

BELANGRIJKE JURIDISCHE KENNISGEVING Op de informatie op deze site is verklaring [van afwijzing van aansprakelijkheid en een verklaring inzake het auteursrecht van toepassing](#).

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

22 mei 2003 [\(1\)](#)

Niet-nakoming - Richtlijn 89/391/EEG - Maatregelen ter bevordering van verbetering van veiligheid en gezondheid van werknemers op werk - Artikel 7, lid 3

In zaak C-441/01,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door H. van Vliet en H. Kreppel als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk der Nederlanden, vertegenwoordigd door H. G. Sevenster als gemachtigde,

verweerder,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat het Koninkrijk der Nederlanden, door de werkgever toe te staan vrij te kiezen tussen interne en externe gezondheids- en veiligheidsdiensten, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens het EG-Verdrag en artikel 7, lid 3, 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 (PB L 183, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: C. W. A. Timmermans, president van de Vierde kamer, waarnemend voor de president van de Vijfde kamer, A. La Pergola, P. Jann, S. von Bahr en A. Rosas (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: D. Ruiz-Jarabo Colomer,

griffier: M.-F. Contet, hoofdadministrateur,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 28 november 2002, waarbij de Commissie werd vertegenwoordigd door H. van Vliet en het Koninkrijk der Nederlanden door N. A. J. Bel als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 16 januari 2003,

het navolgende

Arrest

1.

Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 15 november 2001, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 226 EG beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat het Koninkrijk der Nederlanden, door de werkgever toe te staan vrij te kiezen tussen interne en externe gezondheids- en veiligheidsdiensten, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens het EG-Verdrag en artikel 7, lid 3, 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 (PB L 183, blz. 1; hierna: richtlijn).

Toepasselijke bepalingen

Het gemeenschapsrecht

2.

De elfde en de twaalfde overweging van de considerans van de richtlijn luiden:

overwegende dat het, ter waarborging van een hoger beschermingsniveau, nodig is dat de werknemers en/of hun vertegenwoordigers op de hoogte worden gesteld van de risico's voor hun veiligheid en gezondheid en van de maatregelen welke moeten worden genomen om deze risico's te verminderen of weg te nemen; dat het ook volstrekt noodzakelijk is dat zij er via een evenwichtige deelneming overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken toe kunnen bijdragen dat de nodige beschermingsmaatregelen worden genomen;

overwegende 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, overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken.

3.

Artikel 7 van de richtlijn, getiteld Beschermings- en preventiediensten, bepaalt:

1. Onverminderd de in de artikelen 5 en 6 bedoelde verplichtingen wijst de werkgever een of meer werknemers aan die zich met de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's in het bedrijf en/of de inrichting zullen bezighouden.

2. De aangewezen werknemers mogen geen nadeel ondervinden van hun activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's.

De aangewezen werknemers moeten, teneinde de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen te kunnen nakomen, over voldoende tijd beschikken.

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

4. Indien de werkgever een beroep doet op dergelijke deskundigen, moeten de betrokken personen of diensten door de werkgever worden ingelicht over de factoren waarvan bekend is of vermoed wordt dat zij van invloed zijn op de veiligheid en de gezondheid van de werknemers en toegang hebben tot de in artikel 10, lid 2, bedoelde informatie.

5. In alle gevallen:

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

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

en

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

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

6. Voor de bescherming tegen en de preventie van risico's voor veiligheid en gezondheid waarvan sprake is in dit artikel, wordt gezorgd door een of meer werknemers, door een enkele dienst of door verschillende diensten, ongeacht of hij (zij) al dan niet deel uitmaakt (uitmaken) van het bedrijf en/of de inrichting.

De werknemer(s) en/of dienst(en) moeten voorzover nodig samenwerken.

7. De lidstaten kunnen, rekening houdend met de aard der activiteiten en de grootte van het bedrijf, de categorieën van bedrijven bepalen waarin de werkgever - mits hij de nodige capaciteiten bezit - zelf de in lid 1 bedoelde taak op zich kan nemen.

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

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

4.

Artikel 11, lid 2, van de richtlijn luidt als volgt:

De werknemers of de werknemersvertegenwoordigers met een specifieke taak op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers nemen evenwichtig deel volgens de nationale wetten en/of praktijken, of worden door de werkgever vooraf tijdig 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;

[...]

d) het eventuele beroep dat overeenkomstig artikel 7, lid 3, wordt gedaan op deskundigen (personen of diensten) van buiten het bedrijf en/of de inrichting;

[...]

Het nationale recht

5.

Artikel 17 van de Nederlandse Arbeidsomstandighedenwet, zoals gewijzigd bij wet van 22 december 1993 (Stb. 1993, 757) en bij wet van 9 juni 1994 (Stb. 1994, 441; hierna: **arbowet[32723m)** bepaalt:

Algemene verplichting

Artikel 17

1. De werkgever laat zich ten aanzien van zijn verplichtingen op grond van deze wet bijstaan door:

a) een of meer deskundige werknemers, al dan niet georganiseerd in een dienst;

b) een of meer andere deskundige personen;

c) een of meer diensten bestaande uit andere deskundige personen, dan wel

d) een combinatie van deskundige werknemers, andere deskundige personen of diensten als bedoeld in de onderdelen a, b en c.

2. De werkgever neemt zodanige maatregelen en richt de werkzaamheden zodanig in dat de uitoefening van de taken van de in het eerste lid bedoelde deskundige werknemers, deskundige personen of diensten op elkaar worden afgestemd.

3. De werkgever pleegt omtrent een door hem voorgenomen besluit met betrekking tot de wijze waarop hij uitvoering geeft aan het eerste lid vooraf overleg met de ondernemingsraad of, bij het ontbreken daarvan, met de belanghebbende werknemers.

6.

Deze wetgeving is gewijzigd nadat de precontentieuze procedure was gesloten. Een nieuwe arbowet is vastgesteld in 1998 (Stb. 1999, 184) en gewijzigd op 29 december 2000 (Stb. 2000, 595). Artikel 14 van deze wet vervangt artikel 17 van de vroegere wet. Evenwel wordt niet betwist dat het voorwerp van het geding hiermee onveranderd blijft, aangezien dit artikel 14 nog steeds dezelfde uitgangspunten bevat wat de inschakeling van interne of externe arbodiensten betreft.

De precontentieuze procedure

7.

Aangezien in deze procedure geen twistpunten aan de orde zijn, hoeft zij slechts summier te worden weergegeven.

8. Bij brief van 21 februari 1994 hebben de Nederlandse autoriteiten de Commissie de wetten ter omzetting van de richtlijn in Nederlands recht meegedeeld, waaronder met name de arbowet.
9. Op 11 juli 1997 heeft de Commissie het Koninkrijk der Nederlanden een aanmaningsbrief gezonden. De Nederlandse autoriteiten hebben deze beantwoord bij brief van 21 november 1997.
10. Op 30 december 1998 heeft de Commissie een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarop de Nederlandse autoriteiten hebben geantwoord bij brief van 29 maart 1999.
11. Aangezien het antwoord van de Nederlandse autoriteiten op het met redenen omkleed advies haar geen voldoening gaf, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

Het beroep

12. Volgens de Commissie heeft het Koninkrijk der Nederlanden artikel 7, lid 3, van de richtlijn niet correct omgezet. Volgens haar schrijft artikel 17, lid 1, van de [32703marbowet geen rangorde voor tussen de verschillende keuzemogelijkheden die sub a tot en met d worden opgesomd, waardoor de werkgever beschikt over een grote keuzevrijheid tussen een interne en een externe organisatie van de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's. De richtlijn laat hem die keuze echter niet, maar bepaalt tussen de twee oplossingen een rangorde op basis van een objectief criterium, namelijk het al dan niet voorhanden zijn in het bedrijf en/of de inrichting van personeel met de nodige deskundigheid om deze taken te verrichten.
13. De Nederlandse regering betwist de door de Commissie verdedigde uitlegging van de richtlijn. Zij voert argumenten aan met betrekking tot de bewoordingen van artikel 7, lid 3, van de richtlijn, de structuur van dit artikel alsmede de doelstellingen het nuttig effect van de richtlijn en de door deze gewilde minimumharmonisatie. Deze verschillende argumenten moeten achtereenvolgens worden onderzocht.

De bewoordingen van artikel 7, lid 3, van de richtlijn

Argumenten van partijen

14. De Nederlandse regering stelt om te beginnen dat de bewoordingen van artikel 7, lid 3, van de richtlijn te vaag zijn als criterium voor de vraag of gebruik mag worden gemaakt van externe diensten. Dit artikel bepaalt enkel dat indien het bedrijf niet over voldoende mogelijkheden beschikt, de werkgever externe deskundigen moet

- inschakelen. De bewoordingen van deze bepaling maken een ruime en open uitlegging mogelijk.
15. Aangaande de omzetting van een richtlijn merkt de Nederlandse regering vervolgens op dat de lidstaten daarbij vrije keuze hebben inzake de vorm en de middelen en gehouden zijn het nuttig effect te verzekeren, hetgeen de Nederlandse wetgeving in casu doet.
16. Volgens de Nederlandse regering wordt hoe dan ook door de werkgever beoordeeld of de mogelijkheden binnen het bedrijf onvoldoende zijn en dus ook of een beroep moet worden gedaan op externe deskundigen. Of een bedrijf over voldoende mogelijkheden beschikt, zal door de werkgever worden bepaald.
17. Ten slotte onderstreept de Nederlandse regering de negatieve gevolgen die de door de Commissie verdedigde uitlegging van artikel 7, lid 3, van de richtlijn kan hebben voor de bedrijven. Zo zou een werkgever die over geschikt personeel beschikt, nooit een beroep kunnen doen op een externe dienst, tenzij hij dat personeel ontslaat. Omgekeerd zou hij, wanneer hij personeel in dienst neemt dat deze taken kan verrichten, terwijl juist op dat moment een externe dienst daarmee belast is, het contract met die dienst moeten herzien of opzeggen.
18. De Commissie merkt op dat artikel 7, lid 3, van de richtlijn volgt op twee leden waarin duidelijk wordt voorzien in de betrokkenheid van de werknemers van het bedrijf bij de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's. Deze bepaling laat de werkgever geen keuze. Iedere andere uitlegging ontnemt het nuttig effect aan het zinsdeel indien de mogelijkheden in het bedrijf en/of de inrichting onvoldoende zijn.
19. De Commissie betoogt dat een lidstaat een richtlijn weliswaar niet woordelijk in het nationale recht hoeft over te nemen, maar wel op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze de volledige toepassing ervan dient te verzekeren. Indien de richtlijn juist was omgezet, zou de reële rangorde waarin artikel 7, lid 3, van de richtlijn voorziet, ook in Nederland van toepassing zijn. Evenzo is het niet uitsluitend de werkgever die moet uitmaken of de mogelijkheden in het bedrijf aldan niet voldoende zijn, maar kunnen de beslissingen van de werkgever worden geverifieerd door de nationale autoriteiten.

Beoordeling door het Hof

20. Artikel 7, lid 1, van de richtlijn legt de werkgever een primaire verplichting op, namelijk de aanwijzing van een of meer werknemers die zich met de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's zullen bezighouden. Daarnaast voorziet lid 3 in de verplichting een beroep te doen op deskundigen van buiten het bedrijf. Deze verplichting is evenwel subsidiair ten opzichte van die neergelegd in artikel 7, lid 1, aangezien zij slechts geldt indien de mogelijkheden in het bedrijf en/of de inrichting onvoldoende zijn om deze beschermings- en preventieactiviteiten te organiseren.
21. Artikel 7 legt de werkgevers dus een primaire en een subsidiaire verplichting op.
- 22.

Deze uitlegging wordt bevestigd door de bewoordingen van artikel 11, lid 2, van de richtlijn, waarin sub b sprake is van de in artikel 7, lid 1, van deze richtlijn bedoelde aanwijzing van werknemers, en sub d van het beroep op deskundigen van buiten het bedrijf overeenkomstig artikel 7, lid 3. Enkel voor het beroep op externe deskundigen is het woord eventueel toegevoegd.

23.

Om duidelijk en nauwkeurig de volledige toepassing van de richtlijn te waarborgen, moet de omzetting ervan in Nederlands recht de in artikel 7 van de richtlijn neergelegde rangorde tot uiting doen komen.

24.

De vrees dat de werkgever of aan de in artikel 7, lid 3, van de richtlijn gestelde voorwaarde is voldaan, geheel subjectief zal beoordelen, is ongegrond. Artikel 7, lid 8, van de richtlijn verplicht de lidstaten immers te bepalen over welke capaciteiten en bekwaamheden de werknemers moeten beschikken, en zij mogen daarbij ook andere objectieve criteria vaststellen om de werkgevers te leiden bij hun beoordeling van de in hun bedrijf voorhanden zijnde mogelijkheden.

25.

De door de Nederlandse regering gevreesde negatieve gevolgen, die zijn weergegeven in punt 17 van het onderhavige arrest, kunnen niet zo ernstig zijn als zij worden voorgesteld. Volgens artikel 7, lid 2, van de richtlijn mogen de aangewezen werknemers geen nadeel ondervinden van hun activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's. Externe diensten die door een werkgever zijn ingeschakeld, zijn ongetwijfeld beschermd tegen plotselinge beëindiging van hun overeenkomsten, en zullen hoe dan ook als gespecialiseerde diensten ongetwijfeld op de hoogte zijn van de gemeenschapswetgeving, zodat zij het nodige kunnen doen om zich daaraan aan te passen.

26.

Bijgevolg is het argument dat de Nederlandse regering ontleent aan de bewoordingen van artikel 7, lid 3, van de richtlijn, ongegrond.

De structuur van artikel 7 van de richtlijn

Argumenten van partijen

27.

De Nederlandse regering betoogt dat artikel 7, lid 3, van de richtlijn niet geïsoleerd moet worden gelezen, maar moet worden uitgelegd in samenhang met de andere bepalingen van dit artikel.

28.

Zij betwist de uitlegging van artikel 7, lid 4, van de richtlijn volgens welke hieruit de voorkeur van de gemeenschapswetgever voor de interne diensten van het bedrijf zou blijken. Zij merkt eveneens op dat artikel 7, lid 6, geen enkele rangorde of hiërarchie aangeeft.

29.

De Commissie verklaart dat artikel 7, lid 6, van de richtlijn niet afdoet aan de in de leden 1 tot en met 3 van dit artikel voorgeschreven rangorde.

Beoordeling door het Hof

30. Onderzoek van de structuur van artikel 7 van de richtlijn en van de volgorde van de verschillende leden daarvan, laat geen andere conclusie toe dan onderzoek van de bewoordingen van lid 3 van dit artikel. Inzonderheid doen de leden 4 en 6 geen afbreuk aan de in de leden 1 en 3 neergelegde rangorde.

31. Bijgevolg is het argument dat de Nederlandse regering aan de structuur van artikel 7, lid 3, van de richtlijn ontleent, ongegrond.

De doelstelling van de richtlijn

Argumenten van partijen

32. De Nederlandse regering betwist dat de richtlijn tot doel heeft, een zo groot mogelijke betrokkenheid van de werknemers bij de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's te verkrijgen. Deze doelstelling blijkt noch uit de bewoordingen van artikel 1 van de richtlijn, noch uit de considerans, noch uit de toelichting bij het oorspronkelijke richtlijnvoorstel of de structuur van de richtlijn.

33. Volgens de Nederlandse regering beoogt de richtlijn een systematische en preventieve aandacht voor de arbeidsomstandigheden en de beroepsrisico's in het bedrijf te waarborgen. Zij verwijst dienaangaande naar artikel 1, leden 1 en 2, van de richtlijn. De wijze van organisatie van de beschermings- en preventieactiviteiten vormt slechts een middel om dat doel te bereiken.

34. De Nederlandse regering voegt hieraan toe dat indien de richtlijn de doelstelling had die de Commissie bepleit, de gemeenschapswetgever beperkingen zou hebben gesteld aan de inschakeling van externe deskundigen, bij voorbeeld door een minimum aan binnen het bedrijf te organiseren beschermings- en preventieactiviteiten voor te schrijven of door hogere eisen te stellen aan de capaciteiten en bekwaamheden van deze deskundigen, om te voorkomen dat de werkgever te snel een beroep doet op hun diensten.

35. De Nederlandse wetgeving verzekert hoe dan ook de betrokkenheid van de werknemers die in de artikelen 10 en 11 van de richtlijn verplicht is gesteld.

36. De Commissie betwist niet dat de richtlijn tot doel heeft de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk te verbeteren. Zij merkt evenwel op dat de gemeenschapswetgever in verschillende overwegingen van de considerans van deze richtlijn de wil te kennen heeft gegeven om, ter bereiking van die doelstelling, een evenwichtige deelneming van de werknemers tot stand te brengen.

37. Overigens kan niet worden beweerd dat, indien de uitlegging van de Commissie juist was, de gemeenschapswetgever een minimum aan binnen het bedrijf te organiseren beschermings- en preventieactiviteiten zou hebben voorgeschreven. Volgens de Commissie gaat de richtlijn uit van het beginsel dat elk van de beoogde bedrijven in staat is dit minimum te organiseren.

Beoordeling door het Hof

38. Zoals reeds uit de titel van de richtlijn blijkt, beoogt deze de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk. Anders dan de Nederlandse regering te verstaan geeft, heeft de richtlijn niet enkel tot doel de bescherming van de werknemers tegen arbeidsongevallen en de preventie van beroepsrisico's te verbeteren, maar beoogt zij eveneens de tenuitvoerlegging van specifieke maatregelen voor de organisatie van deze bescherming en deze preventie. Daartoe vermeldt de richtlijn een aantal middelen waarmee naar het oordeel van de gemeenschapswetgever het gestelde doel kan worden bereikt.
39. Volgens de elfde en de twaalfde overweging van de considerans van de richtlijn heeft deze onder meer tot doel, een dialoog en een evenwichtige deelneming van werkgevers en werknemers tot stand te brengen met het oog op de vaststelling van de maatregelen die nodig zijn voor de bescherming van de werknemers tegen arbeidsongevallen en beroepsziekten.
40. Voorzover in artikel 7 van de richtlijn tot uiting komt dat, wanneer de mogelijkheden binnen het bedrijf voldoende zijn, voor deelneming van de werknemers aan de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's moet worden gekozen, en niet voor inschakeling van externe deskundigen, is dit een organisatiemaatregel die overeenstemt met deze doelstelling van betrokkenheid van de werknemers bij hun eigen veiligheid.
41. Hieruit volgt dat het argument van de Nederlandse regering inzake de doelstelling van de richtlijn ongegrond is.

De richtlijn als maatregel tot minimumharmonisatie

Argumenten van partijen

42. De Nederlandse regering betoogt dat de richtlijn slechts een minimumharmonisatie tot stand brengt. Dienaangaande herinnert zij eraan dat de richtlijn is vastgesteld op basis van artikel 118 A EEG-Verdrag, nadien artikel 118 A EG-Verdrag (de artikelen 117-120 EG-Verdrag zijn vervangen door de artikelen 136 EG-143 EG), dat een grondslag voor minimumharmonisatie vormt, en dat zij luidens haar artikel 1, lid 3, geen afbreuk doet aan bepalingen die gunstiger zijn voor de bescherming van de werknemers. De lidstaten konden dus strengere nationale bepalingen voor de bescherming van de werknemers vaststellen.
43. De Nederlandse regering meent dienaangaande dat de **arbowet** op bepaalde punten meer bescherming biedt dan de richtlijn voorschrijft, met name door een hoogwaardig landelijk stelsel van diensten voor te schrijven met meer preventietaken dan die waartoe de richtlijn verplicht. In die zin dient artikel 7, lid 3, van de richtlijn te worden uitgelegd. De verdergaande bescherming die het Koninkrijk der Nederlanden op grond van de richtlijn mag bieden, brengt mee dat de werkgever de dienst die in zijn geval

dat hoge beschermingsniveau zal waarborgen, vrij moet kunnen kiezen. Elke uitlegging van deze bepaling die meebrengt dat voorrang moet worden verleend aan interne organisatie van de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's, is onverenigbaar met artikel 1, lid 3, van de richtlijn.

44.

De Commissie betwist de stelling dat de veiligheid van de werknemers beter wordt verzekerd door de inschakeling van externe deskundigen. Zij verwijst naar een verslag van een onderzoek dat op haar verzoek is gerealiseerd en waaruit blijkt dat de inschakeling van externe deskundigen niet noodzakelijkerwijs bijdraagt tot verbetering van de veiligheid op het werk. Zij vermeldt ook het voorbeeld van een onderneming die op internet een risico-evaluatie aanbiedt zonder bezoek aan het bedrijf.

Beoordeling door het Hof

45.

Zoals de Nederlandse regering opmerkt, volgt uit artikel 1, lid 3, van de richtlijn dat deze geen afbreuk doet aan de bestaande of toekomstige nationale en communautaire bepalingen die gunstiger zijn voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk.

46.

De advocaat-generaal merkt in punt 24 van zijn conclusie evenwel terecht op, dat het in casu niet gaat om de vraag of de Nederlandse wetgeving de werknemers eenbescherming biedt die verder gaat dan die welke de richtlijn voorschrijft, maar om de vraag of deze wetgeving niet indruist tegen de voorschriften van de richtlijn, daaronder begrepen de rangorde tussen de twee in artikel 7 bedoelde mogelijkheden.

47.

Bijgevolg is het argument van de Nederlandse regering dat de richtlijn strekt tot minimumharmonisatie, ongegrond.

Het nuttig effect van de richtlijn

Argumenten van partijen

48.

De Nederlandse regering meent dat de Nederlandse wetgeving het nuttig effect van de richtlijn verzekert. Volgens haar biedt die wetgeving voldoende elementen om het doel van de richtlijn te bereiken, namelijk het waarborgen van een systematisch en preventief gezondheids- en veiligheidsbeleid in het bedrijf, gebaseerd op voldoende capaciteiten en deskundigheid.

49.

In de eerste plaats worden volgens haar hoge kwaliteitseisen gesteld aan de personen die belast zijn met de taken van bescherming tegen en preventie van beroepsrisico's. Daardoor zijn de aard en de omvang van het bedrijf bepalend voor de vraag of intern de nodige middelen voorhanden zijn dan wel of gebruik moet worden gemaakt van externe diensten, die vaak het voordeel bieden dat zij objectiever te werk kunnen gaan dan interne deskundigen.

50.

In de tweede plaats voorziet de Nederlandse wetgeving in diverse maatregelen om de betrokkenheid van de werknemers bij het arbeidsomstandighedenbeleid te waarborgen

(voorlichting van de ondernemingsraad, overleg, jaarlijks verslag over de getroffen beschermingsmaatregelen, enz.). De Nederlandse regering wijst er met name op dat besluiten van de werkgever inzake de organisatie van beschermings- en preventieactiviteiten krachtens de wet op de ondernemingsraden de instemming van de vertegenwoordigers van de werknemers behoeven.

51.

De Nederlandse regering is ervan overtuigd dat de doelstellingen van de richtlijn het best worden gediend met een flexibel systeem, waarin hoge eisen worden gesteld aan de deskundigheid en verregaande rechten worden toegekend aan de vertegenwoordigers van de werknemers.

52.

De Commissie meent dat het nuttig effect van de richtlijn enkel kan worden verzekerd door de organisatie van activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's binnen het bedrijf te bevorderen. Om te beginnen zijn de werknemers beter gemotiveerd dan externe deskundigen om voor zichzelf en voor hun collega's een degelijk niveau van bescherming te garanderen. Voorts zijn zij het best geïnformeerd over de risico's waaraan zij zijn blootgesteld. Ten slotte kunnen zij, doordat zij bij de andere werknemers bekend zijn en geen nadeel mogen ondervinden van hun werkzaamheden, fungeren als spreekbuis voor de andere werknemers en verzoeken op het gebied van de veiligheid tot de werkgever richten.

Beoordeling door het Hof

53.

Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat artikel 7, leden 1 en 3, van de richtlijn duidelijk een rangorde bepaalt wat de organisatie van de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's in het bedrijf betreft. Pas wanneer de mogelijkheden binnen het bedrijf ontoereikend zijn, dient de werkgever een beroep te doen op externe deskundigen.

54.

Voorts beoogt de richtlijn, zoals in de punten 38 en 39 van het onderhavige arrest is uiteengezet, de evenwichtige deelneming van werkgevers en werknemers aan de activiteiten op het gebied van de bescherming tegen en de preventie van beroepsrisico's te bevorderen. Derhalve kan het nuttig effect van de richtlijn het best worden verzekerd door deze activiteiten bij voorrang binnen het bedrijf te organiseren.

55.

Derhalve moet worden vastgesteld dat wanneer de werkgever de keuze wordt gelaten ofwel om deze activiteiten binnen het bedrijf te organiseren ofwel om een beroep te doen op externe deskundigen, zulks niet ertoe bijdraagt het nuttig effect van de richtlijn te waarborgen, maar een niet-nakoming van de verplichting tot volledige omzetting van deze richtlijn oplevert.

56.

Hieruit volgt dat het argument van de Nederlandse regering inzake het nuttig effect van de richtlijn ongegrond is.

57.

Bijgevolg moet worden vastgesteld dat het Koninkrijk der Nederlanden niet heeft voldaan aan de krachtens artikel 7, lid 3, van de richtlijn op hem rustende verplichtingen, door niet voor te schrijven 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.

Kosten

58.

Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien het Koninkrijk der Nederlanden in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) Door niet voor te schrijven 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, heeft het Koninkrijk der Nederlanden niet voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 7, lid 3, van richtlijn 89/391/EEG van de Raad van 12 juni 1989 betreffende de tenuitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk.

2) Het Koninkrijk der Nederlanden wordt in de kosten veroordeeld.

Timmermans

La Pergola
Jann

von Bahr

Rosas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 mei 2003.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

M. Wathelet