DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

22. maj 2003 *

I sag C-441/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved H. van Vliet og H. Kreppel, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kongeriget Nederlandene ved H.G. Sevenster, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten og artikel 7, stk. 3, i Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT L 183, s. 1), idet denne det tillader, at arbejdsgiveren frit kan vælge mellem interne og eksterne sikkerheds- og sundhedstjenester,

* Processprog: nederlandsk.

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af formanden for Fjerde Afdeling, C.W.A. Timmermans, som fungerende formand for Femte Afdeling, og dommerne A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr og A. Rosas (refererende dommer),

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: ekspeditionssekretær M.-F. Contet,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at parterne har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 28. november 2002, hvorunder Kommissionen var repræsenteret ved H. van Vliet og Kongeriget Nederlandene ved N.A.J. Bel, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 16. januar 2003,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 15. november 2001 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt

sag med påstand om, at det fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktaten og artikel 7, stk. 3, i Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet (EFT L 183, s. 1, herefter »direktivet«), idet det tillader, at arbejdsgiveren frit kan vælge mellem interne og eksterne sikkerheds- og sundhedstjenester.

De relevante retsregler

De fællesskabsretlige bestemmelser

2 Ellevte og tolvte betragtning til direktivet har følgende ordlyd:

»For at sikre et højere beskyttelsesniveau må arbejdstagerne og/eller deres repræsentanter oplyses om risiciene for deres sikkerhed og sundhed og om de foranstaltninger, der er påkrævet for at mindske eller fjerne disse risici; det er ligeledes absolut nødvendigt, at de gennem en afbalanceret deltagelse i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis selv får mulighed for at bidrage til, at de nødvendige beskyttelsesforanstaltninger træffes.

Det er nødvendigt at fremme udvekslingen af oplysninger, dialogen og en afbalanceret form for deltagelse i spørgsmål vedrørende sikkerhed og sundhed på arbejdsstedet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere og/eller deres repræsentanter ved hjælp af hensigtsmæssige fremgangsmåder og instrumenter i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis.«

3 Direktivets artikel 7, der har overskriften »Beskyttelses- og forebyggelsestjenester«, bestemmer:

»1. Med forbehold af de i artikel 5 og 6 omhandlede forpligtelser, udpeger arbejdsgiveren en eller flere arbejdstagere, som skal varetage aktiviteterne til beskyttelse og aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici inden for virksomheden og/eller institutionen.

2. De udpegede arbejdstagere må ikke stilles ringere på grund af deres aktiviteter til beskyttelse og deres aktiviteter til forebyggelse af erhvervsbetingede risici.

For at kunne udføre de opgaver, som dette direktiv medfører, skal de udpegede arbejdstagere have rimelig tid stillet til rådighed.

3. Hvis personalet i virksomheden og/eller institutionen ikke er tilstrækkelig kompetent med henblik på tilrettelæggelsen af disse aktiviteter til beskyttelse og forebyggelse, skal arbejdsgiveren henvende sig til kompetent sagkundskab (personer eller serviceorganer) uden for virksomheden og/eller institutionen.

4. Hvis arbejdsgiveren henvender sig til sådan kompetent sagkundskab, skal de pågældende personer eller serviceorganer informeres af arbejdsgiveren om faktorer, der vides eller formodes at påvirke arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, og indrømmes adgang til de oplysninger, der er omhandlet i artikel 10, stk. 2.

5. Under alle omstændigheder skal:

— de udpegede arbejdstagere have tilstrækkelige færdigheder og råde over de nødvendige midler

— de eksterne personer eller serviceorganer, der rådspørges, have tilstrækkelige kvalifikationer og råde over de nødvendige personlige og faglige midler

og

— de udpegede arbejdstagere og de eksterne personer eller serviceorganer, der rådspørges, omfatte et tilstrækkeligt antal

til at kunne påtage sig de pågældende aktiviteter til beskyttelse og forebyggelse under hensyntagen til virksomhedens og/eller institutionens størrelse og/eller de risici, arbejdstagerne er udsat for, samt disses placering i virksomheden og/eller institutionen som helhed.

6. Den i nærværende artikel omhandlede beskyttelse mod og forebyggelse af sikkerheds- og sundhedsrisici varetages af én eller flere arbejdstagere, af en enkelt tjeneste eller af særskilte tjenester, hvad enten denne eller disse er interne eller eksterne for virksomheden og/eller institutionen.

Arbejdstageren(erne) eller tjenesten(erne) skal samarbejde i det nødvendige omfang.

7. Medlemsstaterne kan under hensyntagen til aktiviteternes art og virksomhedens størrelse definere de virksomhedskategorier, hvor arbejdsgiveren, hvis han har de nødvendige færdigheder, selv kan påtage sig de i stk. 1 fastsatte opgaver.

8. Medlemsstaterne definerer de tilstrækkelige færdigheder og kvalifikationer, der er omhandlet i stk. 5.

De kan definere det tilstrækkelige antal, der er omhandlet i stk. 5.«

4 I direktivets artikel 11, stk. 2, er følgende fastsat:

»Arbejdstagere eller deres repræsentanter, som særlig beskæftiger sig med arbejdstagernes sikkerhed og sundhed, skal have tilsikret en afbalanceret deltagelse, i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis, eller på forhånd og til behørig tid høres af arbejdsgiveren for så vidt angår:

[...]

b) udpegelse af de arbejdstagere, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1, og artikel 8, stk. 2, samt om de aktiviteter, der er omhandlet i artikel 7, stk. 1

[...]

d) den i artikel 7, stk. 3, omhandlede eventuelle henvendelse til kompetent sagkundskab (personer eller serviceorganer) uden for virksomheden og/eller institutionen

[...]«

De nationale bestemmelser

5 Artikel 17 i Nederlandse Arbeidsomstandighedenwet (nederlandsk lov om arbejdsmiljø, herefter »arbowet«), som ændret ved lov af 22. december 1993 (*Staatsblad* 1993, nr. 757) og ved lov af 9. juni 1994 (*Staatsblad* 1994, nr. 441), har følgende ordlyd:

»Almindelig forpligtelse

Artikel 17

1. For så vidt angår de forpligtelser, der påhviler arbejdsgiveren efter denne lov, skal arbejdsgiveren lade sig bistå af:

a) en eller flere sagkyndige arbejdstagere, hvad enten de indgår i en tjeneste eller ej

b) en eller flere andre sagkyndige

c) en eller flere tjenester, der består af andre sagkyndige

d) en kombination af sagkyndige arbejdstagere, andre sagkyndige eller tjenester i den i litra a), b) og c), forudsatte betydning.

2. Arbejdsgiveren træffer foranstaltninger og leder indsatsen på en sådan måde, at de sagkyndige arbejdstageres opgaver, de andre sagkyndiges eller tjenesters opgaver som omhandlet i stk. 1, er indbyrdes sammenhængende.

3. Arbejdsgiveren rådfører sig på forhånd med samarbejdsudvalget eller, hvis der ikke findes et sådant, med de berørte arbejdstagere, om enhver beslutning, han agter at træffe i medfør af stk. 1.«

6 Efter afslutningen af den administrative procedure er disse forskrifter blevet ændret. I 1998 blev der indført en ny lov om arbejdsmiljø (*Staatsblad* 1999, nr. 184), som blev ændret den 29. december 2000 (*Staatsblad* 2000, nr. 595). Artikel 14 i denne lov erstatter artikel 17 i den tidligere gældende lov, men der er enighed om, at genstanden for tvisten ikke ændres derved, idet der i artikel 14 gøres brug af de samme principper for så vidt angår brug af interne eller eksterne tjenester, der er kompetente vedrørende arbejdsmiljø.

Den administrative procedure

7 Da denne procedure ikke er omtvistet, er det blot de vigtigste etaper af denne, der skal nævnes.

8 Ved skrivelse af 21. februar 1994 tilstillede de nederlandske myndigheder Kommissionen de lovtekster, hvorved direktivet var blevet gennemført i nederlandsk ret, herunder bl.a. arbowet.

9 Den 11. juli 1997 sendte Kommissionen en åbningsskrivelse til Kongeriget Nederlandene, som besvarede denne den 21. november 1997.

10 Den 30. december 1998 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, som de nederlandske myndigheder besvarede ved skrivelse af 29. marts 1999.

