de Italiaanse regering dat de omzetting van een richtlijn in principe eveneens door wettelijke delegatie aan particulieren, in het onderhavige geval aan de werkgever, kan plaatsvinden, kan voorts het volgende worden opgemerkt.

55. Volgens vaste rechtspraak is de omzetting van een richtlijn niet correct wanneer „een onduidelijke feitelijke situatie [blijft bestaan], doordat de betrokken rechtssubjecten in onzekerheid worden gelaten over hun mogelijkheden om zich op het gemeenschapsrecht te beroepen". [8] Het Hof heeft bovendien geoordeeld dat „[...] naar gelang van de inhoud van de richtlijn kan [...] worden volstaan met een algemene juridische context, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigden al hun rechten kennen en deze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden" [9], en daaraan toegevoegd dat dit „[derhalve] impliceert [...] dat in alle gevallen waarin de niet-naleving van de door de betrokken richtlijnen vereiste maatregelen gevaar kan opleveren voor de gezondheid van personen, deze personen zich op dwingende voorschriften moeten kunnen beroepen om hun rechten geldend te maken". [10]

56. Een dergelijke situatie waarin de niet-naleving van de vereisten van de richtlijn gevaar kan opleveren voor de gezondheid van personen doet zich eveneens in het onderhavige geval voor. Volgens de tiende overweging van de considerans geeft de richtlijn prioriteit aan de verbetering van de bescherming tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten. De inschakeling van gekwalificeerd personeel voor de taken van de bijzondere functionarissen is in dit verband van groot belang. Personen zonder de nodige capaciteiten en bekwaamheden ter zake kunnen een gevaar vormen voor de veiligheid en de gezondheid van de beschermde werknemers.

57. De omzetting van de richtlijn dient daarenboven juist ook bepaalde rechten van de betrokken werknemers en de hen

8 — Arrest van 15 oktober 1986, Commissie/Italië (168/85, Jurispr. blz. 2945, punt 11).

9 — Arrest van 17 oktober 1991, Commissie/Duitsland (C-58/89, Jurispr. blz. I-4983, punt 13).

10 — Arrest Commissie/Duitsland, reeds aangehaald in voetnoot 9, punt 14.

vertegenwoordigende organisaties te waarborgen. Het Hof heeft in het genoemde arrest gewezen op het bijzondere belang [11] dat de werknemers de wettelijke voorschriften op het gebied van de bescherming van de gezondheid kennen. Dat wordt hun echter moeilijk, zo niet praktisch geheel onmogelijk gemaakt, wanneer de vaststelling van de capaciteiten en bekwaamheden van de bijzondere functionarissen geheel en al aan de individuele beslissing van particulieren [12], in het onderhavige geval de werkgever, wordt overgelaten, zonder dat die beslissing is gegrond op wettelijke voorschriften.

58. Voorts kan ten aanzien van het betoog van de Italiaanse regering met betrekking tot de medewerking van overheidsinstanties aan de vaststelling van dergelijke capaciteiten en bekwaamheden worden opgemerkt dat artikel 8, lid 9, van het wetsdecreet hoogstens een machtigingsgrondslag vormt voor het vaststellen van bestuursrechtelijke voorschriften ter uitvoering van artikel 7, lid 5 en lid 8, eerste zin, van de richtlijn. Het gaat bovendien om een facultatieve bepaling en de Italiaanse regering heeft niets naar voren gebracht wat erop wijst dat de daar genoemde autoriteiten van deze mogelijkheid gebruik hebben gemaakt.

59. Ten slotte moet worden vastgesteld dat artikel 8, lid 11, van het wetsdecreet weliswaar een administratieve meldingsprocedure met betrekking tot de bijzondere functionarissen bevat, die wegens de daaraan verbonden mededeling over de beroepsopleiding van de desbetreffende bijzondere functionarissen in haar algemeenheid ook niet ongeschikt lijkt om een beoordeling van de bekwaamheden en capaciteiten van de bijzondere functionarissen door de overheidsinstanties mogelijk te maken. De in de bepaling van de richtlijn vereiste criteria als voorwaarde voor een dergelijke beoordeling zijn echter niet vastgesteld; ook ontbreekt de vereiste rechtsgrondslag voor de verplichting van de autoriteiten om op grond van de mededeling een beoordeling uit te voeren.

60. Ik geef het Hof derhalve in overweging vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens artikel 7, leden 5 en 8, van de richtlijn door niet te bepalen over welke capaciteiten en bekwaamheden de personen moeten beschikken die verantwoordelijk zijn voor de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's voor de gezondheid en de veiligheid van de werknemers.

V — Kosten

61. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. Daar de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

11 — Het belang van het recht op gezonde en veilige arbeidsomstandigheden wordt eveneens door het vastleggen ervan in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van 7 december 2000 (artikel 31, lid 1) onderstreept (PB 2000, C 364, blz. 1).

12 — De Commissie wijst in dit verband terecht op de strikte voorwaarden waaronder de sociale partners met de omzetting van richtlijnen kunnen worden belast. Aangezien in het onderhavige geval de bepaling van de nodige bekwaamheden en capaciteiten alleen aan de individuele werkgever wordt overgedragen, kan het niet om een dergelijk geval gaan zodat, hier niet verder op dat argument behoeft te worden ingegaan.

VI — Conclusie

62. Op grond van het bovenstaande geef ik het Hof in overweging:

„1) — vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet voor te schrijven dat de werkgever alle risico's voor de gezondheid en de veiligheid van de werknemers op de werkplek moet evalueren,

— door de werkgever niet voor te schrijven om een beroep te doen op beschermings- en preventiediensten van buitenaf indien de mogelijkheden binnen de onderneming onvoldoende zijn, en

— door niet op rechtens bindende wijze te bepalen over welke capaciteiten en bekwaamheden de personen moeten beschikken die verantwoordelijk zijn voor de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's voor de gezondheid en de veiligheid van de werknemers,

de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens de artikelen 6, lid 3, sub a, en 7, leden 3, 5 en 8, van richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk.

2) de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten."