URTEIL DES GERICHTSHOFES (Fünfte Kammer)

22. Mai 2003 *

In der Rechtssache C-441/01

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch H. van Vliet und H. Kreppel als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Königreich der Niederlande, vertreten durch H. G. Sevenster als Bevollmächtigte,

Beklagte,

wegen Feststellung, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag und aus Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. L 183, S. 1) verstoßen hat, dass es dem Arbeitgeber gestattet hat, frei zwischen inner- und außerbetrieblichen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsdiensten zu wählen,

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

erlässt

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten der Vierten Kammer C. W. A. Timmermans in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Fünften Kammer sowie der Richter A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr und A. Rosas (Berichterstatter),

Generalanwalt: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
Kanzler: M.-F. Contet, Hauptverwaltungsrätin,

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Parteien in der Sitzung vom 28. November 2002, in der die Kommission durch H. van Vliet und das Königreich der Niederlande durch N. A. J. Bel als Bevollmächtigten vertreten waren,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. Januar 2003

folgendes

Urteil

1 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat mit Klageschrift, die am 15. November 2001 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingegangen ist, gemäß

Artikel 226 EG Klage erhoben auf Feststellung, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus dem EG-Vertrag und aus Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit (ABl. L 183, S. 1, im Folgenden: die Richtlinie) verstoßen hat, dass es dem Arbeitgeber gestattet hat, frei zwischen inner- und außerbetrieblichen Gesundheitsschutz- und Sicherheitsdiensten zu wählen.

Rechtlicher Rahmen

Die Gemeinschaftsregelung

2 Die elfte und die zwölfte Begründungserwägung der Richtlinie lauten:

„Um einen besseren Schutz zu gewährleisten, ist es erforderlich, dass die Arbeitnehmer bzw. ihre Vertreter über die Gefahren für ihre Sicherheit und Gesundheit und die erforderlichen Maßnahmen zur Verringerung oder Ausschaltung dieser Gefahren informiert werden. Es ist ferner unerlässlich, dass sie in die Lage versetzt werden, durch eine angemessene Mitwirkung entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken zu überprüfen und zu gewährleisten, dass die erforderlichen Schutzmaßnahmen getroffen werden.

Es ist erforderlich, die Unterrichtung, den Dialog und die ausgewogene Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes am Arbeitsplatz zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern bzw. ihren Vertretern durch geeignete Verfahren und Instrumente entsprechend den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken auszuweiten."

3 Artikel 7 der Richtlinie, der die Überschrift „Mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung beauftragte Dienste" trägt, bestimmt:

„(1) Unbeschadet seiner Pflichten nach den Artikeln 5 und 6 benennt der Arbeitgeber einen oder mehrere Arbeitnehmer, die er mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren im Unternehmen bzw. im Betrieb beauftragt.

(2) Den benannten Arbeitnehmern dürfen durch ihre Schutztätigkeiten und ihre Tätigkeiten zur Verhütung berufsbedingter Gefahren keine Nachteile entstehen.

Die benannten Arbeitnehmer müssen, um den sich aus dieser Richtlinie ergebenden Verpflichtungen nachkommen zu können, über die entsprechende Zeit verfügen.

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

(4) Zieht der Arbeitgeber außerbetriebliche Fachleute hinzu, so hat er die betreffenden Personen oder Dienste über diejenigen Faktoren zu unterrichten, von denen bekannt ist oder vermutet wird, dass sie Auswirkungen auf die Sicherheit und die Gesundheit der Arbeitnehmer haben, und ihnen Zugang zu den in Artikel 10 Absatz 2 genannten Informationen zu verschaffen.

(5) In allen Fällen gilt:

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

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

und

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

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

(6) Der Schutz und die Verhütung von Gefahren für die Sicherheit und die Gesundheit, die Gegenstand dieses Artikels sind, werden von einem oder mehreren Arbeitnehmern bzw. von einem einzigen oder von verschiedenen Diensten gewährleistet, der/die zu dem Unternehmen bzw. Betrieb gehört/gehören oder von außen hinzugezogen wird/werden.

Der oder die Arbeitnehmer bzw. der Dienst oder die Dienste müssen erforderlichenfalls zusammenarbeiten.

(7) Die Mitgliedstaaten können unter Berücksichtigung der Art der Tätigkeiten und der Größe der Unternehmen die Unternehmenssparten festlegen, in denen der Arbeitgeber die in Absatz 1 genannten Aufgaben selbst übernehmen kann, sofern er die erforderlichen Fähigkeiten besitzt.

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

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

4 Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie sieht vor:

„Die Arbeitnehmer bzw. die Arbeitnehmervertreter mit einer besonderen Funktion bei der Sicherheit und beim Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer werden in ausgewogener Weise nach den nationalen Rechtsvorschriften bzw. Praktiken beteiligt oder werden im Voraus vom Arbeitgeber gehört:

...

b) zu der Benennung der Arbeitnehmer gemäß Artikel 7 Absatz 1 und Artikel 8 Absatz 2 sowie zu den Maßnahmen gemäß Artikel 7 Absatz 1;

...

d) zur etwaigen Hinzuziehung außerbetrieblicher Fachleute (Personen oder Dienste) gemäß Artikel 7 Absatz 3;

...“

Die nationale Regelung

5 Artikel 17 Absatz 1 der Nederlandse Arbeidsomstandighedenwet (niederländisches Gesetz über die Arbeitsbedingungen), geändert durch das Gesetz vom 22. Dezember 1993 (*Staatsblad* 1993, Nr. 757) und das Gesetz vom 9. Juni 1994 (*Staatsblad* 1994, Nr. 441) lautet:

„Allgemeine Verpflichtung

Artikel 17

1. Der Arbeitgeber lässt sich bei der Erfüllung seiner Verpflichtungen aufgrund dieses Gesetzes unterstützen von:

a) einem oder mehreren fachkundigen Arbeitnehmern, die in einem Dienst organisiert sein können;

b) einem oder mehreren anderen Fachleuten;

c) einem oder mehreren Diensten, die aus anderen Fachleuten bestehen, oder

d) einer Kombination aus fachkundigen Arbeitnehmern, anderen Fachleuten oder Diensten im Sinne der Buchstaben a, b und c.

(2) Der Arbeitgeber ergreift solche Maßnahmen und richtet die Tätigkeiten so ein, dass die Aufgaben der in Absatz 1 genannten fachkundigen Arbeitnehmer, anderen Fachleute und Dienste aufeinander abgestimmt sind.

(3) Bevor der Arbeitgeber eine Entscheidung über die Art und Weise der Ausführung von Absatz 1 trifft, berät er sich mit dem Betriebsrat oder, wenn kein Betriebsrat vorhanden ist, mit den betroffenen Arbeitnehmern."

6 Diese Regelung ist nach Abschluss des Vorverfahrens geändert worden. Eine neues Gesetz über die Arbeitsbedingungen ist 1998 erlassen (*Staatsblad* 1999, Nr. 184) und am 29. Dezember 2000 (*Staatsblad* 2000, Nr. 595) geändert worden. Artikel 14 dieses Gesetzes ersetzt Artikel 17 des früheren Gesetzes, aber es ist unstreitig, dass der Gegenstand des Rechtsstreits dadurch nicht verändert wird, da nach dem betreffenden Artikel 14 in Bezug auf den Rückgriff auf inner- oder außerbetriebliche Dienste, die auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen fachkundig sind, die gleichen Grundsätze gelten.

Vorverfahren

7 Da zum Vorverfahren kein Streit besteht, werden lediglich dessen wesentliche Schritte rekapituliert.

8 Mit Schreiben vom 21. Februar 1994 teilten die Niederlande der Kommission die Rechtsquellen mit, mit denen die Richtlinie in niederländisches Recht umgesetzt worden war und zu denen u. a. das Gesetz über die Arbeitsbedingungen gehörte.

9 Am 11. Juli 1997 richtete die Kommission eine schriftliche Aufforderung zur Äußerung an die Niederlande, auf die diese mit Schreiben vom 21. November 1997 antworteten.

10 Am 30. Dezember 1998 gab die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, auf die die Niederlande mit Schreiben vom 29. März 1999 antworteten.

11 Da die Kommission die Antwort der Niederlande auf die mit Gründen versehene Stellungnahme nicht für zufrieden stellend erachtete, hat sie beschlossen, die vorliegende Klage zu erheben.

Zur Klage

12 Die Kommission macht geltend, das Königreich der Niederlande habe Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie nicht ordnungsgemäß umgesetzt. Artikel 17 Absatz 1 des Gesetzes über die Arbeitsbedingungen sehe keine Rangordnung zwischen den unter den Buchstaben a bis d aufgeführten Optionen vor. Der Arbeitgeber verfüge

daher über ein weites Ermessen bei der Entscheidung zwischen der inner- und der außerbetrieblichen Organisation der Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren, während die Richtlinie ihm keine solche freie Wahl lasse, sondern eine Rangfolge zwischen den beiden Lösungen vorschreibe, die sich nach einem objektiven Kriterium richte, nämlich danach, ob es im Unternehmen bzw. im Betrieb Personal gebe, das über die zur Übernahme dieser Aufgaben erforderlichen Fähigkeiten verfüge.

13 Die niederländische Regierung wendet sich gegen die von der Kommission vertretene Auslegung der Richtlinie. Sie stützt ihr Vorbringen auf den Wortlaut von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie, auf die Systematik dieser Bestimmung sowie auf das Ziel, die Eigenart als Maßnahme zur Erreichung eines Mindestmaßes an Harmonisierung und die praktische Wirksamkeit der Richtlinie. Diese Gesichtspunkte sind nacheinander zu prüfen.

Zum Wortlaut von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie

Vorbringen der Parteien

14 Die niederländische Regierung macht zunächst geltend, der Wortlaut von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie sei zu vage, um als Beurteilungskriterium dafür dienen zu können, ob auf außerbetriebliche Dienste zurückgegriffen werden könne. Aus ihm ergebe sich lediglich, dass der Arbeitgeber außerbetriebliche Fachleute hinzuziehen müsse, wenn das Unternehmen nicht über die geeigneten Mittel verfüge. Der Wortlaut dieser Bestimmung erlaube eine weite und offene Auslegung.

15 Was sodann die Umsetzung einer Richtlinie angehe, seien die Mitgliedstaaten in der Wahl der Form und der Mittel zu ihrer Durchführung frei. Ihre Verpflichtung bestehe darin, für die praktische Wirksamkeit der Richtlinie zu sorgen, was mit der niederländischen Regelung geschehe.

16 Jedenfalls sei es der Arbeitgeber, der darüber befinde, ob die Möglichkeiten im Unternehmen unzureichend seien und er daher außerbetriebliche Fachleute hinzuziehen müsse. Er könne wählen, ob er selbst die Voraussetzungen für die Einsetzung eines innerbetrieblichen Dienstes schaffen wolle oder nicht.

17 Schließlich hebt die niederländische Regierung die nachteiligen Folgen hervor, die eine Auslegung von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie, wie sie von der Kommission vertreten werde, für die Unternehmen haben könnte. So könnte ein Arbeitgeber, der über das geeignete Personal verfüge, niemals auf einen außerbetrieblichen Dienst zurückgreifen, es sei denn, er entließe die betreffenden Arbeitnehmer. Umgekehrt müsste er, wenn er Arbeitnehmer einstellen würde, die diese Aufgaben übernehmen könnten, obwohl sie bereits von einem außerbetrieblichen Dienst wahrgenommen würden, den Vertrag mit dem betreffenden Dienst ändern oder beenden.

18 Die Kommission trägt vor, Absatz 3 des Artikels 7 der Richtlinie folge auf zwei Absätze, die eindeutig die Mitwirkung der Arbeitnehmer des Unternehmens an den Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren vorsähen. Diese Bestimmung lasse dem Arbeitgeber keine Wahl. Eine andere Auslegung nähme dem Nebensatz „reichen die Möglichkeiten im Unternehmen bzw. im Betrieb nicht aus" jede praktische Wirksamkeit.

19 Zwar müsse ein Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht wörtlich in innerstaatliches Recht umsetzen. Er sei aber verpflichtet, ihre vollständige Anwendung auf hinreichend klare und bestimmte Weise zu gewährleisten. Wenn die Richtlinie ordnungsgemäß umgesetzt worden wäre, würde die mit ihrem Artikel 7 Absatz 3 aufgestellte Rangfolge auch in den Niederlanden gelten. Ferner sei es nicht allein Sache des Arbeitgebers, festzustellen, ob die Möglichkeiten im Unternehmen ausreichend seien. Vielmehr könnten die Entscheidungen des Arbeitgebers einer Kontrolle durch die nationalen Behörden unterzogen werden.

Würdigung durch den Gerichtshof

20 Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie legt dem Arbeitgeber in erster Linie die Verpflichtung auf, einen oder mehrere Arbeitnehmer zu benennen, die er mit Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren beauftragt. Artikel 7 Absatz 3 sieht die Verpflichtung vor, außerbetriebliche Fachleute hinzuzuziehen. Diese Verpflichtung ist jedoch lediglich subsidiär gegenüber derjenigen aus Artikel 7 Absatz 1, da sie nur besteht, wenn „die Möglichkeiten im Unternehmen bzw. im Betrieb nicht aus[reichen], um die Organisation dieser Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung durchzuführen".

21 Artikel 7 der Richtlinie enthält daher eine Rangfolge der Verpflichtungen, die den Arbeitgebern auferlegt sind.

22 Diese Auslegung wird durch den Wortlaut von Artikel 11 Absatz 2 der Richtlinie untermauert, der unter Buchstabe b auf die Benennung der Arbeitnehmer gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie und unter Buchstabe d auf die Hinzuziehung außerbetrieblicher Fachleute gemäß Artikel 7 Absatz 3 Bezug nimmt, wobei nur im zuletzt genannten Fall das Wort „etwaigen" hinzugefügt ist.

23 Um die vollständige Anwendung in hinreichend klarer und bestimmter Weise zu gewährleisten, musste die Umsetzung in das niederländische Recht die in Artikel 7 der Richtlinie festgelegte Rangfolge widerspiegeln.

24 Die Befürchtung, dass der Arbeitgeber rein subjektiv beurteilen könnte, ob die Voraussetzung des Artikels 7 Absatz 3 der Richtlinie erfüllt ist, erscheint unbegründet. Denn nach Artikel 7 Absatz 8 der Richtlinie sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, festzulegen, über welche Fähigkeiten und Eignungen die Ar-

beitnehmer verfügen müssen, und es steht ihnen frei, andere objektive Kriterien festzulegen, von denen sich die Arbeitgeber bei der Beurteilung der in ihrem Unternehmen vorhandenen Möglichkeiten leiten lassen müssen.

25 Zu den von der niederländischen Regierung befürchteten nachteiligen Folgen, die in Randnummer 17 dieses Urteils angegeben sind, ist festzustellen, dass sie nicht so ernst sein können, wie die niederländische Regierung zu verstehen gibt. Gemäß Artikel 7 Absatz 2 der Richtlinie dürfen den benannten Arbeitnehmern durch ihre Schutztätigkeiten und ihre Tätigkeiten zur Verhütung berufsbedingter Gefahren keine Nachteile entstehen. Was die außerbetrieblichen Dienste betrifft, die ein Arbeitgeber möglicherweise hinzugezogen hat, so sind sie zweifellos gegen eine abrupte Vertragsbeendigung geschützt. Jedenfalls ist anzunehmen, dass sie in ihrer Eigenschaft als spezialisierte Dienste Kenntnis von den Gemeinschaftsvorschriften haben und die erforderlichen Vorkehrungen treffen können, um sich darauf einzustellen.

26 Folglich ist das auf den Wortlaut von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie gestützte Vorbringen der niederländischen Regierung unbegründet.

Zur Systematik von Artikel 7 der Richtlinie

Vorbringen der Parteien

27 Die niederländische Regierung ist der Auffassung, dass Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie nicht isoliert gesehen werden dürfe, sondern im Zusammenhang mit den anderen Bestimmungen dieses Artikels ausgelegt werden müsse.

28 Sie wendet sich gegen die Auslegung von Artikel 7 Absatz 4 der Richtlinie, der zufolge diese Bestimmung zeige, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber den innerbetrieblichen Diensten den Vorzug gegeben habe. Außerdem stelle Artikel 7 Absatz 6 keine Rangordnung in welcher Form auch immer auf.

29 Die Kommission bemerkt, dass Artikel 7 Absatz 6 der Richtlinie in keiner Weise die in den Absätzen 1 bis 3 dieses Artikels aufgestellte Rangfolge beeinträchtige.

Würdigung durch den Gerichtshof

30 Die Prüfung der Systematik von Artikel 7 der Richtlinie und der Reihenfolge seiner einzelnen Absätze lässt keinen anderen Schluss zu als den, der aus der Prüfung des Wortlauts von Absatz 3 gezogen worden ist. Insbesondere stellen die Absätze 4 und 6 dieses Artikels in keiner Weise die in den Absätzen 1 bis 3 festgelegte Rangfolge in Frage.

31 Somit ist das auf die Systematik von Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie gestützte Vorbringen der niederländischen Regierung unbegründet.

Zum Ziel der Richtlinie

Vorbringen der Parteien

32 Die niederländische Regierung bestreitet, dass mit der Richtlinie eine größtmögliche Mitwirkung der Arbeitnehmer an den Schutzmaßnahmen und Maß-

nahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren angestrebt werde. Dieses Ziel sei weder dem Wortlaut von Artikel 1 der Richtlinie noch ihren Begründungserwägungen, noch der Begründung des ursprünglichen Richtlinienvorschlags oder der Systematik der Richtlinie zu entnehmen.

33 Die Richtlinie solle sicherstellen, dass den Arbeitsbedingungen und den berufsbedingten Gefahren im Unternehmen systematisch und vorbeugend Aufmerksamkeit geschenkt werde. Die niederländische Regierung erwähnt in diesem Zusammenhang Artikel 1 Absätze 1 und 2 der Richtlinie. Die Art und Weise, in der die Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung organisiert würden, sei kein Selbstzweck, sondern lediglich ein Mittel zur Erreichung dieses Zwecks.

34 Hätte die Richtlinie das von der Kommission behauptete Ziel, so hätte der Gesetzgeber außerdem den Rückgriff auf außerbetriebliche Fachleute erschwert, indem er z. B. ein Mindestmaß an Schutzmaßnahmen oder Maßnahmen zur Gefahrenverhütung vorgeschrieben hätte, das im Unternehmen organisiert werden müsste, oder indem er höhere Anforderungen an die Fähigkeiten und die Eignung dieser Fachleute gestellt hätte, um zu vermeiden, dass der Arbeitgeber vorschnell ihre Dienste hinzuziehe.

35 Jedenfalls vernachlässigten die niederländischen Rechtsvorschriften keineswegs die durch die Artikel 10 und 11 der Richtlinie vorgeschriebene Mitwirkung der Arbeitnehmer.

36 Die Kommission bestreitet nicht, dass das Ziel der Richtlinie in der Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz besteht. Mehrere Begründungserwägungen der Richtlinie ließen jedoch den Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers erkennen, zur Erreichung dieses Ziels eine „angemessene Mitwirkung" der Arbeitnehmer ins Werk zu setzen.

37 Außerdem sei die Behauptung falsch, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber, wenn ihre Auslegung zuträfe, ein Mindestmaß an Schutzmaßnahmen oder Maßnahmen zur Gefahrenverhütung vorgeschrieben hätte, das im Unternehmen organisiert werden müsste. Die Richtlinie gehe von dem Grundsatz aus, dass jedes der betroffenen Unternehmen in der Lage sei, ein solches Mindestmaß zu organisieren.

Würdigung durch den Gerichtshof

38 Wie schon aus dem Titel der Richtlinie hervorgeht, bezweckt sie die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit. Entgegen den Ausführungen der niederländischen Regierung hat die Richtlinie nicht nur zum Ziel, den Schutz der Arbeitnehmer gegen Arbeitsunfälle und die Verhütung berufsbedingter Gefahren zu verbessern, sondern sie bezweckt auch, spezifische Maßnahmen zur Organisation der betreffenden Schutz- und Verhütungstätigkeiten auf den Weg zu bringen. So nennt sie bestimmte Mittel, die nach Ansicht des Gemeinschaftsgesetzgebers geeignet sind, das festgelegte Ziel zu erreichen.

39 Nach der elften und der zwölften Begründungserwägung der Richtlinie gehören zu deren Zielen u. a. der Dialog und die ausgewogene Zusammenarbeit zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern im Hinblick auf den Erlass der Maßnahmen, die zum Schutz der Arbeitnehmer gegen Arbeitsunfälle und berufsbedingte Krankheiten erforderlich sind.

40 Bei der in Artikel 7 zum Ausdruck gebrachten Entscheidung, falls es die Möglichkeiten im Unternehmen gestatten, der Mitwirkung der Arbeitnehmer an den Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren den Vorrang vor der Hinzuziehung außerbetrieblicher Fachleute einzuräumen, handelt es sich um eine organisatorische Maßnahme, die mit dem genannten Ziel der Mitwirkung der Arbeitnehmer an der Verbesserung ihrer eigenen Sicherheit im Einklang steht.

41 Folglich ist das auf das Ziel der Richtlinie gestützte Vorbringen der niederländischen Regierung unbegründet.

Zur Eigenart der Richtlinie als Maßnahme zur Erreichung eines Mindestmaßes an Harmonisierung

Vorbringen der Parteien

42 Die niederländische Regierung ist der Ansicht, mit der Richtlinie werde nur ein Mindestmaß an Harmonisierung vorgenommen. Sie verweist insoweit darauf, dass die Richtlinie aufgrund von Artikel 118a EG-Vertrag, jetzt Artikel 138 EG (die Artikel 117 bis 120 EG-Vertrag sind durch die Artikel 136 EG bis 143 EG ersetzt worden), erlassen worden sei, der nur eine Grundlage für ein Mindestmaß an Harmonisierung sei, und dass sie nach ihrem Artikel 1 Absatz 3 Bestimmungen nicht berühre, die für den Schutz der Arbeitnehmer günstiger seien. Die Mitgliedstaaten könnten daher strengere nationale Vorschriften im Hinblick auf den Schutz der Arbeitnehmer erlassen.

43 In bestimmten Punkten biete das niederländische Gesetz über die Arbeitsbedingungen einen größeren Schutz als die Richtlinie, insbesondere dadurch, dass mit ihm ein Netz hochwertiger Dienste im ganzen Land errichtet werde, das umfassendere Aufgaben der Gefahrenverhütung wahrnehme, als sie in der Richtlinie vorgesehen seien. Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie sei dementsprechend auszulegen. Der verstärkte Schutz, den das Königreich der Niederlande nach der Richtlinie vorsehen dürfe, setze voraus, dass der Arbeitgeber frei den Dienst wählen könne, der ihm in seinem Fall dieses hohe Schutzniveau biete. Jede Auslegung der betreffenden Bestimmung, die der innerbetrieblichen Organisation der Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefah-

ren rechtlich bindend den Vorzug gäbe, verstoße gegen Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie.

44 Die Kommission bestreitet, dass die Sicherheit der Arbeitnehmer durch den Rückgriff auf außerbetriebliche Fachleute besser gewährleistet werde. Sie beruft sich auf ein Gutachten eines von ihr beauftragten Instituts, aus dem hervorgehe, dass der Rückgriff auf außerbetriebliche Fachleute nicht zwangsläufig zur Verbesserung der Arbeitssicherheit beitrage, und nennt das Beispiel eines Unternehmens, das im Internet eine Gefahrenanalyse ohne Besichtigung des Unternehmens anbiete.

Würdigung durch den Gerichtshof

45 Wie die niederländische Regierung vorträgt, ist Artikel 1 Absatz 3 der Richtlinie zu entnehmen, dass diese bereits geltende oder künftige nationale und gemeinschaftliche Bestimmungen, die für die Sicherheit und den Gesundheitsschutz der Arbeitnehmer am Arbeitsplatz günstiger sind, nicht berührt.

46 Wie jedoch der Generalanwalt in Nummer 24 seiner Schlussanträge feststellt, geht es im vorliegenden Fall nicht um die Frage, ob die niederländischen Rechtsvorschriften den Arbeitnehmern einen höheren Schutz bieten als die Richtlinie. Zu prüfen ist vielmehr, ob diese Rechtsvorschriften nicht den Bestimmungen der Richtlinie, namentlich dem Rangverhältnis zwischen den beiden in deren Artikel 7 vorgesehenen Möglichkeiten, zuwiderlaufen.

47 Somit ist das Vorbringen der niederländischen Regierung, mit dem auf die Eigenart der Richtlinie als Maßnahme zur Erreichung eines Mindestmaßes an Harmonisierung abgestellt wird, unbegründet.

Zur praktischen Wirksamkeit der Richtlinie

Vorbringen der Parteien

48 Die niederländische Regierung ist der Auffassung, sie habe für die praktische Wirksamkeit der Richtlinie gesorgt. Die niederländischen Rechtsvorschriften seien ausreichend, um das Ziel der Richtlinie zu erreichen, mit der eine auf ausreichende Eignung und Fähigkeiten gestützte Politik vorbeugender und systematischer Sicherheit innerhalb des Unternehmens sichergestellt werden solle.

49 Erstens würden an die Personen, die mit den Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren betraut seien, hohe Qualitätsanforderungen gestellt. Somit gäben Art und Größe des Unternehmens den Ausschlag dafür, ob die erforderlichen Mittel innerhalb des Unternehmens vorhanden seien oder ob außerbetriebliche Dienste hinzugezogen werden müssten, die oftmals den Vorteil hätten, größere Objektivität an den Tag legen zu können als die innerbetrieblichen Fachleute.

50 Zweitens sähen die niederländischen Rechtsvorschriften verschiedene Maßnahmen vor, mit denen die Mitwirkung der Arbeitnehmer an der auf dem Gebiet der Arbeitsbedingungen verfolgten Politik gewährleistet werden solle (Unterrichtung des Betriebsrats, Beratungen, jährlicher Bericht über die ergriffenen Schutzmaßnahmen usw.). Die niederländische Regierung hebt insbesondere hervor, dass aufgrund des Gesetzes über die Betriebsräte die Entscheidungen der Arbeitgeber im Bereich der genannten Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Gefahrenverhütung der Zustimmung der Arbeitnehmervertreter bedürften.

51 Sie sei überzeugt, dass ein flexibles System, das hohe Ansprüche an die Fachkunde stelle und den Arbeitnehmervertretern weitgehende Rechte einräume, die beste Garantie dafür sei, dass die Ziele der Richtlinie erreicht würden.

52 Nach Auffassung der Kommission kann die praktische Wirksamkeit der Richtlinie nur dadurch sichergestellt werden, dass der Organisation der Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren innerhalb des Unternehmens der Vorzug gegeben wird. Zunächst einmal seien die Arbeitnehmer motivierter als außerbetriebliche Fachleute, wenn es darum gehe, ein hohes Schutzniveau für sie selbst und ihre Kollegen zu garantieren. Sodann wüssten sie am besten über die Gefahren Bescheid, denen sie ausgesetzt seien. Schließlich ermögliche ihnen der Umstand, dass sie den anderen Arbeitnehmern bekannt seien und ihnen keine Nachteile durch ihre Tätigkeiten entstehen dürften, im Namen der anderen Arbeitnehmer zu sprechen und Forderungen in Bezug auf die Sicherheit an den Arbeitgeber zu stellen.

Würdigung durch den Gerichtshof

53 Zum einen ist daran zu erinnern, dass Artikel 7 Absätze 1 und 3 der Richtlinie eindeutig eine Rangfolge in Bezug auf die Organisation der Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren im Unternehmen aufstellt. Nur wenn die Möglichkeiten im Unternehmen nicht ausreichen, muss der Arbeitgeber außerbetriebliche Fachleute hinzuziehen.

54 Zum anderen hat die Richtlinie, wie in den Randnummern 38 und 39 dieses Urteils ausgeführt worden ist, zum Ziel, die ausgewogene Zusammenarbeit zwischen den Arbeitgebern und den Arbeitnehmern bei den Schutzmaßnahmen

und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren zu fördern. Indem der Organisation dieser Tätigkeiten innerhalb des Unternehmens der Vorzug gegeben wird, kann somit die praktische Wirksamkeit der Richtlinie am ehesten gewährleistet werden.

55 Dass dem Arbeitgeber die Wahl zwischen der Organisation dieser Tätigkeiten innerhalb des Unternehmens und dem Rückgriff auf außerbetriebliche Fachleute gelassen wird, trägt nach alledem nicht dazu bei, die praktische Wirksamkeit der Richtlinie sicherzustellen, sondern stellt eine Verletzung der Pflicht dar, die vollständige Anwendung der Richtlinie zu gewährleisten.

56 Somit ist das auf die praktische Wirksamkeit der Richtlinie bezogene Vorbringen der niederländischen Regierung unbegründet.

57 Folglich ist festzustellen, dass das Königreich der Niederlande dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie verstoßen hat, dass es die Subsidiarität des Rückgriffs auf außerbetriebliche Fachleute im Hinblick auf die Gewährleistung der Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren nicht in sein nationales Recht übernommen hat.

Kosten

58 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da das Königreich der Niederlande mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm gemäß dem entsprechenden Antrag der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF (Fünfte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1. **Das Königreich der Niederlande hat dadurch gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 3 der Richtlinie 89/391/EWG des Rates vom 12. Juni 1989 über die Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit verstoßen, dass es die Subsidiarität des Rückgriffs auf außerbetriebliche Fachleute im Hinblick auf die Gewährleistung der Schutzmaßnahmen und Maßnahmen zur Verhütung berufsbedingter Gefahren nicht in sein nationales Recht übernommen hat.**

2. **Das Königreich der Niederlande trägt die Kosten des Verfahrens.**

Timmermans La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 22. Mai 2003.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident der Fünften Kammer

M. Wathelet