11 Da Kommissionen ikke fandt dette svar tilfredsstillende, besluttede den at anlægge nærværende sag.

Sagen ved Domstolen

12 Kommissionen har gjort gældende, at Kongeriget Nederlandene ikke har gennemført direktivets artikel 7, stk. 3, korrekt. Ifølge Kommissionen indeholder arbowet ikke nogen rangorden for de forskellige muligheder, der opregnes i litra a) til d). Arbejdsgiveren har således en vidtgående mulighed for at vælge mellem

intern og ekstern tilrettelæggelse af aktiviteterne til beskyttelse mod og forebyggelse af erhvervsbetingede risici, uanset at direktivet ikke forlener ham med et sådant valg, men opstiller en rangfølge mellem de to løsninger ud fra et objektivt kriterium, nemlig kriteriet om, hvorvidt der i virksomheden og/eller institutionen findes personale, som råder over en passende sagkundskab til at udføre disse opgaver.

13 Den nederlandske regering har bestridt Kommissionens fortolkning af direktivet. Den har fremført argumenter, der støttes på ordlyden af direktivets artikel 7, stk. 3, på bestemmelsens opbygning samt på direktivets formål, dets karakter af minimumsharmoniseringsdirektiv og dets effektive virkning. Disse forskellige argumenter bør gennemgås ét for ét.

Ordlyden af direktivets artikel 7, stk. 3

Parternes argumenter

14 Den nederlandske regering har gjort gældende, at ordlyden af direktivets artikel 7, stk. 3, er for uklar til, at bestemmelsen kan anvendes som kriterium med henblik på at bedømme muligheden for at benytte sig af eksterne tjenester. Den bestemmer kun, at såfremt virksomheden ikke råder over passende midler, må arbejdsgiveren gøre brug af eksterne sagkyndige. De udtryk, der er anvendt i bestemmelsen, gør en vid og åben fortolkning mulig.

15 Hvad angår gennemførelsen af et direktiv har den nederlandske regering desuden anført, at medlemsstaterne frit bestemmer form og midler for gennemførelsen, og deres forpligtelse består i at sikre direktivets effektive virkning, hvilket er tilfældet for de nederlandske forskrifter.

16 Regeringen har understreget, at det under alle omstændigheder er arbejdsgiveren, der afgør, om der ikke er tilstrækkeligt med sagkyndige i virksomheden, og om der følgelig skal gøres brug af ekstern sagkundskab. Han kan selv tilvejebringe de nødvendige forudsætninger for, at der kan oprettes en intern tjeneste.

17 Endelig har den nederlandske regering fremhævet de negative konsekvenser, som Kommissionens fortolkning af direktivets artikel 7, stk. 3, ville have for virksomhederne. En arbejdsgiver, der råder over egnede medarbejdere, kan således aldrig benytte sig af en ekstern tjeneste, medmindre han afskediger disse medarbejdere. Tilsvarende gælder det, at når han ansætter medarbejdere, der kunne påtage sig disse opgaver, på et tidspunkt, hvor opgaverne udføres af en ekstern tjeneste, må han enten ændre den aftale, han har indgået med den eksterne tjeneste, eller opsige den.

18 Kommissionen har anført, at direktivets artikel 7, stk. 3, følger efter to stykker, der klart forudsætter, at virksomhedens arbejdstagere deltager i aktiviteterne til beskyttelse mod og aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici. Denne bestemmelse overlader ikke valget til arbejdsgiveren. Den modsatte fortolkning ville fratage sætningsleddet, »hvis personalet i virksomheden og/eller institutionen ikke er tilstrækkelig kompetent«, enhver effektiv virkning.

19 Kommissionen har fremhævet, at selv om en medlemsstat ikke er forpligtet til at gennemføre ordlyden af et direktiv i national ret, skal den til gengæld sikre, at det anvendes fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde. Hvis direktivet var blevet gennemført korrekt, ville den reelle rangorden, der er indstiftet ved direktivets artikel 7, stk. 3, ligeledes finde anvendelse i Nederlandene. Tilsvarende er det ikke udelukkende arbejdsgiveren, der afgør, om personalet i virksomheden er tilstrækkelig kompetent, idet arbejdsgiverens beslutninger er undergivet kontrol af de nationale myndigheder.

Domstolens bemærkninger

20 Ved direktivets artikel 7, stk. 1, pålægges arbejdsgiveren en overordnet forpligtelse, der består i at udpege en eller flere arbejdstagere, som skal varetage aktiviteterne til beskyttelse mod og aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici. I bestemmelsens stk. 3 fastsættes en forpligtelse til at henvende sig til kompetent sagkundskab uden for virksomheden. Denne forpligtelse er imidlertid kun subsidiær i forhold til den, der er fastsat i artikel 7, stk. 1, for så vidt som den kun eksisterer, »[h]vis personalet i virksomheden og/eller institutionen ikke er tilstrækkelig kompetent med henblik på tilrettelæggelsen af disse aktiviteter til beskyttelse og forebyggelse«.

21 Artikel 7 indeholder således en rangfølge med hensyn til de forpligtelser, der er pålagt arbejdsgiverne.

22 Denne fortolkning understøttes af teksten til direktivets artikel 11, stk. 2, hvilken bestemmelse i litra b), henviser til udpegelsen af de arbejdstagere, som er omhandlet i samme direktivs artikel 7, stk. 1, og i litra d) henviser til den i artikel 7, stk. 3, omhandlede henvendelse til kompetent sagkundskab uden for virksomheden. Det eneste, der er tilføjet i sidstnævnte litra, er udtrykket »eventuelle«.

23 Med henblik på at anvende direktivet fuldt ud på en tilstrækkelig klar og præcis måde skal dets gennemførelse i nederlandsk national ret afspejle den rangfølge, der er angivet i direktivets artikel 7.

24 Frygten for, at arbejdsgiveren skal anlægge en subjektiv vurdering i forbindelse med gennemførelsen af betingelsen i bestemmelsens stk. 3, forekommer ikke velbegrundet. Medlemsstaterne pålægges nemlig ved direktivets artikel 7, stk. 8, at definere de tilstrækkelige færdigheder og kvalifikationer hos arbejdstagerne, og

det er tilladt disse stater at definere andre objektive kriterier med henblik på at vejlede arbejdsgiverne i forbindelse med deres vurdering af den kompetente sagkundskab i virksomheden.

25 Hvad angår de negative konsekvenser, der er beskrevet af den nederlandske regering, og som er nævnt ovenfor i præmis 17, bemærkes, at de ikke kan være så alvorlige, som de lyder. I henhold til direktivets artikel 7, stk. 2, må de udpegede arbejdstagere ikke stilles ringere på grund af deres aktiviteter til beskyttelse mod og deres aktiviteter til forebyggelse af erhvervsbetingede risici. For så vidt angår de eksterne tjenester, som en arbejdsgiver kan benytte sig af, er disse tjenester utvivlsomt beskyttet mod en pludselig opsigelse af aftalen. Under alle omstændigheder er der al mulig grund til at tro, at de har kendskab til fællesskabslovgivningen og kan tage de nødvendige forholdsregler for at indrette sig herpå.

26 Det følger heraf, at den nederlandske regerings argument, der er støttet på ordlyden af direktivets artikel 7, stk. 3, ikke er begrundet.

Opbygningen af direktivets artikel 7

Parternes argumenter

27 Den nederlandske regering har anført, at direktivets artikel 7, stk. 3, ikke skal læses isoleret, men skal fortolkes i lyset af de øvrige bestemmelser i den samme artikel.

28 Regeringen har bestridt den fortolkning af artikel 7, stk. 4, hvorefter bestemmelsen skulle vise fællesskabslovgivers præference for virksomhedens interne tjenester. Den har ligeledes anført, at direktivets artikel 7, stk. 6, ikke indeholder nogen rækkefølge eller rangorden.

29 Kommissionen har anført, at direktivets artikel 7, stk. 6, ikke på nogen måde kan påvirke den rangorden, der er fastsat i bestemmelsens stk. 1 til 3.

