# YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)

22 päivänä toukokuuta 2003 *

Asiassa C-441/01,

**Euroopan yhteisöjen komissio**, asiamiehinään H. van Vliet ja H. Kreppel, prosessiosoite Luxemburgissa

kantajana,

vastaan

**Alankomaiden kuningaskunta**, asiamiehenään H. G. Sevenster,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY (EYVL L 183, s. 1) 7 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se antaa työnantajan valita vapaasti, turvautuuko tämä omiin vai ulkopuolisiin terveys- ja turvallisuuspalveluihin,

* Oikeudenkäyntikieli: hollanti.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: neljännen jaoston puheenjohtaja C. W. A. Timmermans, joka hoitaa viidennen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, sekä tuomarit A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr ja A. Rosas (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M.-F. Contet,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan komission, asiamiehenään H. van Vliet ja Alankomaiden kuningaskunnan, asiamiehenään N. A. J. Bel, 28.11.2002 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 16.1.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Euroopan yhteisöjen komissio on nostanut EY 226 artiklan nojalla kanteen, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 15.11.2001 ja jossa yhteisöjen tuo-

mioistuinta vaaditaan toteamaan, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY (EYVL L 183, s. 1; jäljempänä direktiivi) 7 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se antaa työnantajan valita vapaasti, turvautuuko tämä omiin vai ulkopuolisiin terveys- ja turvallisuuspalveluihin.

## Asiaa koskevat oikeussäännöt

### *Yhteisön lainsäädäntö*

2 Direktiivin johdanto-osan kymmenennessä ja yhdennessätoista perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

"suojelun tason parantamiseksi työntekijöille tai heidän edustajilleen on tiedotettava heidän turvallisuuttaan ja terveyttään uhkaavista vaaroista ja niistä toimenpiteistä, jotka tarvitaan näiden vaarojen vähentämiseksi tai poistamiseksi; heidän täytyy myös voida myötävaikuttaa tasapuolisesti edustettuina kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti siihen, että tarvittavat suojelutoimenpiteet toteutetaan,

työnantajien ja työntekijöiden tai heidän edustajiensa välille on sopivin menettelyin ja välinein aikaansaatava tiedotus, vuoropuhelu ja tasapuolinen osallistuminen työsuojeluun kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti."

3 Direktiivin 7 artiklassa, jonka otsikkona on "Suojelun ja ennaltaehkäisevän toiminnan järjestäminen", säädetään seuraavaa:

"1. Työnantajan on, tämän rajoittamatta 5 ja 6 artiklan mukaisten velvollisuuksien täyttämistä, nimettävä yksi tai useampi työntekijä huolehtimaan yrityksessä tai laitoksessa tehtävistä, jotka liittyvät työssä esiintyviltä vaaroilta suojelemiseen ja niiden ehkäisyyn.

2. Näille työntekijöille ei saa aiheutua haittaa heidän toiminnastaan, joka liittyy työssä esiintyviltä vaaroilta suojelemiseen ja niiden ehkäisyyn.

Nimetyille työntekijöille on annettava riittävästi aikaa tämän direktiivin mukaisten velvoitteiden täyttämistä varten.

3. Jos mainittuja suojelu- ja ehkäisytoimenpiteitä ei voida järjestää silloin, kun yrityksessä tai laitoksessa ei ole siihen pätevää henkilöstöä, on työnantajan ostettava päteviä ulkopuolisia palveluja tai palkattava päteviä ulkopuolisia henkilöitä.

4. Jos työnantaja hankkii tällaisia palveluja tai henkilöitä, hänen on tiedotettava näille tekijöistä, joiden tiedetään vaikuttavan tai epäillään vaikuttavan työntekijöiden turvallisuuteen ja terveyteen, lisäksi näillä ulkopuolisilla on oltava saatavilla tiedot, joita tarkoitetaan 10 artiklan 2 kohdassa.

5. Kaikissa tapauksissa on:

— vastuuhenkilöiksi nimetyillä työntekijöillä oltava tarvittavat kyvyt ja välineet,

— ulkopuolisilla avustavilla palveluyrityksillä ja henkilöillä oltava tarvittavat taidot sekä tarvittavat henkilökohtaiset ja ammatilliset keinot,

ja

— työsuojelun vastuuhenkilöiksi nimettyjä työntekijöitä ja ulkopuolisia palveluja tai henkilöitä oltava riittävästi,

hoitaakseen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteiden järjestämisen niin, että yrityksen tai laitoksen koko tai ne vaarat, joille työntekijät joutuvat alttiiksi ja näiden vaarojen jakautuminen yrityksen tai laitoksen eri osien kesken, tulevat otetuiksi huomioon.

6. Turvallisuuteen ja terveellisyyteen liittyviltä vaaroilta suojelun ja niiden ehkäisyn, joita tässä artiklassa tarkoitetaan, on oltava yhden tai useamman työntekijän tai yhden tai useamman joko yrityksen tai laitoksen oman taikka sen ulkopuolisen palveluntuottajan vastuulla.

Työntekijän (työntekijöiden) tai palvelusten tuottajan (tai tuottajien) on työskenneltävä yhdessä aina, kun se on tarpeellista.

7. Jäsenvaltiot voivat määritellä yritysten toiminnan laadun ja niiden koon perusteella ne yritystyypit, joissa työnantaja voi, jos hän on siihen pätevä, ottaa itse vastuun 1 kohdassa tarkoitetuista toimenpiteistä.

8. Jäsenvaltioiden on vahvistettava 5 kohdassa tarkoitetut tarvittavat kyvyt ja taidot.

Ne voivat vahvistaa, mikä määrä henkilöitä on 5 kohdassa tarkoitettu riittävä määrä."

4 Direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa säädetään seuraavaa:

"Työntekijöiden tai työntekijöiden edustajien, joilla on erityisiä työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä koskevia tehtäviä, on osallistuttava seuraavien asioiden hoitoon tasapuolisesti kansallisen lainsäädännön tai käytännön mukaisesti, taikka työnantajan on kuultava heitä etukäteen hyvissä ajoin:

— —

b) edellä 7 artiklan 1 kohdassa ja 8 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen työntekijöiden nimeämisestä ja 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista toimenpiteistä;

— —

d) edellä 7 artiklan 3 kohdassa tarkoitetusta yrityksen tai laitoksen ulkopuolisten pätevien palveluiden tai henkilöiden tarpeellisesta hankkimisesta;

— — .”

*Kansallinen lainsäädäntö*

5 Nederlandse Arbeidsomstandighedenwetissä (Alankomaiden työoloista annettu laki), jota on muutettu 22.12.1993 annetulla lailla (Staatsblad 1993, nro 757) ja 9.6.1994 annetulla lailla (Staatsblad 1994, nro 441; jäljempänä arbowet), säädetään seuraavaa:

”Yleinen velvollisuus

17 §

1. Työnantajalle tässä laissa asetettujen velvoitteiden noudattamiseksi tätä avustaa tai avustavat:

a) yksi tai useampi palveluntuottajaksi järjestynyt tai järjestymätön asiantunteva työntekijä

b) yksi tai useampi muu asiantuntija

c) muista asiantuntijoista koostuva yksi tai useampi palveluntuottaja tai

d) asiantuntevien työntekijöiden, muiden asiantuntijoiden tai a, b ja c kohdassa tarkoitettujen palveluntuottajien yhdistelmä.

2. Työnantaja toteuttaa toimenpiteet ja johtaa toimintaa siten, että 1 momentissa tarkoitettujen asiantuntevien työntekijöiden, muiden asiantuntijoiden tai palveluntuottajien tehtävät ovat keskenään yhdenmukaiset.

3. Työnantaja kuulee ennakolta yritysneuvostoa tai tämän asemesta niitä työntekijöitä, joita asia koskee, kaikista päätöksistä, jotka se aikoo tehdä 1 momentin mukaisesti."

6 Tähän lainsäädäntöön tehtiin muutoksia oikeudenkäyntiä edeltäneen menettelyn päätyttyä. Vuonna 1998 annettiin uusi laki työoloista (*Staatsblad* 1999, nro 184), ja sitä muutettiin 29.12.2000 (*Staatsblad* 2000, nro 595). Tämän lain 14 § korvaa aikaisemman lain 17 §:n, mutta on kiistatonta, että tämä ei muuta oikeudenkäynnin kohdetta, sillä tässä 14 §:ssä sovelletaan samoja periaatteita omiin tai ulkopuolisiin päteviin palveluihin turvautumisen osalta työolojen alalla.

## Oikeudenkäyntiä edeltänyt menettely

7 Koska tämä menettely ei ole kiistanalainen, on ainoastaan muistutettava sen tärkeimmistä vaiheista.

8 Alankomaiden viranomaiset toimittivat komissiolle 21.2.1994 päivätyllä kirjeellä säädökset, joilla direktiivi saatettiin osaksi Alankomaiden lainsäädäntöä ja joihin kuului muun muassa arbowet.

9 Komissio lähetti Alankomaiden kuningaskunnalle 11.7.1997 virallisen huomautuksen, johon Alankomaiden viranomaiset vastasivat 21.11.1997 päivätyllä kirjeellä.

10 Komissio toimitti 30.12.1998 perustellun lausunnon, johon Alankomaiden viranomaiset vastasivat 29.3.1999 päivätyllä kirjeellä.

11 Koska komissio ei ollut tyytyväinen kyseisten viranomaisten perusteltuun lausuntoon antaman vastaukseen, se päätti nostaa tämän kanteen.

## Kanne

12 Komissio väittää, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole pannut direktiivin 7 artiklan 3 kohtaa asianmukaisesti täytäntöön. Sen mukaan arbowetin 17 §:n 1 momentin a—d kohdassa lueteltujen eri vaihtoehtojen välillä ei ole hierarkiaa. Työnantajalla on näin ollen huomattava vapaus valita, järjestetäänkö työssä

esiintyvien vaarojen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteet yrityksessä vai sen ulkopuolella, kun taas direktiivissä työnantajalle ei anneta tällaista valinnanmahdollisuutta, vaan siinä luokitellaan nämä kaksi ratkaisua objektiivisen kriteerin mukaisesti eli siitä riippuen, onko yrityksessä ja/tai laitoksessa henkilöstöä, jolla on tarvittava pätevyys näiden tehtävien hoitamiseen.

13 Alankomaiden hallitus kiistää komission tulkinnan direktiivistä. Se esittää direktiivin 7 artiklan 3 kohdan sanamuotoon, tämän artiklan rakenteeseen sekä direktiivin tarkoitukseen, direktiivillä toteutettavaan vähimmäistason yhdenmukaistamiseen ja direktiivin tehokkaaseen vaikutukseen perustuvia väitteitä. Näitä eri väitteitä on tarkasteltava peräkkäin.

*Direktiivin 7 artiklan 3 kohdan sanamuoto*

Asianosaisten lausumat

14 Alankomaiden hallitus väittää ensiksi, että direktiivin 7 artiklan 3 kohdan sanamuoto on liian epämääräinen ollakseen kriteeri, jonka perusteella voidaan ratkaista, onko ulkopuolisiin palveluihin turvautuminen mahdollista. Siinä säädetään yksinomaan, että jos yrityksellä ei ole tarvittavia välineitä, työnantajan on turvauduttava ulkopuolisiin asiantuntijoihin. Tämän säännöksen sanamuoto mahdollistaa Alankomaiden hallituksen mukaan laajan ja avoimen tulkinnan.

15 Alankomaiden hallitus muistuttaa seuraavaksi direktiivin täytäntöönpanon osalta, että jäsenvaltiot voivat valita muodon ja keinot direktiivin täytäntöönpanemiseksi ja että niiden velvollisuutena on varmistaa direktiivin tehokas vaikutus, mikä Alankomaiden lainsäädännössä tehdään.

16 Alankomaiden hallitus korostaa, että työnantaja arvioi joka tapauksessa, onko yrityksen pätevä henkilöstö riittämätöntä ja onko näin ollen turvauduttava yrityksen ulkopuolisiin päteviin palveluihin tai henkilöihin. Se voi itse luoda tarvittavat edellytykset oman palvelun perustamiseksi tai olla tekemättä tätä.

17 Alankomaiden hallitus korostaa lopuksi niitä kielteisiä seurauksia, joita komission esittämällä tulkinnalla direktiivin 7 artiklan 3 kohdasta voisi yrityksille olla. Tämän tulkinnan mukaan työnantaja, jolla on käytössään asianmukaista henkilöstöä, ei voisi koskaan turvautua ulkopuoliseen palveluntuottajaan ainakaan irtisanomatta tätä henkilöstöään. Samalla tavoin ottaessaan palvelukseensa henkilöstöä, joka voisi huolehtia näistä tehtävistä tilanteessa, jossa niistä vastaa ulkopuolinen palveluntuottaja, työnantajan olisi muutettava tämän kanssa tehtyä sopimusta tai lakkautettava se.

18 Komissio toteaa, että direktiivin 7 artiklan 3 kohta seuraa kahta kohtaa, joissa säädetään selvästi yrityksen työntekijöiden osallistumisesta työssä esiintyvien vaarojen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteisiin. Tässä säännöksessä ei sen mukaan anneta työnantajalle valinnanmahdollisuutta. Päinvastaisen tulkinnan hyväksyminen poistaisi kokonaan virkkeen osan "silloin, kun yrityksessä tai laitoksessa ei ole siihen pätevää henkilöstöä" tehokkaan vaikutuksen.

19 Se väittää, että vaikka jäsenvaltion ei tarvitse saattaa direktiiviä sanatarkasti osaksi kansallista oikeusjärjestystä, sen on kuitenkin varmistettava, että direktiivi on pantu kokonaisuudessaan riittävän selkeästi ja täsmällisesti täytäntöön. Jos direktiivi olisi pantu asianmukaisesti täytäntöön, sen 7 artiklan 3 kohdassa asetettua todellista hierarkiaa sovellettaisiin myös Alankomaissa. Sen mukaan ei myöskään ole yksinomaan työnantajan tehtävä määrittää, onko yrityksessä riittävästi pätevää henkilöstöä vai ei, vaan kansalliset viranomaiset voivat valvoa työnantajan tekemiä päätöksiä.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

20 Direktiivin 7 artiklan 1 kohdassa asetetaan työnantajalle ensisijainen velvollisuus, joka on yhden tai useamman työntekijän nimeäminen huolehtimaan työssä esiintyvien vaarojen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteistä. Sen 3 kohdassa säädetään velvollisuudesta ostaa yrityksen ulkopuolisia päteviä palveluja tai palkata yrityksen ulkopuolisia päteviä henkilöitä. Tämä velvollisuus on kuitenkin pelkästään toissijainen suhteessa kyseisessä 7 artiklan 1 kohdassa ilmaistuun velvollisuuteen, koska se on olemassa vain, "jos mainittuja suojelu- ja ehkäisytoimenpiteitä ei voida järjestää silloin, kun yrityksessä tai laitoksessa ei ole siihen pätevää henkilöstöä".

21 Tässä 7 artiklassa on näin ollen työnantajille asetettujen velvollisuuksien hierarkia.

22 Tämä tulkinta vahvistetaan direktiivin 11 artiklan 2 kohdassa, joka on säännös, jonka b alakohdassa viitataan saman direktiivin kyseisessä 7 artiklan 1 kohdassa säädettyyn työntekijöiden nimeämiseen ja jonka d alakohdassa viitataan 7 artiklan 3 kohdassa säädettyyn pätevien ulkopuolisten palvelujen ostamiseen tai pätevien ulkopuolisten henkilöiden palkkaamiseen, ja jossa lisätään samalla yksinomaan tämän jälkimmäisen viittauksen osalta sana "tarpeellisesta".

23 Jotta voidaan varmistaa, että direktiivi kokonaisuudessaan on pantu selkeästi ja täsmällisesti täytäntöön, sen 7 artiklassa määritellyn hierarkian on ilmettävä sen täytäntöönpanosta Alankomaiden lainsäädännössä.

24 Pelko siitä, että työnantaja arvioi täysin subjektiivisesti kyseisen säännöksen 3 kohdassa tarkoitetun edellytyksen täyttymistä, ei vaikuta perustellulta. Direktiivin 7 artiklan 8 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan määrittämään työntekijöiden tarvittavat kyvyt ja taidot, ja nämä valtiot voivat määrittää muita

objektiivisia kriteerejä, joiden tarkoituksena on ohjata työnantajia näiden arvioidessa yrityksessään olevaa pätevää henkilöstöä.

25 Alankomaiden hallituksen kuvailemien ja tämän tuomion 17 kohdassa mainittujen kielteisten seurausten osalta on todettava, että ne eivät voi olla niin vakavia kuin tämä antaa ymmärtää. Direktiivin 7 artiklan 2 kohdassa todetaan, että nimetyille työntekijöille ei saa aiheutua haittaa heidän toiminnastaan, joka liittyy työssä esiintyviltä vaaroilta suojelemiseen ja niiden ehkäisyyn. Ulkopuoliset palveluntuottajat, joihin työnantaja mahdollisesti turvautuu, ovat puolestaan epäilemättä suojattuja äkillisiä sopimuksen irtisanomisia vastaan. On joka tapauksessa katsottava, että koska kyseessä ovat erikoistuneet palveluntuottajat, ne tuntevat yhteisön lainsäädännön ja voivat toteuttaa tarvittavat toimenpiteet mukautuakseen siihen.

26 Direktiivin 7 artiklan 3 kohdan sanamuotoon perustuva Alankomaiden hallituksen väite on näin ollen perusteeton.

*Direktiivin 7 artiklan rakenne*

Asianosaisten lausumat

27 Alankomaiden hallitus väittää, että direktiivin 7 artiklan 3 kohtaa ei pidä tarkastella yksinään, vaan että sitä on tulkittava saman artiklan muut kohdat huomioon ottaen.

28 Se kiistää direktiivin 7 artiklan 4 kohdan tulkinnan, jonka mukaan tässä säännöksessä ilmaistaan yhteisön lainsäätäjän mieltymys yrityksen omiin palveluihin. Se muistuttaa myös, että kyseisen säännöksen 6 kohdassa ei mainita minkäänlaista järjestystä tai hierarkiaa.

29 Komissio toteaa, että direktiivin 7 artiklan 6 kohta ei vaikuta millään tavoin saman artiklan 1—3 kohdassa asetettuun hierarkiaan.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

30 Direktiivin 7 artiklan rakenteen tarkastelun ja sen eri kohtien järjestyksen perusteella ei voida tehdä sen 3 kohdan sanamuodon tarkasteluun perustuvasta päätelmästä poikkeavaa päätelmää. Kyseisen artiklan 4 ja 6 kohdassa ei erityisesti aseteta millään tavoin kyseenalaiseksi tämän säännöksen 1—3 kohdassa määriteltyä hierarkiaa.

31 Direktiivin 7 artiklan 3 kohdan rakenteeseen perustuva Alankomaiden hallituksen väite on näin ollen perusteeton.

*Direktiivin tarkoitus*

Asianosaisten lausumat

32 Alankomaiden hallitus kiistää, että direktiivin tarkoituksena olisi saavuttaa työntekijöiden täysimääräinen osallistuminen työssä esiintyvien vaarojen suojelu-

ja ehkäisytoimenpiteisiin. Tällainen tarkoitus ei sen mukaan ilmene direktiivin 1 artiklan sanamuodosta, sen johdanto-osan perustelukappaleista eikä myöskään alkuperäisen direktiiviehdotuksen selityksestä tai direktiivin rakenteesta.

33 Alankomaiden hallituksen mukaan direktiivin tarkoituksena on taata, että yrityksen työoloja ja työssä esiintyviä vaaroja tarkastellaan järjestelmällisesti ja ehkäisevästi. Se mainitsee tämän osalta direktiivin 1 artiklan 1 ja 2 kohdan. Suojelu- ja ehkäisytoimenpiteiden järjestämistapa ei sen mukaan ole itsessään päämäärä, vaan yksinomaan keino tämän päämäärän saavuttamiseksi.

34 Alankomaiden hallitus toteaa vielä, että jos direktiivin tarkoitus olisi komission väitteen mukainen, yhteisön lainsäätäjä olisi hillinnyt turvautumista ulkopuolisiin asiantuntijoihin velvoittamalla esimerkiksi vähimmäissuojelu- tai ehkäisytoimenpiteiden järjestämiseen yrityksessä tai olemalla vaativampi kyseisten asiantuntijoiden pätevyyden ja taitojen osalta välttääkseen työnantajan liian pikaisen turvautumisen näiden palveluihin.

35 Alankomaiden lainsäädännössä ei Alankomaiden hallituksen mukaan joka tapauksessa laiminlyödä työntekijöiden osallistumista, johon direktiivin 10 ja 11 artiklassa velvoitetaan.

36 Komissio ei kiistä sitä, että direktiivin tarkoitus on työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantaminen työssä. Se toteaa kuitenkin, että useissa tämän direktiivin johdanto-osan perustelukappaleissa viitataan yhteisön lainsäätäjän tahtoon aikaansaada työntekijöiden "tasapuolinen osallistuminen" tämän tarkoituksen saavuttamiseksi.

37 Komission mukaan on lisäksi virheellistä väittää, että jos sen tulkinta olisi oikea, yhteisön lainsäätäjä olisi velvoittanut vähimmäissuojelu- ja ehkäisytoimenpiteiden järjestämiseen yrityksessä. Komission mukaan direktiivin lähtökohtana on, että kukin siinä tarkoitetuista yrityksistä voi järjestää tällaiset vähimmäistoimenpiteet.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

38 Kuten direktiivin nimestä ilmenee, sen tarkoituksena on sellaisten toimenpiteiden toteuttaminen, joiden tarkoituksena on työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistäminen työssä. Toisin kuin Alankomaiden hallitus antaa ymmärtää, direktiivin tarkoituksena ei ole yksinomaan parantaa työntekijöiden suojelua työtapaturmilta ja työssä esiintyvien vaarojen ehkäisyä, vaan myös toteuttaa erityistoimenpiteitä tämän suojelun ja ehkäisyn järjestämiseksi. Siinä täsmennetään näin ollen tiettyjä keinoja, jotka yhteisön lainsäätäjä katsoo sopiviksi vahvistetun päämäärän saavuttamiseen.

39 Direktiivin johdanto-osan yhdennessätoista ja kahdennessatoissa perustelukappaleessa vahvistetaan, että direktiivin tarkoitukseen kuuluu työnantajien ja työntekijöiden välinen vuoropuhelu ja tasapuolinen osallistuminen sellaisten toimenpiteiden toteuttamiseksi, jotka ovat tarpeen työntekijöiden suojelemiseksi työtapaturmilta ja ammattitaudeilta.

40 Direktiivin 7 artiklassa ilmaistu valinta antaa etusija työntekijöiden osallistumiselle työssä esiintyvien vaarojen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteisiin, kun yrityksessä on tähän pätevää omaa henkilöstöä, pikemmin kuin ostaa päteviä ulkopuolisia palveluja tai palkata päteviä ulkopuolisia henkilöitä, on järjestelytoimenpide, joka on työntekijöiden osallistumista omasta turvallisuudestaan huolehtimiseen koskevan tarkoituksen mukainen.

41 Direktiivin tarkoitukseen perustuva Alankomaiden hallituksen väite on näin ollen perusteeton.

*Direktiivillä toteutettava vähimmäistason yhdenmukaistaminen*

Asianosaisten lausumat

42 Alankomaiden hallitus väittää, että direktiivillä toteutetaan yksinomaan vähimmäistason yhdenmukaistaminen. Se muistuttaa tämän osalta, että direktiivi annettiin EY:n perustamissopimuksen 118 a artiklan, josta on tullut EY 138 artikla (EY:n perustamissopimuksen 117—120 artikla on korvattu EY 136—EY 143 artiklalla), joka on vähimmäistason yhdenmukaistamisen perusta, perusteella ja että direktiivin 1 artiklan 3 kohdassa säädetään, että sillä ei estetä sellaisten säännösten soveltamista, joilla suojataan työntekijöitä paremmin. Jäsenvaltiot voivat Alankomaiden hallituksen mukaan siis antaa ankarampia kansallisia säännöksiä työntekijöiden suojelemiseksi.

43 Alankomaiden hallitus katsoo tämän osalta, että arbowetissa myönnetään tietyiltä osin parempaa suojelua kuin direktiivissä, koska siinä muun muassa otetaan käyttöön koko Alankomaiden alueella erittäin laadukkaiden palvelujen järjestelmä, johon liittyy ehkäisytehtäviä, jotka ovat direktiivin vaatimuksia laajempia. Direktiivin 7 artiklan 3 kohtaa on sen mukaan tulkittava tällä tavoin. Laajempi suojelu, jota Alankomaiden kuningaskunta katsoo itsellään olevan lupa tarjota direktiivin nojalla, merkitsee sitä, että työnantajan on voitava valita vapaasti palvelu, joka sen tapauksessa takaa sille tämän korkeatasoisen suojelun. Kyseisen säännöksen sellainen tulkinta, jonka mukaan työssä esiintyvien vaarojen

suojelu- ja ehkäisytoimenpiteiden järjestämiseen yrityksessä annettaisiin lain mukaan etusija, saattaisi rikkoa direktiivin 1 artiklan 3 kohtaa.

44 Komissio kiistää väitteen, jonka mukaan työntekijöiden turvallisuudesta voidaan huolehtia paremmin turvautumalla ulkopuolisiin palveluihin tai henkilöihin. Komissio viittaa tutkimuslaitoksen sen pyynnöstä laatimaan selvitykseen, josta sen mukaan ilmenee, että turvautuminen ulkopuolisiin asiantuntijoihin ei välttämättä myötävaikuta työturvallisuuden parantamiseen ja antaa esimerkin yrityksestä, joka tarjoaa Internetissä riskianalyysiä suorittamatta yritysvierailua.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

45 Kuten Alankomaiden hallitus muistuttaa, direktiivin 1 artiklan 3 kohdasta seuraa, että direktiivillä ei estetä sellaisten nykyisten tai tulevien kansallisten ja yhteisön säännösten soveltamista, joilla suojataan paremmin työntekijöiden turvallisuutta ja terveyttä työssä.

46 Kuten julkisasiamies toteaa ratkaisuehdotuksensa 24 kohdassa, tässä asiassa ei kuitenkaan ole kysymys siitä, varmistetaanko Alankomaiden lainsäädännössä direktiivissä tarjottua laajempi työntekijöiden suojelu, vaan sen selvittämisestä, onko tämä lainsäädäntö vastoin direktiivin säännöksiä, joihin kuuluu sen 7 artiklassa säädettyjen kahden mahdollisuuden välillä vahvistettu tärkeysjärjestys.

47 Direktiivillä toteutettavaa vähimmäistason yhdenmukaistamista koskeva Alankomaiden hallituksen väite on näin ollen perusteeton.

*Direktiivin tehokas vaikutus*

Asianosaisten lausumat

48 Alankomaiden hallitus katsoo, että se on varmistanut direktiivin tehokkaan vaikutuksen. Sen mukaan Alankomaiden lainsäädännössä on riittävästi tekijöitä direktiivin sen päämäärän savuttamiseksi, jolla pyritään riittäviin taitoihin ja pätevyyteen perustuvan ehkäisevän ja järjestelmällisen terveys- ja turvallisuuspolitiikan varmistamiseen yrityksessä.

49 Se väittää ensiksi, että työssä esiintyvien vaarojen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteistä vastaavien henkilöiden on täytettävä korkeat laatuvaatimukset. Näin ollen yrityksen luonne ja koko määrittävät, onko sillä tarvittavat resurssit vai onko turvauduttava ulkopuolisiin palveluihin, joiden käyttämisessä on usein se etu, että ne ovat objektiivisempia kuin omat asiantuntevat työntekijät.

50 Se korostaa toiseksi, että Alankomaiden lainsäädännössä säädetään erilaisista toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on varmistaa työntekijöiden osallistuminen työolojen alalla toteutettavaan politiikkaan (yritysneuvoston tiedottaminen, kuulemiset, toteutettuja suojelutoimenpiteitä koskeva vuosikertomus jne.). Se korostaa erityisesti, että yritysneuvostoista annetun lain mukaisesti kyseisten suojelu- ja ehkäisytoimenpiteiden järjestämistä koskevat työnantajan päätökset edellyttävät työntekijöiden edustajien hyväksyntää.

51 Alankomaiden hallitus toteaa olevansa vakuuttunut siitä, että joustava järjestelmä, jossa asiantuntemusta koskevat vaatimukset ovat korkeat ja jossa myönnetään merkittäviä oikeuksia työntekijöiden edustajille, on paras tae direktiivin tarkoituksen noudattamiseksi.

52 Komissio katsoo, että direktiivin tehokas vaikutus voidaan varmistaa vain suosimalla työssä esiintyvien vaarojen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteiden järjestämistä yrityksessä. Työntekijät ovat ensinnäkin motivoituneempia kuin ulkopuoliset asiantuntijat takaamaan suojelun hyvän tason itselleen ja työtovereilleen. He ovat myös parhaiten tietoisia heitä uhkaavista vaaroista. Se, että muut työntekijät tuntevat heidät ja että heille ei voi aiheutua minkäänlaista haittaa toiminnastaan, sallii heidän esiintyä muiden työntekijöiden nimissä ja esittää työnantajalle turvallisuuteen liittyviä vaatimuksia.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

53 Toisaalta on muistutettava, että direktiivin 7 artiklan 1 ja 3 kohdassa vahvistetaan selvästi tärkeysjärjestys työssä esiintyvien vaarojen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteiden yrityksessä järjestämisen osalta. Ainoastaan siinä tapauksessa, että yrityksessä ei ole riittävästi pätevää henkilöstöä, työnantaja voi turvautua yrityksen ulkopuolisiin päteviin palveluihin tai henkilöihin.

54 Kuten tämän tuomion 38 ja 39 kohdassa toisaalta täsmennettiin, direktiivin tarkoituksena on edistää työnantajien ja työntekijöiden tasapuolista osallistumista työssä esiintyvien vaarojen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteisiin. Direktiivin

tehokas vaikutus voidaan näin ollen varmistaa parhaiten suosimalla näiden toimenpiteiden järjestämistä yrityksessä.

55 Edellä esitetyn perusteella se, että työnantajan annetaan valita, järjestääkö se nämä toimenpiteet yrityksessä vai turvautuuko se yrityksen ulkopuolisiin päteviin palveluihin tai henkilöihin, ei myötävaikuta direktiivin tehokkaan vaikutuksen varmistamiseen, vaan se on tämän direktiivin soveltamista kokonaisuudessaan koskevan velvoitteen noudattamatta jättäminen.

56 Direktiivin tehokasta vaikutusta koskeva Alankomaiden hallituksen väite on siis perusteeton.

57 Näin ollen on todettava, että Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut direktiivin 7 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska sen kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä yrityksen ulkopuolisiin päteviin palveluihin tai henkilöihin turvautumisen toissijaisuudesta järjestettäessä työssä esiintyvien vaarojen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteitä yrityksessä.

## Oikeudenkäyntikulut

58 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut Alankomaiden kuningaskunnan velvoittamista korvaamaan oikeudenkäyntikulut ja koska tämä on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Alankomaiden kuningaskunta ei ole noudattanut toimenpiteistä työntekijöiden turvallisuuden ja terveyden parantamisen edistämiseksi työssä 12 päivänä kesäkuuta 1989 annetun neuvoston direktiivin 89/391/ETY 7 artiklan 3 kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska sen kansallisessa lainsäädännössä ei säädetä yrityksen ulkopuolisiin päteviin palveluihin tai henkilöihin turvautumisen toissijaisuudesta järjestettäessä työssä esiintyvien vaarojen suojelu- ja ehkäisytoimenpiteitä yrityksessä.**

)

2) **Alankomaiden kuningaskunta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Timmermans La Pergola Jann

von Bahr Rosas

Julistettiin Luxemburgissa 22 päivänä toukokuuta 2003.

R. Grass M. Wathelet

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja