CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL D. RUIZ-JARABO COLOMER van 20 oktober 2005 [1]

1. De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft krachtens artikel 226 EG beroep ingesteld tegen de Republiek Oostenrijk om te doen vaststellen dat deze lidstaat 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") onvolledig en onjuist heeft omgezet.

2. Concreet wordt Oostenrijk schending verweten van de verplichtingen die voor deze lidstaat voortvloeien uit de artikelen 2, 7, lid 3, 8, lid 2, 11, lid 2, sub c en d, 13, lid 2, sub a en b, en 18 van voornoemde richtlijn.

I — De richtlijn

3. De bescherming van de menselijke integriteit op het werk is een sociaal doel; dit blijkt uit artikel 31, lid 1, van het op 7 december 2000 in Nice afgekondigde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [3], dat elke werknemer het recht „op gezonde, veilige en waardige arbeidsomstandigheden" [4] toekent. Maar het is tevens een onontkoombare maatregel van economische aard die, doordat zij gevolgen heeft voor de productiekosten, noopt tot de vaststelling van vergelijkbare vereisten in alle lidstaten. [5]

4. In deze samenhang legt de richtlijn het juridische kader vast voor het communau-

1 — Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 — PB L 183, blz. 1. Artikel 17 is gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1882/2003 van het Europees Parlement en de Raad van 29 september 2003 (PB L 284, blz. 1), maar dit heeft geen gevolgen voor de onderhavige zaak.

3 — PB C 364, blz. 1.

4 — Dezelfde formulering is opgenomen in artikel II-91, lid 1, van het Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa (PB 2004, C 310, blz. 1).

5 — De terugdringing van het aantal arbeidsongevallen door de kosten te dragen voor de invoering van geschikte methoden op het gebied van risicopreventie benadeelt de ondernemingen in staten die een hoger beschermingsniveau kennen.

taire model voor risicopreventie en biedt zij bovendien een grondslag voor de vaststelling van andere richtlijnen op met name de in de bijlage genoemde gebieden. [6]

5. Een van de meest in het oog springende kenmerken van de richtlijn is de zeer ruime werkingssfeer ervan, aangezien zij volgens artikel 2, lid 1, ervan „van toepassing [is] op alle particuliere of openbare sectoren (industriële, landbouw-, handels-, administratieve, dienstverlenende, educatieve, culturele, vrijetijdsactiviteiten, enz.)", tenzij overeenkomstig artikel 2, lid 2, „bijzondere aspecten die inherent zijn aan bepaalde activiteiten in overheidsdienst, bij voorbeeld bij de strijdkrachten of de politie, of [...] bepaalde activiteiten in het kader van de bevolkingsbescherming, de toepassing ervan in de weg staan", in welk geval ervoor moet worden gezorgd dat de veiligheid en de gezondheid van de werknemers zoveel mogelijk worden verzekerd, met inachtneming van de doelstellingen van deze richtlijn.

6. Een ander opvallend kenmerk van de richtlijn is de nauwkeurige afbakening van de verplichtingen en de verantwoordelijkheden, waarbij zij een onderscheid maakt tussen die van de werkgevers en die van de werknemers. [7]

7. Voor de werkgevers gelden algemene (artikel 6) en bijzondere verplichtingen (artikel 7 tot en met 12); van laatstgenoemde verplichtingen dienen kort de volgende te worden weergegeven:

— Artikel 7 schrijft voor dat de werkgever „een of meer werknemers aan[-wijst] 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" (lid 1), waarbij hij, „[i]ndien de mogelijkheden in het bedrijf en/of de inrichting onvoldoende zijn om deze beschermings- en preventieactiviteiten te organiseren, [...] een beroep [moet] doen op deskundigen (personen of diensten) van buiten het bedrijf en/of de inrichting" (lid 3).

— Met betrekking tot „[e]erste hulp, brandbestrijding [en] evacuatie van werknemers" moet de werkgever ingevolge artikel 8 „de nodige, aan de aard

6 — „[A]rbeidsplaatsen; — Machines; — Individuele beschermingsmiddelen; — Werkzaamheden met beeldschermapparatuur; — Hanteren van zware lasten welke risico's van lumbaal letsel met zich brengen; — Tijdelijke en mobiele werkplaatsen; — Visserij en landbouw."

7 — Volgens Lozano Lares, F., „El marco jurídico comunitario de la seguridad y de la salud laboral", in: Cruz Villalón, J., en Pérez del Río, T., (red.), *Una aproximación al derecho social comunitario*, Tecnos, Madrid, 2000, blz. 85, zijn weliswaar de lidstaten de adressaten van de richtlijn, maar doelt de richtlijn op de werkgevers en werknemers, die bij de preventie van beroepsrisico's een actieve, respectievelijk passieve rol spelen.

en de grootte van de activiteiten van het bedrijf en/of de inrichting aangepaste maatregelen treffen [...], daarbij rekening houdend met andere aanwezige personen" alsmede „de nodige verbindingen onderhouden met diensten van buitenaf" (lid 1) en overeenkomstig deze verplichting „werknemers aanwijzen die belast zijn met het in de praktijk brengen" van bovengenoemde hulpverleningsmaatregelen (lid 2).

— Artikel 11 ziet op de raadpleging en deelneming van de werknemers en bepaalt in lid 2 ervan dat „[d]e werknemers of de werknemersvertegenwoordigers met een specifieke taak op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers [...] evenwichtig deel [nemen] volgens de nationale wetten en/of praktijken, of [...] door de werkgever vooraf tijdig worden geraadpleegd over:

[...]

b) de in artikel 7, lid 1, en artikel 8, lid 2, bedoelde aanwijzing van werknemers en de in artikel 7, lid 1, bedoelde activiteiten[8];

c) de in artikel 9, lid 1[9], en artikel 10[10] bedoelde informatie;

[...]".

8. Ter ondersteuning van deze taken wordt aan de werknemer een algemene verplichting tot medewerking opgelegd, in die zin dat hij ingevolge artikel 13, lid 1, „in zijn doen en laten op de arbeidsplaats, overeenkomstig zijn opleiding en de door de werkgever gegeven instructies, naar vermogen zorg [moet] dragen voor zijn eigen veiligheid en

8 — Artikel 7, lid 1, bevat de verplichting om werknemers aan te wijzen die zich met de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's bezighouden; artikel 8, lid 2, schrijft de aanwijzing voor van werknemers die belast zijn met het in de praktijk brengen van maatregelen op het gebied van de eerste hulp, de brandbestrijding en de evacuatie.

9 — Artikel 9 draagt de titel „Diverse verplichtingen van de werkgevers". Volgens dit artikel moet de werkgever „a) beschikken over een evaluatie van de risico's voor de veiligheid en de gezondheid op het werk, met inbegrip van de risico's voor de groepen werknemers met bijzondere risico's; b) de te nemen beschermende maatregelen en, indien nodig, de te gebruiken beschermingsmiddelen vastleggen; c) een lijst bijhouden van arbeidsongevallen welke voor de werknemer hebben geleid tot een arbeidsongeschiktheid van meer dan drie werkdagen; d) overeenkomstig de nationale wetten en praktijken rapporten opstellen ten behoeve van de bevoegde autoriteiten over de arbeidsongevallen die zijn werknemers zijn overkomen".

10 — Artikel 10 bevat verscheidende voorschriften over de „[v]oorlichting van de werknemers" met betrekking tot de risico's voor de veiligheid en de gezondheid alsmede de beschermings- en preventiemaatregelen en -activiteiten, zowel voor het bedrijf en/of de inrichting als voor elk type werkplek en/of elke soort functie, alsmede met betrekking tot de regels inzake eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie (lid 1), die ook voor de werknemers van bedrijven van buitenaf gelden (lid 2), waarbij voor de werknemers met een specifieke taak op de genoemde gebieden bijzondere regels van kracht zijn (lid 3).

gezondheid en die van de andere betrokken personen". Dit uitgangspunt wordt in lid 2 nader uitgewerkt; volgens dat voorschrift „moeten de werknemers vooral [...]

a) op de juiste wijze gebruik maken van machines, toestellen, gereedschappen, gevaarlijke stoffen, vervoermiddelen en andere middelen;

b) op de juiste wijze gebruik maken van de persoonlijke beschermingsmiddelen welke hun ter beschikking zijn gesteld en die na gebruik weer opbergen;

[...]".

9. Ter controle van de naleving van deze richtlijn moeten de lidstaten ingevolge artikel 18 „de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking [doen] treden om [...] aan deze richtlijn te voldoen", waarbij zij gehouden zijn de Commissie daarvan onverwijld in kennis te stellen (lid 1) en haar de bepalingen van intern recht mee te delen die op het onder deze richtlijn vallende gebied zijn vastgesteld (lid 2).

II — Het relevante nationale recht

10. De Oostenrijkse rechtsorde is door middel van een veelheid van voorschriften aan de richtlijn aangepast. [11] Van bijzonder belang is het Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz bei der Arbeit (Arbeitnehmer/innenschutzgesetz) (federale wet inzake veiligheid en bescherming van de gezondheid op het werk; hierna: „ASchG") [12] en het Bundesgesetz über Sicherheit und Gesundheitsschutz der in Dienststellen des Bundesbeschäftigten Bediensteten (Bundesbedienstetenschutzgesetz) (federale wet inzake veiligheid en bescherming van de gezondheid van bij de diensten van de Bond tewerkgestelde ambtenaren; hierna: „B-BSG") [13], voor zover daarnaar wordt verwezen bij de beoordeling van verschillende in deze zaak aangevoerde niet-nakomingsgrieven; bij de beoordeling van deze grieven zal ik uitgebreider stilstaan bij de toepasselijke nationale wetgeving.

11 — In de Mededeling van de Commissie van 5 februari 2004 aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende de praktische tenuitvoerlegging van de bepalingen van de richtlijnen inzake de gezondheid en veiligheid op het werk, 89/391 (kaderrichtlijn), 89/654 (arbeidsplaatsen), 89/655 (arbeidsmiddelen), 89/656 (persoonlijke beschermingsmiddelen), 90/269 (manueel hanteren van lasten) en 90/270 (beeldschermapparatuur) (COM/2004/0062 def.) worden met betrekking tot de eerstgenoemde richtlijn 48 door Oostenrijk meegedeelde rechtsvoorschriften vermeld (blz. 56-60).

12 — Bij deze wet werden andere, eerdere wetten gewijzigd, zoals het Allgemeine Sozialversicherungsgesetz (algemene socialeverzekeringswet), het Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (wet betreffende de aanpassing van de arbeidsovereenkomst), het Berggesetz 1975 (Mijnwet 1975), het Bauern-Sozialversicherungsgesetz (wet betreffende de sociale zekerheid in de agrarische sector), het Arbeitsmarktförderungsgesetz (wet betreffende de stimulering van de arbeidsmarkt), het Arbeitslosenversicherungsgesetz 1977 (wet betreffende de werkloosheidsverzekering 1977) en het Ausländerbeschäftigungsgesetz (wet betreffende de werkgelegenheid voor buitenlanders) (BGBl. nr. 450/1994); de wet is later zelf herhaaldelijk gewijzigd.

13 — Deze wet wijzigt het Beamten-Dienstrechtsgesetz 1979 (wet betreffende het Ambtenarenstatuut 1979), het Vertragsbedienstetengesetz 1948 (wet betreffende arbeidscontractanten), het Richterdienstgesetz (wet betreffende het rechtersambt), het Bundes-Personalvertretungsgesetz (wet betreffende de werknemersvertegenwoordiging), het Mutterschutzgesetz 1979 (wet betreffende de bescherming van moeders) en het Arbeitnehmer/innenschutzgesetz (federale wet inzake veiligheid en bescherming van de gezondheid op het werk) (BGBl. I nr. 70/1999), en is later op haar beurt zelf gewijzigd.

11. Het ASchG draagt werkgevers op om veiligheidsdeskundigen en arbeidsgeneeskundigen aan te stellen, waarbij in beide gevallen drie mogelijkheden worden geboden: indienstneming van interne deskundigen, inschakeling van externe deskundigen, dan wel gebruikmaking van een specifiek centrum (§ 73, lid 1, en § 79, lid 1). Voorts moeten de werkgevers personen aanstellen die verantwoordelijk zijn voor brandbestrijding en evacuatie van de werknemers (§ 25, lid 4) en, wanneer op een arbeidsplaats regelmatig vijf of meer werknemers werkzaam zijn, personen aanstellen die verantwoordelijk zijn voor de eerste hulp (§ 26, lid 3). De veiligheidsvertrouwenspersonen dienen vooraf te worden geïnformeerd — wanneer personeelsraden, noch comités ter bescherming van de werknemers zijn opgericht — over de aanstelling of het ontslag van personen met de bovenbedoelde functies (§ 11, lid 5).

12. Deze veiligheidsvertrouwenspersonen verschillen van de veiligheidsdeskundigen op grond van het feit dat zij niet in alle ondernemingen verplicht zijn[14], zij andere taken uitoefenen[15] en de werkgever jegens hen verschillende verplichtingen heeft. De werkgevers zijn verplicht de veiligheidsvertrouwenspersonen inzage te verlenen in de documenten betreffende onder andere de veiligheid, de bescherming van de gezondheid en bedrijfsongevallen, alsmede betreffende gevaarlijke stoffen en lawaai, en hen op de hoogte te stellen van elke storing en de ter opheffing hiervan genomen maatregelen en hen in het algemeen op de hoogte te stellen van de verplichtingen, bevelen en vergunningen op dit gebied (§ 11, lid 7).[16] Wanneer geen personeelsraden zijn opgericht, gelden er voor de werkgevers zwaardere verplichtingen en zijn zij gehouden om overleg te plegen met de veiligheidsvertrouwenspersonen over de gevolgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers van middelen of stoffen waarmee gewerkt wordt, de arbeidsomstandigheden en de invloed van de omgevingsfactoren op het werk; voorts moet hij de veiligheidsvertrouwenspersonen inschakelen bij de keuze van persoonlijke beschermingsmiddelen en ten slotte moet hij de veiligheidsvertrouwenspersonen betrekken bij het onderzoek naar en de beoordeling van de risico's en de vaststelling van passende maatregelen, alsmede bij de planning en de organisatie van de opleiding (§ 11, lid 6).

13. De werknemers zijn verplicht om, overeenkomstig hun opleiding en de aanwijzingen van de werkgever, gebruik te maken van de beschermingsmaatregelen (§ 15, lid 1). In het bijzonder moeten zij zodanig handelen dat risico's worden vermeden en moeten zij op de juiste wijze gebruik maken van de gereedschappen en de persoonlijke beschermingsmiddelen (§ 15, lid 2).

14 — In de regel enkel bij meer dan 50 werknemers (§ 10, lid 2, punt 4, ASchG).

15 — De taakstelling van de veiligheidsdeskundigen wordt omschreven in § 76 ASchG.

16 — Wanneer noch veiligheidsvertrouwenspersonen zijn aangesteld, noch personeelsraden zijn opgericht, dienen alle werknemers van alle genoemde aangelegenheden op de hoogte te worden gesteld en moeten alle genoemde documenten aan hen ter beschikking worden gesteld (§ 12, lid 7, ASchG).

14. Het B-BSG heeft een soortgelijke inhoud; het verschil is gelegen in de werkingssfeer ervan, aangezien deze regeling ziet op federale ambtenaren. [17]

III — De precontentieuze procedure

15. De richtlijn had uiterlijk op 1 januari 1994, de dag waarop de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte in werking trad [18], in Oostenrijks recht moeten zijn omgezet.

16. Na de toetreding van de Republiek Oostenrijk tot de Europese Gemeenschappen hebben de bevoegde autoriteiten de ter omzetting vastgestelde rechtsvoorschriften medegedeeld aan de Commissie die, na een onderzoek ervan, om verschillende inlichtingen en toelichtingen heeft verzocht teneinde na te gaan of de wetgeving volledig en juist was aangepast.

17. Aangezien zij hiervan niet overtuigd was, heeft de Commissie op 12 januari 1998 een aanmaningsbrief aan de Republiek Oostenrijk gezonden, waarin zij de punten opsomde die volgens haar nog niet waren uitgevoerd.

18. Na een briefwisseling heeft de Commissie op 19 december 2002 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarop Oostenrijk antwoordde bij brief van 20 februari 2003, aangevuld door een andere brief van 11 september 2003, en waarin deze lidstaat mededeling deed van andere vastgestelde omzettingsmaatregelen.

19. Aangezien de Commissie nog steeds niet ervan overtuigd was dat de richtlijn in Oostenrijk op de juiste wijze was omgezet, heeft zij besloten om krachtens artikel 226 EG bij het Hof beroep wegens niet-nakoming in te stellen.

IV — Procesverloop voor het Hof

20. Het verzoekschrift is op 6 oktober 2004 ter griffie van het Hof neergelegd en het verweerschrift is op 18 november 2004 binnengekomen.

21. In het verzoekschrift werd Oostenrijk onder andere een onjuiste omzetting van artikel 12, lid 4, van de richtlijn verweten; deze grief is op grond van de door Oostenrijk verstrekte inlichtingen evenwel in repliek ingetrokken.

17 — Bij wijze van voorbeeld wijs ik erop dat de §§ 11, 15, 25, 26 en 73 ASchG overeenkomen met de bepalingen van het B-BSG die dezelfde nummering hebben.

18 — PB 1994, L 1, blz. 3.

22. Na de repliek achtte Oostenrijk het niet nodig te dupliceren, zodat de schriftelijke procedure beëindigd was. Aangezien partijen ook geen belangstelling hebben getoond voor een mondelinge behandeling, was de zaak rijp voor deze conclusie.

V — Beoordeling van de middelen

23. In het verzoekschrift zijn twee middelen voorgedragen, ontleend aan schending van de richtlijn, waarbij het tweede middel vijf verschillende schendingen omvat.

A — *Eerste middel*

24. De Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Republiek Oostenrijk de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten ingevolge artikel 18 van de richtlijn, doordat zij niet, ter verzekering van de omzetting van de richtlijn in nationaal recht, binnen de gestelde termijn het Landeslehrer-Dienstrechtsgesetz (Oostenrijkse wet houdende regeling van de rechtspositie van onderwijzers in de Länder; hierna: „LDG") heeft vastgesteld, of althans dit niet tijdig aan de Commissie heeft meegedeeld. [19]

25. De verwerende staat erkent laatstgenoemde omstandigheid en betoogt dat de Commissie op 10 september 2004 de ontvangst van de mededeling met betrekking tot de openbaarmaking van het LDG [20] heeft bevestigd.

26. Volgens vaste rechtspraak moet de vraag of verplichtingen niet zijn nagekomen worden beoordeeld op basis van de situatie waarin de lidstaat zich aan het eind van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn bevond, en kan het Hof met sedertdien opgetreden wijzigingen geen rekening houden. [21]

27. In het onderhavige geval moet de verweten schending bewezen worden geacht, aangezien de inwerkingtreding van het LDG niet binnen de gestelde termijn is meegedeeld. [22]

B — *Tweede middel*

28. Met haar tweede middel betoogt de Commissie dat bij de aanpassing van de

19 — In het verzoekschrift zijn met betrekking tot het Beamten-, Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (wet betreffende de ziekte- en ongevallenverzekering van ambtenaren) en het Sozialversicherungsgesetz (algemene socialeverzekeringswet) dezelfde grieven geuit, maar in repliek heeft de Commissie verklaard deze grieven niet langer te handhaven.

20 — BGBl. I, 69/2004.

21 — Zie, naast vele andere, arresten van 27 november 1990, Commissie/Griekenland (C-200/88, Jurispr. blz. I-4299, punt 13); 2 mei 1996, Commissie/België (C-133/94, Jurispr. blz. I-2323, punt 17), en 30 januari 2002, Commissie/Griekenland (C-103/00, Jurispr. blz. I-1147, punt 23).

22 — Het met redenen omkleed advies van 19 december 2002 voorzag in een termijn van twee maanden voor de omzetting van de richtlijn, terwijl het LDG, zoals ik zojuist heb uiteengezet, op 10 september 2004 aan de Commissie is meegedeeld.

Oostenrijkse rechtsorde aan de richtlijn vijf schendingen hebben plaatsgevonden; ik zal bij iedere schending afzonderlijk stilstaan.

1. De omzetting van artikel 2, lid 1

29. De vraag die hier wordt opgeworpen, heeft betrekking op het feit dat leraren in openbare scholen voor verplicht onderwijs in Tirol zijn uitgezonderd van de algemene werkingssfeer van de gemeenschapsregeling, die van toepassing is op alle openbare en particuliere activiteiten.

30. Het staat buiten kijf dat artikel 2, lid 1, van de richtlijn wordt geschonden wanneer bepaalde leraren hiervan worden uitgezonderd.

31. Volgens de vertegenwoordigers van Oostenrijk is door het LDG later de belemmering weggenomen die eraan in de weg stond dat voornoemde leraren onder de betrokken regeling vallen.

32. Deze omstandigheid neemt de schending niet weg, aangezien de nationale regeling, zoals ik bij de behandeling van het eerste middel heb uiteengezet, is vastgesteld na afloop van de in het met redenen omkleed advies gestelde termijn.

2. De omzetting van artikel 7, lid 3

33. Ingevolge deze bepaling moet een bedrijf een beroep doen op externe diensten wanneer de mogelijkheden om activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's in het bedrijf te organiseren onvoldoende zijn.

34. Volgens de Commissie impliceert dit lid, gelezen in samenhang met lid 1 van hetzelfde artikel, dat de werkgever verplicht om een of meer werknemers aan te wijzen die hij specifiek belast met deze activiteiten, dat een beroep moet worden gedaan op extern personeel, indien het interne personeel ontoereikend is.

35. De Oostenrijkse wetgeving voorziet daarentegen voor de aanwijzing van veiligheidsdeskundigen en arbeidsgeneeskundigen in drie mogelijkheden: gebruikmaking van eigen medewerkers, inschakeling van externe deskundigen of inschakeling van een gespecialiseerd centrum (§ 73, lid 1, en § 79, lid 1, ASchG en, analoog daaraan, § 73, lid 1, en § 76, lid 1, B-BSG).

36. Een soortgelijke Nederlandse regeling heeft aanleiding gegeven tot een vergelijkbare discussie die is uitgemond in het arrest van 22 mei 2003, Commissie/Nederland [23]. Daarin werd het verwijt gemaakt dat de Nederlandse wet niet voorschreef dat „een werkgever voor de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's in zijn bedrijf pas een beroep kan doen op externe deskundigen, indien de mogelijkheden binnen het bedrijf onvoldoende zijn" (dictum van het arrest). [24]

37. Het Hof heeft destijds mijn conclusie overgenomen en verklaard dat artikel 7 van de richtlijn een rangorde bepaalt van verplichtingen van de werkgever (punten 21 en 30) [25]: de primaire verplichting houdt in dat een of meer werknemers worden aangewezen die met de genoemde taken worden belast; de secundaire verplichting houdt in, dat pas wanneer de mogelijkheden binnen het bedrijf ontoereikend zijn, de werkgever een beroep dient te doen op externe deskundigen (punt 53). Deze voorrang moet uitdrukkelijk in het nationale recht tot uiting komen (punt 23), aangezien dit een organisatiemaatregel is die het bevorderen van de betrokkenheid van de werknemers bij hun eigen veiligheid tot doel heeft (punt 40). Indien een keuzevrijheid werd gelaten, zouden de volledige toepassing (punt 23) en het nuttig effect (punten 54 en 55) van de regeling op losse schroeven komen te staan.

38. Deze overwegingen gaan ook op voor het onderhavige geschil, aangezien de richtlijn op het beginsel berust dat de bescherming tegen beroepsrisico's begint op de werkplek.

39. Deze redenering wordt bovendien niet ontkracht door de argumenten in het verweerschrift, dat een groot aantal ondernemingen ontoereikende interne mogelijkheden heeft om de betrokken diensten te bieden en dat de bedrijven die er wel over beschikken [26] uitzonderlijk zijn, aangezien hiermee wordt miskend dat artikel 7 niet verlangt dat alle bedrijven moeten beschikken over een met de betrokken activiteiten belaste organisatie, maar, gelet op het feit dat vele bedrijven waarschijnlijk niet zelf in voornoemde diensten kunnen voorzien, veeleer gebiedt dat zij, wanneer zij hiertoe geheel of gedeeltelijk in staat zijn, zulks samen met externe dienstverrichters doen, zoals artikel 7, lid 6, toestaat.

23 — C-441/01, Jurispr. blz. I-5463.

24 — Artikel 7 van de richtlijn is ook uitgelegd in het arrest van 15 november 2001, Commissie/Italië (C-49/00, Jurispr. blz. I-8575), en wel in die zin dat ingevolge dit voorschrift niet aan de werkgever de bevoegdheid mag worden gelaten om te beslissen of hij, indien de interne mogelijkheden onvoldoende zijn, een beroep doet op deskundigen van buitenaf (punten 19-32).

25 — Zoals ik in punt 18 van die conclusie heb uiteengezet, "[zijn] er gewichtige argumenten [...] voor de voorrang die artikel 7 toekent aan het verrichten van de beschermings- en preventietaken door de eigen werknemers, wanneer dit mogelijk is. In de eerste plaats kennen zij het bedrijf van binnenuit, passen zij de arbeidsmethoden van het bedrijf toe, begrijpen zij de gevaren die aan de concrete bedrijfsactiviteit verbonden zijn, zijn zij op de hoogte van vroegere voorvallen, kunnen zij potentiële risico's onderkennen en zijn zij permanent in het bedrijf aanwezig. In de tweede plaats hebben de werknemers het meeste belang bij een efficiënte uitvoering van deze taken, aangezien de fysieke integriteit van henzelf en hun collega's op het spel staat. Wanneer deze activiteiten binnen het bedrijf worden georganiseerd, vergroot dit bovendien de mogelijkheden om het gehele personeel bewust te maken van het belang van deze taken, zodat de eventuele ongemakken daarvan niet als het gevolg van een van buitenaf opgelegde maatregel worden ervaren."

26 — Volgens de inlichtingen van de verwerende staat heeft 96,7 % van alle Oostenrijkse bedrijven minder dan 50 werknemers in dienst.

40. Aangezien de Oostenrijkse regelingen niet de uit artikel 7, leden 1 en 3, voortvloeiende rangorde in acht hebben genomen, hebben zij deze bepalingen niet naar behoren omgezet.

3. De omzetting van artikel 8, lid 2

41. Ingevolge deze bepaling moet de werkgever werknemers aanwijzen die belast zijn met de eerste hulp, de brandbestrijding en de evacuatie van werknemers.

42. Volgens de Commissie gaat het om een onvoorwaardelijke verplichting, terwijl de verwerende staat betoogt dat deze aanwijzing, gelet op de grootte van de betrokken bedrijven [§ 26 ASchG en § 26 B-BSG, juncto § 39 en § 40 van de Arbeitsstättenverordnung (verordening inzake arbeidsplaatsen; hierna: „AStV") [27] en de Bundes-Arbeitsstättenverordnung (verordening inzake arbeidsplaatsen van de federale overheid)] [28] of de noodzaak ervan (§ 25 ASchG en § 25 B-BSG, juncto § 43 AStV), achterwege kan blijven. [29]

43. De Republiek Oostenrijk rechtvaardigt haar wetgeving met het betoog dat aangezien artikel 8, lid 1, voorschrijft om op de genoemde gebieden „de nodige", aan de aard en de grootte van de activiteiten van het bedrijf en/of de inrichting aangepaste „maatregelen" te treffen, dezelfde voorwaarden ook voor lid 2 van dat artikel gelden.

44. Deze zienswijze is om verschillende redenen onjuist:

— In de eerste plaats heeft de richtlijn, overeenkomstig artikel 1 ervan, ten doel maatregelen ten uitvoer te leggen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de

27 — BGBl. II, 368/1998.

28 — BGBl. II, 352/2002.

29 — Ingevolge § 40 AStV moet op arbeidsplaatsen waar tussen de vijf en negentien werknemers werken, ten minste één persoon zijn opgeleid om eerste hulp te verlenen; op arbeidsplaatsen waar 20 tot en met 29 werknemers werken, moeten ten minste twee personen over deze opleiding beschikken, waarbij dit aantal voortdurend oploopt; wanneer evenwel op een arbeidsplaats minder dan vijf werknemers werkzaam zijn, kan de opleiding achterwege blijven. Voorts blijkt uit § 43, lid 1, juncto § 12, lid 1, AStV dat uitsluitend een voor brandbestrijding verantwoordelijke persoon en, in voorkomend geval, een plaatsvervanger moet worden aangewezen wanneer dit op grond van bepaalde factoren, zoals de arbeidsprocessen of -methoden, de aard of hoeveelheid van de middelen of stoffen waarmee gewerkt wordt, de aanwezige installaties of werktuigen, de invloed van de omgevingsfactoren op het werk, alsmede het maximale aantal werknemers, noodzakelijk wordt geacht voor het garanderen van een doeltreffende bescherming. De Wiener Arbeitsstattenverordnung in der Land- und Forstwirtschaft (verordening van de deelstaat Wenen inzake arbeidsplaatsen in de land- en bosbouw, LGBl. van 3 juli 2003, 27/2003) bevat identieke bepalingen, die uitsluitend de aanwijzing van een voor brandbestrijding verantwoordelijke persoon en, in voorkomend geval, een plaatsvervanger voorschrijven wanneer bijzondere omstandigheden hiertoe nopen.

werknemers op het werk (lid 1) en bevat zij algemene beginselen (lid 2) die geen afbreuk doen aan gunstigere nationale en communautaire beschermingsbepalingen (lid 3). Deze laatste bepaling houdt in dat enkel afwijkingen die een betere bescherming bieden, zijn toegestaan. Bovendien is de richtlijn ingevolge artikel 2 op „alle" sectoren van toepassing, met als enige uitzondering sectoren die worden gekenmerkt door bijzondere aspecten die inherent zijn aan de overheidsdienst, waarbij de richtlijn als voorbeeld de strijdkrachten, de politie en de bevolkingsbescherming noemt.

Bijgevolg staat geen van beide artikelen afwijkingen toe op basis van de grootte van het bedrijf of de noodzaak van uitvoering van de gemeenschapsrechtelijke verplichtingen. Bijgevolg kan ook de afwijking niet worden aanvaard die door de verwerende staat wordt verdedigd met betrekking tot de aanwijzing van de personen die verantwoordelijk zijn voor de genoemde taken.

— In de tweede plaats volgt uit een juiste uitlegging van de leden 1 en 2 van artikel 8, dat lid 1 in algemene en niet nader bepaalde zin maatregelen noemt die kunnen worden getroffen, terwijl lid 2 een concrete vermelding bevat, zoals blijkt uit de hierin gebezigde uitdrukking „met name" en de nauwkeurige weergave van de aspecten waarop de grootte van het bedrijf en de daar aanwezige risico's van invloed zijn.

Aanvaarding van het betoog van Oostenrijk zou indruisen tegen de letter en de geest van de regeling, waarvan de naleving zich zou beperken tot grote bedrijven of van subjectieve afwegingen zou afhangen.

— In de derde plaats vertonen kleine en middelgrote bedrijven weliswaar specifieke kenmerken (bijvoorbeeld informele organisatiestructuren en frequent roulerend personeel) en hebben zij bijzondere behoeften, maar deze omstandigheden hebben geen gevolgen voor het intrinsieke risicopotentieel en zijn derhalve niet zodanig zwaarwegend dat zij tot niet-toepassing van de genoemde verplichting kunnen leiden.

Niettemin heb ik er reeds op gewezen dat de grootte of de specifieke risico's de grondregel weliswaar niet buiten werking stellen, maar wel tot een bijstelling ervan kunnen leiden, aangezien artikel 8, lid 2, tweede alinea, het aantal voor de betrokken taken verantwoordelijke werknemers en hun opleiding, alsmede het aan hen ter beschikking te stellen materiaal afhankelijk maakt van deze factoren.

Het belang of de grootte van het bedrijf, alsmede de aard van de aldaar uitgeoefende activiteiten kunnen weliswaar een rol spelen bij de concretisering van de verschillende elementen van het voorschrift van artikel 8, lid 2, maar niet de niet-toepassing ervan rechtvaardigen. [30]

— Tot slot dient de opgelegde verplichting in te houden dat wordt gepreciseerd wie tot taak heeft om in noodgevallen die zich op een begrensde werkplek kunnen voordoen, de ambulance, de brandweer of andere reddingswerkers te alarmeren, gebruik te maken van de verbandtrommel of de brandblusser, en de nooduitgangen aan te wijzen.

45. Uit het voorgaande volgt dat de Republiek Oostenrijk artikel 8, lid 2, van de richtlijn heeft geschonden door de toepassing ervan te beperken. [31]

4. De omzetting van artikel 11, lid 2, sub c en d, van de richtlijn

a) Probleemstelling

46. Een van de meest opvallende nieuwigheden van de richtlijn is het feit dat zij de raadpleging en deelneming voorschrijft van werknemers met betrekking tot aangelegenheden die met de bescherming van de veiligheid en de gezondheid op het werk samenhangen. [32] Het belang van deze raadpleging en deelneming wordt in de considerans van de handeling benadrukt [33] en de inhoud ervan wordt gepreciseerd in artikel 11, dat de raadpleging en deelneming tot een verplichting van de werkgever maakt en dienaangaande onderscheidt tussen de raadpleging en deelneming van de werknemers en hun vertegenwoordigers in het algemeen (lid 1) en — veel gedetailleerder geregeld — die van personen die specifieke taken op de betrokken gebieden hebben (leden 2 tot en met 5).

47. Deze naar gelang van de betrokken personen tweesporige regeling strookt met de logica van het ingevoerde stelsel, aange-

30 — In mijn conclusie in de zaak die is uitgemond in het arrest van 22 mei 2003, Commissie/Nederland, reeds aangehaald, heb ik betoogd dat „de omvang van het bedrijf normalerwijze een rol speelt bij de vraag of er werknemers zijn die taken op het gebied van bescherming tegen en preventie van beroepsrisico's kunnen verrichten, maar [...] dat dit niet altijd het geval is" (punt 26).

31 — Een soortgelijk standpunt is ingenomen in het arrest van 7 februari 2002, Commissie/Duitsland (C-5/00, Jurispr. blz. I-1305), volgens hetwelk de bevoegdheid van de verantwoordelijke Bondsminister om bedrijfsartsen en deskundigen op het gebied van arbeidsveiligheid vrij te stellen van de verplichting om rapporten over de beoordeling van de arbeidsomstandigheden op te stellen, in strijd is met de artikelen 9, lid 1, sub a, en 10, lid 3, sub a, van de richtlijn, „aangezien de bedrijven met tien of minder werknemers in dienst aldus zouden zijn vrijgesteld van de verplichting om te beschikken over een evaluatie van de risico's in de vorm van documenten" (punt 35). Zo zette advocaat-generaal Geelhoed in zijn conclusie in deze zaak uiteen, dat „de richtlijn in beginsel bescherming biedt aan alle werknemers, ongeacht de omvang van de onderneming waarin zij werkzaam zijn" en dat „de doelstelling de fysieke arbeidsomstandigheden te verbeteren niet ondergeschikt [kan] worden gemaakt aan overwegingen van zuiver economische aard, zoals een eventuele onevenredige administratieve belasting van kleine ondernemingen" (punt 48).

32 — Montoya Melgar, A., Galiana Moreno J. M., en Sempere Navarro, A.V., *Derecho Social Europeo*, Tecnos, Madrid, 1994, blz. 109.

33 — De elfde overweging van de considerans luidt dat het „ter waarborging van een hoger beschermingsniveau, [...] ook volstrekt noodzakelijk is dat [de werknemers en/of hun vertegenwoordigers] [...] er via een evenwichtige deelneming overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken toe kunnen bijdragen dat de nodige beschermingsmaatregelen worden genomen"; de twaalfde overweging van de considerans bepaalt dat „voorlichting, dialoog en evenwichtige deelneming inzake veiligheid en gezondheid op het werk tussen werkgevers en werknemers en/of hun vertegenwoordigers moeten worden ontwikkeld met behulp van passende procedures en instrumenten".

zien er naast de werknemers als zodanig nog een andere groep betrokkenen is, namelijk diegenen die krachtens artikel 7, lid 1, in elk bedrijf worden aangewezen om de maatregelen ter bescherming tegen en ter preventie van beroepsrisico's te verrichten.

48. Deze personen dienen op evenwichtige wijze deel te nemen aan of tijdig te worden geraadpleegd over de aangelegenheden bedoeld in artikel 11, lid 2, met name de informatie uit hoofde van artikel 9, lid 1, en artikel 10, alsmede de gebruikmaking van externe personen of diensten.

49. De Commissie verwijst in haar beroep tegen Oostenrijk naar deze twee voorschriften, aangezien deze personen volgens haar in deze lidstaat noch bij alle in artikel 10 bedoelde informatie, noch bij het inschakelen van personen en diensten van buiten het bedrijf worden betrokken.

b) De in artikel 10 bedoelde informatie

50. Artikel 11, lid 2, sub c, bepaalt dat de personen die belast zijn met taken op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid dienen deel te nemen aan of te worden geraadpleegd over de in artikel 10 bedoelde informatie. Meer bepaald is de Commissie van mening dat bij de navolgende informatie niet is voorzien in de deelneming van genoemde personen:

— informatie die in het algemeen moet worden verstrekt met betrekking tot de risico's voor de veiligheid en de gezondheid alsmede de beschermings- en preventiemaatregelen en -activiteiten voor „elk type werkplek en/of elke soort functie" (artikel 10, lid 1, sub a);

— informatie voor diegenen die werknemers van buiten het bedrijf ter beschikking stellen (artikel 10, lid 2);

— informatie die van „de beschermings- en preventieactiviteiten, van de inspectiediensten en de bevoegde instanties voor de veiligheid en de gezondheid" afkomstig is en die zij als werknemers met een specifieke taak op dit gebied dienen te krijgen (artikel 10, lid 3, sub c).

51. Ik wil erop wijzen dat niet de verplichting om deze informatie te verstrekken ter discussie staat — in dat geval zou de grief aan schending van artikel 10 zijn ontleend —

maar de verplichting om bepaalde werknemers te raadplegen en te laten deelnemen aan het verwerven van deze informatie, welke verplichting een voorafgaande fase betreft.

i) Risico's en activiteiten voor de werkplek en/of de functie (artikel 10, lid 1, sub a)

52. De Republiek Oostenrijk betoogt dat de ondernemingsraad moet deelnemen aan het onderzoek naar en de beoordeling van de risico's, alsmede aan de vaststelling van de te nemen maatregelen [§ 92a, lid 1, punt 3, van het Arbeitsverfassungsgesetz (federale wet inzake de arbeidsbetrekkingen en de sociale organisatie van ondernemingen; hierna „ArbVG")] [34]; wanneer personeelsraden ontbreken, wordt deze taak uitgeoefend door de personen die met de veiligheid zijn belast (§ 11, lid 6, ASchG); zijn geen van deze twee categorieën personen aanwezig, dan moeten alle werknemers worden geraadpleegd en deelnemen (§ 13, lid 2, ASchG). Voornoemde activiteiten dienen te worden toegespitst op het betrokken type werkplek, voor zover dit noodzakelijk is om redenen van risicopreventie [§ 4, juncto § 5 van het ASchG en de Verordnung über die Sicherheits- und Gesundheitsschutzdokumente (verordening inzake documenten betreffende de veiligheid en de bescherming van de gezondheid)]. Volgens de Oostenrijkse regering impliceren deze taken de raadpleging van de werknemers met betrekking tot de informatie aangaande de risico's van elke werkplek en/of functie.

53. In weerwil van de door de verwerende staat aangevoerde argumenten moet worden geconcludeerd dat de richtlijn niet op juiste wijze is omgezet:

— de genoemde voorschriften stroken met de logica van het Oostenrijkse stelsel dat, zoals ik heb uiteengezet, niet voor alle bedrijven de aanwijzing van met de veiligheid belaste personen voorschrijft en daardoor in strijd is met de richtlijn en de in het kader van de beoordeling van de omzetting van artikel 7, lid 3, gebleken gebreken vertoont, aangezien de successieve opsomming van de betrokkenen — ondernemingsraad, veiligheidsvertrouwenspersonen en werknemers in het algemeen —, die pas worden ingeschakeld wanneer de eerder genoemde organen of personen ontbreken, ertoe kan leiden dat de met risicopreventie belaste personen, indien sprake is van een personeelsraad, niet aan de in geding zijnde informatie meewerken;

— verder voorzien zij niet in een rol van de betrokken personen bij de te verstrekken informatie, maar bij het onderzoek naar en de beoordeling van de risico's;

34 — BGBl. 22/1974, zoals nadien gewijzigd.

— daarenboven vindt slechts een nauwkeurige vaststelling van de risico's van de verschillende typen werkplek en/of functie plaats wanneer dit noodzakelijk blijkt, hetgeen een beperking vormt die niet in de regeling van de Europese Gemeenschap voorkomt.

54. Vereist is, dat concreet en als eerste die personen worden genoemd die belast zijn met beschermings- en preventieactiviteiten, zodat zij bij de informatie die met betrekking tot de risico's van elk type werkplek en/of functie moet worden verstrekt, worden betrokken of hierover worden geraadpleegd; aangezien dit in de Oostenrijkse rechtsorde niet het geval is, is sprake van niet-nakoming.

ii) Informatie aan werknemers van buiten het bedrijf (artikel 10, lid 2)

55. De verwerende staat is van mening dat hij artikel 11, lid 2, sub c, juncto artikel 10, lid 2, van de richtlijn heeft omgezet door de werkgever te verplichten om werknemers van bedrijven van buitenaf voor te lichten over de op de werkplek aanwezige risico's (§ 8, lid 2, punt 1, ASchG). [35]

35 — Deze bepaling regelt de afstemming tussen werkgevers wanneer werknemers van verschillende ondernemingen worden gecontracteerd, en voorziet, als algemene regel, in een stelsel dat op wederzijdse informatie is gebaseerd.

56. De bepaling waarvan de juiste omzetting hier ter discussie staat, bevat echter niet een dergelijke verplichting — artikel 10, lid 2, wel — maar de verplichting dat de met de veiligheid belaste personen deelnemen aan of worden geraadpleegd over deze aangelegenheden, bijvoorbeeld over hun omvang of inhoud.

57. De aangevoerde nationale bepalingen bevatten deze concrete vorm van deelneming en raadpleging van deze bijzondere categorie werknemers niet en ook uit hun formulering kan dit niet worden afgeleid, waarmee de verweten schending vaststaat.

iii) Bijkomende informatie (artikel 10, lid 3, sub c)

58. De deelneming en raadpleging van de met het oog op de risicopreventie aangewezen personen strekt zich uit tot de informatie voortvloeiend uit de beschermingsactiviteiten die zij moeten krijgen van de inspectiediensten en de bevoegde instanties voor de veiligheid en de gezondheid op de werkplek.

59. De Republiek Oostenrijk betoogt dat met het Arbeitsinspektionsgesetz (wet inzake

de arbeidsinspectie; hierna: „ArbIG") [36] en het ASchG aan deze verplichting wordt voldaan.

60. Het ArbIG bepaalt dat:

— de vertegenwoordigende werknemersorganen betrokken dienen te worden bij het bezoek aan bedrijven en werkplekken door de arbeidsinspectie. Ook moet een voldoende aantal veiligheidsvertrouwenspersonen, veiligheidsdeskundigen en arbeidsgeneeskundigen hierbij aanwezig zijn; in elk geval moeten zij op hun verzoek worden ingeschakeld. De werkgever dient deze organen en personen van de aanwezigheid van de arbeidsinspectie in kennis te stellen (§ 4, lid 8, ArbIG);

— voorts de arbeidsinspectie de ondernemingsraden op de hoogte dient te brengen van de uitgevoerde metingen en onderzoeken (§ 5, lid 4, ArbIG), alsook van opgelegde sancties (§ 9, lid 4, ArbIG);

— de ondernemingsraden een afschrift ontvangen van de sommatie van de werkgever om tekortkomingen op dit gebied te verhelpen; de veiligheidsvertrouwenspersonen, alsmede de veiligheidsdeskundigen en de arbeidsgeneeskundigen dienen een afschrift te ontvangen, indien hun werkterrein hierbij is betrokken (§ 9, lid 1, ArbIG);

— wanneer bij een inspectie blijkt dat maatregelen ter bescherming van het leven en de gezondheid van werknemers moeten worden genomen, een afschrift van het aan de bevoegde autoriteit gerichte verzoek aan de vertegenwoordigende organen van de werknemers wordt gestuurd (§ 10, lid 1, ArbIG).

61. Wat de inhoud van het ASchG betreft, wijs ik erop dat:

— de werkgevers verplicht zijn de verplichtingen, bevelen en vergunningen op het gebied van de bescherming van de werknemers aan de veiligheidsvertrouwenspersonen (§ 11, lid 7, ASchG) of, bij gebreke hiervan, aan alle werknemers (§ 12, lid 7, ASchG) mede te delen;

— de veiligheidsvertrouwenspersonen gehouden zijn om, in samenspraak met de vertegenwoordigende werknemersorganen, met betrekking tot alle kwes-

36 — BGBl. 27/1993.

ties inzake de bescherming van de veiligheid en gezondheid de belangen van de werknemers te verdedigen ten overstaan van de werkgevers, de bevoegde autoriteiten en alle andere instanties (§ 11, lid 1, punt 3, ASchG);

— de werkgevers met betrekking tot deze kwesties de veiligheidsvertrouwenspersonen (§ 11, lid 4, ASchG) en de werknemers (§ 13, lid 1, ASchG) moeten raadplegen.

62. Uit deze uitvoerige lijst van voorschriften spreekt de duidelijke bedoeling om de informatieplicht van artikel 10 van de richtlijn na te komen. Zoals ik echter reeds heb uiteengezet, staat hier niet de omzetting van deze bepaling ter discussie, maar die van het daaropvolgende artikel, dat in zoverre een andere verplichting bevat dat de personen die met bijzondere taken bij de risicopreventie belast zijn aan dergelijke mededelingen meewerken of hierover worden geraadpleegd en wel, zoals ik hierboven bij wijze van voorbeeld heb genoemd, wat de omvang en de inhoud ervan betreft.

63. Voorts valt het niet met het doel en de systematiek van de richtlijn te rijmen dat de verplichting tot medewerking zich beperkt tot de algemene verplichting om de genoemde personen over aangelegenheden van preventie te raadplegen, zoals in het Oostenrijkse recht is bepaald.

64. Door niet uitdrukkelijk te voorzien in deze concrete bevoegdheid van de genoemde groep werknemers schendt de verwerende staat bijgevolg de richtlijn.

c) Beroep op externe deskundigen of diensten

65. De Commissie is voorts van mening dat artikel 11, lid 2, sub d, van de richtlijn is geschonden doordat de verplichting tot deelneming of raadpleging van werknemers met specifieke taken zich niet mede uitstrekt tot het beroep op externe deskundigen of diensten, indien de mogelijkheden in het bedrijf onvoldoende zijn om beschermings- en preventieactiviteiten te organiseren.

66. Oostenrijk betoogt dat de veiligheidsvertrouwenspersonen vooraf moeten worden geïnformeerd en gevraagd om advies over de aanstelling en het ontslag van veiligheidsdeskundigen, arbeidsgeneeskundigen en personen die verantwoordelijk zijn voor eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie (§ 11, lid 5, ASchG), tenzij er een personeelsraad bestaat die zich op dit gebied kan uitspreken (§ 92a, lid 3, ArbVG en, a contrario, § 11, lid 6, ASchG) of wanneer deze aangelegen-

heden zijn behandeld in een comité voor veiligheid en hygiëne (§ 88 ASchG).[37] Een soortgelijke regeling zou ook voor de overheidssector bestaan (§ 11, lid 5, B-BSG). Volgens Oostenrijk beantwoorden deze bepalingen aan de gemeenschapsrechtelijke vereisten.

67. Maar deze bepalingen voldoen slechts gedeeltelijk[38] aan de verplichting tot deelneming en raadpleging van artikel 11, lid 2, sub b, van de richtlijn, waarin wordt verwezen naar de aanwijzing van de in artikel 7, lid 1, genoemde werknemers die belast zijn met preventie en de in artikel 8, lid 2, bedoelde personen, verantwoordelijk voor eerste hulp, brandbestrijding en evacuatie, maar niet aan de verplichting van artikel 11, lid 2, sub d.

68. Ik heb reeds in voorgaande punten van deze conclusie uiteengezet dat artikel 7, lid 1, van de richtlijn de primaire verplichting voor de werkgever in het leven roept om de personen aan te wijzen die tot taak hebben beschermings- en preventieactiviteiten te organiseren, terwijl artikel 7, lid 3, de secundaire verplichting bevat om een beroep te doen op externe deskundigen of diensten, indien de mogelijkheden binnen het eigen bedrijf onvoldoende zijn. Aangezien het onderscheid tussen de ene en de andere verplichting ook terug te vinden is in artikel 11, lid 2, moet de omzetting beide omvatten, waarbij de ene niet in de andere mag worden opgenomen.

69. Daarenboven voorziet artikel 11, lid 2, sub d, niet in de medewerking van de personen met specifieke beschermings- en preventietaken bij de aanwijzing van degenen die bepaalde taken op deze gebieden dienen te vervullen, maar in hun medewerking ingeval het bedrijf vanwege onvoldoende interne mogelijkheden een beroep op externe deskundigen overweegt, waardoor zij zich over beide kwesties kunnen uitspreken.

70. Aangezien de door de verwerende staat vastgestelde regeling niet voorziet in het vereiste van de deelneming of raadpleging van de verantwoordelijke personen wanneer wordt besloten om een beroep te doen op externe deskundigen[39], staat de vermeende schending buiten kijf.

37 — Oostenrijk voegt hieraan toe dat wanneer noch veiligheidsvertrouwenspersonen zijn aangesteld, noch personeelsraden zijn opgericht, alle werknemers van de aanstelling of het ontslag op de hoogte moeten worden gesteld en dit met hen moet worden besproken (§ 13, lid 2, ASchG).

38 — De deelneming en raadpleging geldt niet voor alle gevallen, maar enkel wanneer een ondernemingsraad of een comité voor veiligheid en hygiëne ontbreken.

39 — Deze omissie vloeit voort uit feit dat, zoals ik in de voorgaande punten heb uiteengezet, het nationale recht niet de tussen lid 1 en lid 3 van artikel 7 van de richtlijn bestaande hiërarchie overneemt.

5. De omzetting van artikel 13, lid 2, sub a en b

a) Probleemstelling

71. Bij de beschrijving van het communautaire rechtskader heb ik erop gewezen dat de richtlijn, na een opsomming van de verplichtingen van de werkgever te hebben gegeven, in artikel 13 de verplichtingen van de werknemer vermeldt, waarbij zij uitgaat van een algemeen beginsel (lid 1) dat vervolgens nader wordt uitgewerkt aan de hand van bepaalde specifieke verplichtingen (lid 2), waaronder het op de juiste wijze gebruik maken van, enerzijds, machines, toestellen, gereedschappen, gevaarlijke stoffen en vervoermiddelen en, anderzijds, de persoonlijke beschermingsmiddelen die na gebruik weer moeten worden opgeborgen (sub a en b).

72. De Oostenrijkse bepalingen verplichten de werknemers om op de juiste wijze, in overeenstemming met hun scholing en de aanwijzingen van hun werkgever, gereedschappen en de hun ter beschikking gestelde persoonlijke beschermingsmiddelen te gebruiken (§ 15, lid 2, ASchG en § 15, lid 2, B-BSG).

73. Aangezien de Commissie voorschriften mist met betrekking tot de juiste omgang met „gevaarlijke stoffen" en het na gebruik weer opbergen van de persoonlijke beschermingsmiddelen is zij van mening dat de omzetting onvolledig is.

b) Gevaarlijke stoffen

74. Oostenrijk betoogt dat de regels inzake de bescherming tegen gevaarlijke stoffen niet bij de regels inzake gereedschappen zijn opgenomen, maar in een zelfstandige titel van het ASchG (titel IV) [40], alsmede in verschillende regelingen [41], hetgeen de Commissie onvoldoende acht om de werknemer duidelijk te informeren over zijn verantwoordelijkheden.

75. Volgens de rechtspraak van het Hof vereist de aanpassing van het nationale recht aan een richtlijn niet noodzakelijkerwijs, dat de bepalingen ervan formeel en letterlijk in een uitdrukkelijke en specifieke wetsbepaling worden overgenomen, aangezien ook een algemene juridische context kan volstaan, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn verzekert. [42]

40 — Artikelen 40 e.v. ASchG.

41 — In punt 62 van het verweerschrift vermelden de vertegenwoordigers van de Republiek Oostenrijk met betrekking tot werknemers de Verordnung über Grenzwerte für Arbeitsstoffe und krebserzeugende Arbeitsstoffe (verordening inzake grenswaarden voor substanties en carcinogene substanties), de Verordnung zum Schutz der Arbeitnehmer/innen gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe (verordening betreffende de bescherming van werknemers tegen de gevaren van biologische substanties (Verordnung biologische Arbeitsstoffe), alsmede de artikelen 52 e.v. van de Allgemeine Arbeitnehmerschutzverordnung — AAV (algemene verordening inzake de bescherming van werknemers); met betrekking tot ambtenaren noemen zij de BundesGrenzwertverordnung (federale verordening inzake grenswaarden, BGBl. II, 393/2002) en de Verordnung über den Schutz der Bundesbediensteten gegen Gefährdung durch biologische Arbeitsstoffe (verordening inzake de bescherming van federale ambtenaren tegen de risico's van biologische agentia, BGBl. II, 415/1999).

42 — Arresten van 16 november 2000, Commissie/Griekenland (C-214/98, Jurispr. blz. I-9601), punt 49; 7 december 2000, Commissie/Frankrijk (C-38/99, Jurispr. blz. I-10941), punt 53, en Commissie/Italië, aangehaald in voetnoot 24, punt 21.

76. Overeenkomstig deze rechtspraak moet worden nagegaan of artikel 13 van de richtlijn een gezamenlijke vermelding van de hierin genoemde bronnen van gevaar vereist en, zo ja, of het nagestreefde doel geschonden is.

77. Hoewel dienaangaande door partijen geen standpunt is ingenomen, is een gedifferentieerde behandeling gerechtvaardigd wanneer men bedenkt dat de hoofdoorzaken voor gevaarlijke arbeidsomstandigheden in twee grote groepen kunnen worden ingedeeld met een dienovereenkomstige wijze van optreden, opdat het uitgangspunt van de geïntegreerde veiligheid zijn volle preventieve werking kan ontplooien. [43] Tot de eerste groep gevaren behoren die welke van de werkplek zelf uitgaan, zoals de risico's die voortvloeien uit de bouwkundige constructie, de werkomgeving of de organisatie van de dienstverrichting; de tweede groep omvat de gevaren die voortvloeien uit de elementen waar de werknemer mee moet omgaan. [44]

78. Binnen de laatstgenoemde groep kunnen twee soorten gevarenbronnen worden onderscheiden: in de eerste plaats mechanische apparatuur, zoals gereedschappen, toestellen of machines, en in de tweede plaats fysische, chemische of biologische agentia.

79. Een gescheiden regeling van deze beide soorten risico's is niet alleen in overeenstemming met de respectieve bron van gevaar, maar draagt ook bij tot de toepassing van de geschikte methoden van risicopreventie, aangezien bij de controle van de betrouwbaarheid van toestellen collectieve of individuele veiligheidstechnieken worden toegepast, terwijl bij de controle van de gevaren van schadelijke agentia gebruik wordt gemaakt van werkwijzen op het gebied van de industriële hygiëne.

80. Het feit dat artikel 13, lid 2, gevaarlijke stoffen onder de arbeidsmiddelen vermeldt, belet derhalve niet dat op nationaal niveau een onderscheid wordt gemaakt tussen deze verschillende bronnen van gevaar op het werk, voor zover het in lid 1 van deze bepaling genoemde doel wordt bereikt, namelijk dat de werknemers in hun doen en laten op de werkplek zorg dragen voor hun eigen veiligheid en gezondheid en die van andere betrokken personen.

81. De Commissie heeft niet aangetoond dat de Oostenrijkse regeling dit doel ondermijnt, maar enkel betoogd dat indien de gereedschappen en de gevaarlijke stoffen gezamenlijk waren vermeld, de werknemers een duidelijker beeld zouden hebben van hun verplichtingen; dit is enkel een vermoeden, aangezien niet duidelijk is waarom de in het verweerschrift genoemde nationale bepalingen inzake gevaarlijke stoffen ontoereikend zouden zijn. Ik herinner eraan dat volgens vaste rechtspraak de vaststelling van een niet-nakoming vereist dat alle feiten en omstandigheden worden aangedragen die het Hof hiervoor nodig heeft en dat niet

43 — Lozano Lares, F., t.a.p., blz. 74-77.

44 — Het bestaan van deze twee met elkaar samenhangende groepen vindt erkenning op communautair niveau, aangezien er naast de bepalingen op de grondslag van artikel 95 EG, waarmee de technische harmonisatie van producten wordt nagestreefd, ook nog bepalingen zijn op de grondslag van artikel 137 EG, waarmee de arbeidsomstandigheden op de werkplek moeten worden geharmoniseerd.

kan worden volstaan met een of ander vermoeden. [45]

Dat is de reden waarom de richtlijn onderscheid maakt tussen beide aspecten, waarbij daaraan een zelfde gewicht wordt toegekend, zodat een omzetting in nationaal recht die niet uitdrukkelijk naar beide verwijst, onvolledig is.

c) Persoonlijke beschermingsmiddelen

82. Oostenrijk wijst het betoog van de Commissie met betrekking tot het gebruik van persoonlijke beschermingsmiddelen door verschillende werknemers van de hand met het argument dat genoemde middelen om hygiënische redenen bestemd zijn voor persoonlijk gebruik door slechts één werknemer en dat opbergen dus onnodig is, aangezien andere werknemers er toch geen gebruik van kunnen maken.

83. Dit rechtvaardigt evenwel niet het ontbreken van een uitdrukkelijke bepaling in de Oostenrijkse regelingen, inhoudend dat degene die een dergelijk middel heeft gebruikt, verplicht is om dit op de hiervoor bestemde plaats op te bergen.

84. De juiste opslag van materiaal is net zo belangrijk als het correcte gebruik ervan, dat onmogelijk zou zijn wanneer het materiaal zich, indien nodig, niet op de daarvoor bestemde plaats bevindt — een omstandigheid die verder reikt dan de genoemde overweging uit het oogpunt van hygiëne.

45 — Onder andere arresten van 25 mei 1982, Commissie/Nederland (96/81, Jurispr. blz. 1791, punt 6); 26 juni 2003, Commissie/Spanje (C-404/00, Jurispr. blz. I-6695, punt 26), en 6 november 2003, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-434/01, Jurispr. blz. I-13239, punt 21).

C — *Conclusie*

85. Op grond van het voorgaande ben ik ervan overtuigd dat de verwerende staat enerzijds niet zijn verplichtingen uit hoofde van artikel 18 van richtlijn 89/391/EEG is nagekomen en anderzijds de artikelen 2, lid 1, 7, lid 3, 8, lid 2, 11, lid 2, sub c en d, en 13, lid 2, sub b, van diezelfde richtlijn onjuist in zijn rechtsorde heeft omgezet, doch dat deze lidstaat artikel 13, lid 2, sub a, niet heeft geschonden.

VI — Kosten

86. Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Volgens artikel 69, lid 3, van het Reglement voor de procesvoering kan het Hof de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.

87. Aangezien zowel de Commissie als de Republiek Oostenrijk verwijzing van de andere partij in de kosten heeft gevorderd en ik het Hof in overweging geef het beroep nagenoeg volledig gegrond te verklaren, dient Oostenrijk negen tiende van de kosten van de gemeenschapsinstelling te dragen, welke op haar beurt een tiende van de kosten van verweerster moet betalen.

VII — Conclusie

88. Overeenkomstig het voorgaande geef ik het Hof in overweging:

1) vast te stellen dat de Republiek Oostenrijk haar verplichtingen uit hoofde van artikel 18 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 niet is nagekomen en de artikelen 2, lid 1, 7, lid 3, 8, lid 2, 11, lid 2, sub c en d, en 13, lid 2, sub b, van diezelfde richtlijn onjuist in haar rechtsorde heeft omgezet;

2) het beroep voor het overige te verwerpen;

3) de Republiek Oostenrijk in negen tiende van de kosten van de Commissie te verwijzen;

4) de Commissie van de Europese Gemeenschappen in een tiende van de kosten van de Republiek Oostenrijk te verwijzen.