Domstolens bemærkninger

30 En gennemgang af opbygningen af direktivets artikel 7 og sammenhængen mellem bestemmelsens forskellige stykker gør det ikke muligt at nå frem til nogen anden konklusion end, hvad der følger af ordlyden af stk. 3. Bl.a. artikel 7, stk. 4 og 6, anfægter ikke den rangorden, der er fastsat i bestemmelsens stk. 1 og 3.

31 Det følger heraf, at det argument, som den nederlandske regering støtter på opbygningen af direktivets artikel 7, stk. 3, ikke er begrundet.

Direktivets formål

Parternes argumenter

32 Den nederlandske regering har bestridt, at formålet med direktivet er at opnå den højst mulige deltagelse af arbejdstagerne i aktiviteterne til beskyttelse mod og

aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici. Et sådant formål fremgår hverken af ordlyden af direktivets artikel 1, af betragtningerne hertil, af bemærkningerne til det oprindelige direktivforslag eller af direktivets opbygning.

33 Ifølge den nederlandske regering er hensigten med direktivet at sikre, at arbejdsmiljøet og de erhvervsbetingede risici i virksomheden er genstand for en løbende og forebyggende indsats. Regeringen har i den forbindelse henvist til direktivets artikel 1, stk. 1 og 2. Den måde, hvorpå aktiviteterne til beskyttelse og aktiviteterne til forebyggelse tilrettelægges, udgør ikke et mål i sig selv, men kun et middel til at nå dette mål.

34 Den nederlandske regering har endvidere anført, at hvis formålet med direktivet var det, som Kommissionen har anført, ville fællesskabslovgiver have begrænset benyttelsen af eksterne sagkyndige f.eks. ved at pålægge arbejdsgiverne, at et minimum af aktiviteterne til beskyttelse og forebyggelse skulle tilrettelægges i virksomheden eller ved at skærpe kravene til disse sagkyndiges kompetence og kvalifikationer for at forhindre, at arbejdsgiveren uden videre henvender sig til disse sagkyndige.

35 Under alle omstændigheder ser den nederlandske lovgivning ikke bort fra arbejdstagernes deltagelse, der er obligatorisk i henhold til direktivets artikel 10 og 11.

36 Kommissionen har ikke bestridt, at direktivets formål er at forbedre arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet. Den har imidlertid gjort gældende, at flere af betragtningerne til direktivet viser fællesskabslovgivers vilje til at indføre en »afbalanceret deltagelse« af arbejdstagerne med henblik på at nå dette mål.

37 Det er i øvrigt ikke rigtigt at antage, at såfremt Kommissionens fortolkning var korrekt, ville fællesskabslovgiver have pålagt arbejdsgiverne, at et minimum af aktiviteterne til beskyttelse og forebyggelse skulle tilrettelægges i virksomheden. Ifølge Kommissionen er direktivets udgangspunkt, at hver af de pågældende virksomheder principielt skal være i stand til at tilrettelægge et sådant minimum.

Domstolens bemærkninger

38 Som det allerede fremgår af direktivets titel, er formålet med dette iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet. I modsætning til det, som den nederlandske regering har anført, har direktivet ikke kun til formål at forbedre beskyttelsen af arbejdstagerne mod arbejdsskader og forebyggelse af erhvervsbetingede risici, men også at iværksætte særlige foranstaltninger med henblik på tilrettelæggelse af denne beskyttelse og denne forebyggelse. Det angiver følgelig visse midler, som fællesskabslovgiver anser for egnede til at nå det fastsatte mål.

39 Ellevte og tolvte betragtning til direktivet angiver, at dette bl.a. har til formål at iværksætte en dialog mellem arbejdsgivere og arbejdstagere og en afbalanceret deltagelse i arbejdet med at træffe de foranstaltninger, der er påkrævet for at beskytte arbejdstagerne mod arbejdsskader og erhvervsbetingede sygdomme.

40 Det valg, der er foretaget i direktivets artikel 7, og hvorefter arbejdstagernes deltagelse i aktiviteterne til beskyttelse mod og aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici tillægges en fortrinsstilling — når tilstedeværelsen af sagkyndige inden for virksomheden gør det muligt — frem for at gøre brug af eksterne sagkyndige, er en løsning, der er i overensstemmelse med målet om, at arbejdstagerne skal deltage i forbedringen af deres egen sikkerhed.

41 Det følger heraf, at det argument, som den nederlandske regering støtter på direktivets formål, ikke er begrundet.

Direktivets karakter af minimumsharmoniseringsdirektiv

Parternes argumenter

42 Den nederlandske regering har hævdet, at direktivet kun indfører en minimumsharmonisering. Den har i den forbindelse anført, at direktivet er vedtaget med hjemmel i EØF-traktatens artikel 118 A, senere artikel 138 EF (EF-traktatens artikel 117-120 er blevet erstattet af artikel 136 EF-143 EF), der er hjemmel for minimumsharmonisering, og at direktivets artikel 1, stk. 3, ikke berører bestemmelser, der er mere fordelagtige i henseende til beskyttelse af arbejdstagerne. Ifølge regeringen kan medlemsstaterne derfor vedtage nationale bestemmelser, der er mere restriktive med henblik på beskyttelse af arbejdstagerne.

43 Den nederlandske regering finder i denne forbindelse, at arbowet på visse punkter sikrer en større grad af beskyttelse end direktivet, bl.a. ved at oprette et system med højtkvalificerede tjenester på hele landets område, der udfører forebyggelsesopgaver, der går ud over direktivets krav. Det er i denne sammenhæng, at direktivets artikel 7, stk. 3, skal fortolkes. Den forstærkede beskyttelse, som Nederlandene har ret til at indføre i medfør af direktivet, indebærer, at arbejdsgiveren frit må kunne vælge den tjeneste, som i hans tilfælde sikrer ham dette høje beskyttelsesniveau. Enhver fortolkning af denne bestemmelse, der gyldigt tillægger en intern tilrettelæggelse af aktiviteterne til beskyttelse mod og

aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici en fortrinsstilling, kan være i strid med direktivets artikel 1, stk. 3.

44 Kommissionen har bestridt antagelsen om, at arbejdstagernes sikkerhed bedst varetages ved at benytte sig af eksterne sagkyndige. Kommissionen har citeret fra en rapport, som den har bedt en konsulentvirksomhed om at udarbejde, og hvoraf det fremgår, at brugen af eksterne sagkyndige ikke nødvendigvis bidrager til at forbedre sikkerheden på arbejdspladsen og nævner et eksempel med et selskab, der på internettet tilbyder en vurdering af risiciene, uden at det er nødvendigt at aflægge et besøg på virksomheden.

Domstolens bemærkninger

45 Som den nederlandske regering har nævnt, fremgår det af direktivets artikel 1, stk. 3, at direktivet ikke berører nugældende eller fremtidige bestemmelser i medlemsstaterne eller Fællesskabet, der er mere fordelagtige i henseende til beskyttelse af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet.

46 Som generaladvokaten har anført i punkt 24 i sit forslag til afgørelse, er spørgsmålet i denne sag imidlertid ikke, om den nederlandske lovgivning sikrer arbejdstagerne en beskyttelse, der rækker videre end den, der følger af direktivet, men at efterprøve, om denne lovgivning ikke er i strid med direktivets anvisninger, herunder den rangfølge, der er fastsat for de to muligheder i direktivets artikel 7.

47 Det følger heraf, at den nederlandske regerings argument, der støttes på, at direktivet er et minimumsharmoniseringsdirektiv, ikke er begrundet.

Direktivets effektive virkning

Parternes argumenter

48 Den nederlandske regering finder, at den har sikret direktivets effektive virkning. Ifølge regeringen indeholder den nederlandske lovgivning tilstrækkeligt med elementer til at nå direktivets mål, hvilket er at sikre en løbende og præventiv sundheds- og sikkerhedspolitik i virksomheden, baseret på tilstrækkelige kvalifikationer og sagkundskab.

49 Regeringen har for det første gjort gældende, at de personer, der har ansvaret for aktiviteterne til beskyttelse mod og aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici, skal overholde vigtige kvalitetskrav. Det er derfor arten og størrelsen af virksomheden, der afgør, om de nødvendige ressourcer er til rådighed inden for virksomheden, eller om det er hensigtsmæssigt at rette henvendelse til eksterne tjenester, der ofte har den fordel, at de er mere objektive end de sagkyndige inden for virksomheden.

50 Den har for det andet gjort gældende, at den nederlandske lovgivning indeholder forskellige foranstaltninger med henblik på at sikre, at arbejdstagerne deltager i den politik, der føres på arbejdsmiljøområdet (orientering af samarbejdsudvalget, konsultationer, årsrapport om de beskyttelsesforanstaltninger, der er blevet iværksat osv.). Regeringen har bl.a. fremhævet, at arbejdsgiverens beslutninger om de nævnte aktiviteter til beskyttelse og forebyggelse i henhold til loven om samarbejdsudvalg kræver tilslutning fra arbejdstagernes repræsentanter.

51 Den nederlandske regering har anført, at den er overbevist om, at et fleksibelt system, der stiller høje krav til sagkundskaben, og som tildeler arbejdstagernes repræsentanter omfattende rettigheder, er den bedste garanti for, at direktivets formål opnås.

52 Kommissionen er af den opfattelse, at direktivets effektive virkning kun kan sikres ved, at tilrettelæggelsen inden for virksomheden af aktiviteterne til beskyttelse mod og aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici tillægges en fortrinsstilling. For det første er arbejdstagerne mere motiverede end de eksterne sagkyndige, når det drejer sig om at sikre et højt sikkerhedsniveau for dem selv og deres kolleger. Dernæst er de bedre informeret om de risici, som de står overfor. Endelig giver den omstændighed, at de er kendt af de øvrige arbejdstagere, og at de ikke må stilles ringere på grund af deres aktiviteter, dem mulighed for at udtale sig på vegne af de øvrige arbejdstagere om sikkerhedsmæssige spørgsmål og fremsætte krav i så henseende over for arbejdsgiveren.

Domstolens bemærkninger

53 Først bemærkes, at direktivets artikel 7, stk. 1 og 3, klart fastsætter en rangorden for så vidt angår tilrettelæggelsen af aktiviteterne til beskyttelse mod og aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici inden for virksomheden. Det er kun i tilfælde af, at personalet i virksomheden ikke er tilstrækkelig kompetent, at arbejdsgiveren skal henvende sig til kompetent sagkundskab uden for virksomheden.

54 Dernæst bemærkes, at direktivet, som nævnt i præmis 38 og 39 i nærværende dom, har til formål at fremme en afbalanceret deltagelse af arbejdsgiverne og arbejdstagerne i aktiviteterne til beskyttelse mod og aktiviteterne til forebyggelse

af erhvervsbetingede risici. Det er således ved at give en intern tilrettelæggelse af disse aktiviteter inden for virksomheden en fortrinsstilling, at direktivets effektive virkning bedst kan sikres.

55 Henset til disse bemærkninger bidrager det ikke til at sikre direktivets effektive virkning, at arbejdsgiveren overlades valget mellem at tilrettelægge disse aktiviteter inden for virksomheden eller at henvende sig til sagkyndige uden for virksomheden, men udgør en tilsidesættelse af forpligtelsen til at sikre den fulde anvendelse af direktivet.

56 Det følger heraf, at den nederlandske regerings argument, der er støttet på direktivets effektive virkning, ikke er begrundet.

57 Det må følgelig fastslås, at Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktivets artikel 7, stk. 3, idet det i sin nationale lovgivning ikke har overført den subsidiære karakter af benyttelsen af sagkundskab uden for en virksomhed med henblik på at sikre aktiviteterne til beskyttelse mod og aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici.

Sagens omkostninger

58 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Kongeriget Nederlandene tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Nederlandene har tabt sagen, bør det pålægges det at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

1) **Kongeriget Nederlandene har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 7, stk. 3, i Rådets direktiv 89/391/EØF af 12. juni 1989 om iværksættelse af foranstaltninger til forbedring af arbejdstagernes sikkerhed og sundhed under arbejdet, idet det i sin nationale lovgivning ikke har overført den subsidiære karakter af benyttelsen af sagkundskab uden for en virksomhed med henblik på at sikre aktiviteterne til beskyttelse mod og aktiviteterne til forebyggelse af erhvervsbetingede risici.**

2) **Kongeriget Nederlandene betaler sagens omkostninger.**

Timmermans La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. maj 2003.

R. Grass M. Wathelet

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling