

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
12 juni 2003 *

In zaak C-425/01,

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

verzoekster,

tegen

Portugese Republiek, vertegenwoordigd door L. Fernandes en F. Ribeiro Lopes als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Portugese Republiek niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens de artikelen 4, 10, 11 en 12 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),

* Procestaal: Portugees.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: M. Wathelet, kamerpresident, C. W. A. Timmermans, P. Jann, S. von Bahr (rapporteur) en A. Rosas, rechters,

advocaat-generaal: C. Stix-Hackl,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 december 2002,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 26 oktober 2001, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 226 EG verzocht vast te stellen dat de Portugese Republiek niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten krachtens de artikelen 4, 10, 11 en 12 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).

Toepasselijke bepalingen

Bepalingen van gemeenschapsrecht

2 Volgens artikel 3, sub c, van richtlijn 89/391 wordt verstaan onder „werknemersvertegenwoordiger met een specifieke taak op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers”, iedere persoon die overeenkomstig nationale wetten en/of praktijken gekozen of aangewezen is tot afgevaardigde van de werknemers voor wat betreft de problemen inzake de bescherming van de veiligheid en gezondheid van de werknemers op het werk.

3 Artikel 4 van richtlijn 89/391 bepaalt dat de lidstaten de nodige maatregelen nemen om te verzekeren dat de werkgevers, de werknemers en de werknemersvertegenwoordigers worden onderworpen aan de voorschriften die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn.

4 Krachtens artikel 10 van die richtlijn, met het opschrift „Voorlichting van de werknemers”, moeten de werknemers en/of hun vertegenwoordigers in het bedrijf en/of de inrichting informatie krijgen betreffende de risico's voor de veiligheid en de gezondheid alsmede de beschermings- en preventiemaatregelen en -activiteiten.

5 Artikel 11 van richtlijn 89/391, „Raadpleging en deelneming van de werknemers”, luidt:

„1. De werkgevers raadplegen de werknemers en/of hun vertegenwoordigers en geven de werknemers en/of hun vertegenwoordigers het recht deel te nemen aan de behandeling van vraagstukken die betrekking hebben op de veiligheid en de gezondheid op het werk.

Dit houdt het volgende in:

- raadpleging van de werknemers;

- recht van de werknemers en/of hun vertegenwoordigers om voorstellen te doen;

- evenwichtige deelneming, overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken.

2. 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:

- a) alle maatregelen die van wezenlijke invloed kunnen zijn op de veiligheid en de gezondheid;

- 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;

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

- 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;

- e) de opzet en organisatie van de in artikel 12 bedoelde opleiding.

3. De werknemersvertegenwoordigers met een specifieke taak op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, hebben het recht de werkgever te verzoeken om passende maatregelen en hem in die zin voorstellen te doen, om alle risico's voor de werknemers te ondervangen en/of de bronnen van gevaar uit te schakelen.

4. De in lid 2 bedoelde werknemers en de in de leden 2 en 3 bedoelde werknemersvertegenwoordigers mogen geen nadeel ondervinden van hun in de leden 2 en 3 bedoelde respectieve activiteiten.

5. De werkgever dient de werknemersvertegenwoordigers met een specifieke taak op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers gedurende voldoende tijd met behoud van loon vrij te stellen van werk en de nodige middelen ter beschikking te stellen om het deze vertegenwoordigers mogelijk te maken de uit deze richtlijn voortvloeiende rechten en taken uit te oefenen respectievelijk te vervullen.

6. De werknemers en/of hun vertegenwoordigers hebben het recht om zich, overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken, tot de bevoegde autoriteit op het gebied van de veiligheid en de bescherming van de gezondheid op het werk te wenden indien zij menen dat de door de werkgever genomen maatregelen en ingezette middelen niet toereikend zijn om de veiligheid en de gezondheid op het werk te verzekeren.

De werknemersvertegenwoordigers moeten in de gelegenheid worden gesteld hun opmerkingen voor te leggen tijdens bezoeken en inspecties door de bevoegde autoriteit.”

- 6 Artikel 12, lid 3, van richtlijn 89/391 bepaalt dat de werknemersvertegenwoordigers die een specifieke taak hebben op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, recht hebben op een passende opleiding.

Bepalingen van nationaal recht

- 7 Richtlijn 89/391 is in Portugees recht omgezet bij Decreto-lei n° 441/91 que estabelece o regime jurídico de enquadramento da segurança, higiene e saúde no trabalho (decreto-lei nr. 441/91 tot vaststelling van een juridische kaderregeling betreffende veiligheid, hygiëne en gezondheid op het werk) van 14 november 1991 (*Diário da República* I, nr. 262, van 14 november 1991), gewijzigd bij decreto-lei nr. 133/99 van 21 april 1999 (*Diário da República* I, nr. 93, van 21 april 1999), en bij artikel 24 van lei nr. 118/99 van 11 augustus 1999 (*Diário da República* I, nr. 186, van 11 augustus 1999; hierna: „decreto-lei nr. 441/91”).
- 8 Artikel 3, sub d, van decreto-lei nr. 441/91 omschrijft de werknemersvertegenwoordiger als „de persoon die onder de bij de wet omschreven voorwaarden is gekozen om de taak van werknemersvertegenwoordiger op het gebied van de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid op het werk te vervullen”.

9 Artikel 10 van decreto-lei nr. 441/91 omschrijft in grote lijnen de procedure voor de verkiezing van de werknemersvertegenwoordigers:

„1. De verkiezing van de werknemersvertegenwoordigers voor de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid op het werk geschiedt rechtstreeks bij geheime stemming volgens de methode-d'Hondt.

2. Er mogen enkel kandidatenlijsten worden ingediend door vakorganisaties die werknemers van de onderneming onder hun leden tellen, of waarop de handtekeningen van ten minste 20 % van de werknemers van de onderneming staan, waarbij een werknemer op niet meer dan één lijst zijn handtekening mag plaatsen of mag voorkomen.

3. Elke lijst moet evenveel kandidaten en plaatsvervangers bevatten als er plaatsen te vervullen zijn.

4. Het aantal werknemersvertegenwoordigers mag niet meer bedragen dan:

- a) bij ondernemingen met minder dan 61 werknemers — één vertegenwoordiger;
- b) bij ondernemingen met 61 tot en met 150 werknemers — twee vertegenwoordigers;

- c) bij ondernemingen met 151 tot en met 300 werknemers — drie vertegenwoordigers;
- d) bij ondernemingen met 301 tot en met 500 werknemers — vier vertegenwoordigers;
- e) bij ondernemingen met 501 tot en met 1000 werknemers — vijf vertegenwoordigers;
- f) bij ondernemingen met 1001 tot en met 1500 werknemers — zes vertegenwoordigers;
- g) bij ondernemingen met meer dan 1500 werknemers — zeven vertegenwoordigers.

5. De zittingstermijn van de werknemersvertegenwoordigers bedraagt drie jaar.

6. Vervanging van de vertegenwoordigers vindt enkel plaats bij ontslag of definitieve verhindering en geschiedt door de kandidaten en de plaatsvervaarders in de op de betrokken lijst aangegeven volgorde.

7. De in de voorgaande leden bedoelde werknemersvertegenwoordigers worden voor de uitoefening van hun taak vijf uur per maand vrijgesteld van het verrichten van arbeid.

8. De in het voorgaande lid bedoelde vrijstelling van het verrichten van arbeid kan niet worden gecumuleerd met het aantal uren dat de werknemer als lid van andere vertegenwoordigingsorganen van de werknemers is vrijgesteld van het verrichten van arbeid.”

10 Artikel 23, lid 2, sub b, van decreto-lei nr. 441/91 voorziet in de vaststelling van een aanvullende wettelijke regeling, met name wat „de in artikel 10 bedoelde procedure voor de verkiezing van de werknemersvertegenwoordigers en hun bescherming” betreft.

11 Wat de centrale, de regionale en de plaatselijke overheden betreft, is de verkiezing van de werknemersvertegenwoordigers geregeld bij decreto-lei nr. 191/95 van 28 juli 1995 (*Diário da República* I, nr. 173, van 28 juli 1995), en thans bij de artikelen 4 en 5 van decreto-lei nr. 488/99 van 17 november 1999 (*Diário da República* I, nr. 268, van 17 november 1999).

Precontentieuze procedure

12 Bij aanmaningsbrief van 26 januari 2000 heeft de Commissie de aandacht van de Portugese autoriteiten gevestigd op het feit dat de nationale maatregelen tot omzetting van richtlijn 89/391 niet voldeden aan de uit die richtlijn voortvloeiende verplichtingen. De Commissie had bezwaren tegen het ontbreken van een regeling inzake de procedure voor de verkiezing van de werknemers op het gebied van de veiligheid en de gezondheid op het werk en hun bescherming.

13 Op 4 april 2000 hebben de Portugese autoriteiten in antwoord op de aanmaningsbrief verklaard dat de omstandigheid dat een regeling ontbreekt, niet betekent dat geen verkiezingen kunnen worden gehouden of dat de verkiezingen die plaatsvinden, niet democratisch verlopen. Bovendien hebben de Portugese autoriteiten aangevoerd dat in een aantal ondernemingen de

werknemers hun vertegenwoordigers voor de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid op het werk hebben gekozen. Zij hebben verder gesteld dat met de voorbereiding van de nationale regeling inzake de verkiezing van de werknemersvertegenwoordigers op het gebied van de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid op het werk was begonnen, maar dat deze nog niet was afgerond.

- 14 Bij brief van 2 februari 2001 heeft de Commissie de Portugese Republiek een met redenen omkleed advies gezonden, met het verzoek binnen een termijn van twee maanden de nodige maatregelen te treffen om aan richtlijn 89/391 te voldoen.
- 15 In antwoord op dit met redenen omkleed advies hebben de Portugese autoriteiten de Commissie meegedeeld, dat de nationale regeling inzake de verkiezing van de werknemersvertegenwoordigers op het gebied van de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid op het werk klaar was om te worden vastgesteld.
- 16 Omdat de Commissie daarna niets meer vernam over de vaststelling van de aangekondigde nationale maatregelen, heeft zij het onderhavige beroep ingesteld.

Ten gronde

- 17 De Commissie voert aan dat er in Portugal geen sprake is van een duidelijke en nauwkeurige regeling inzake de procedure voor de verkiezing en de bescherming van de werknemersvertegenwoordigers op het gebied van de veiligheid en de gezondheid op het werk, zodat het voor de werknemers niet mogelijk is, de volle omvang van hun door richtlijn 89/391 beschermde rechten te kennen en zich in voorkomend geval voor de nationale rechterlijke instanties daarop te beroepen. De Commissie stelt dat, indien die regeling niet nodig was, artikel 23, lid 2, sub b, van decreto-lei nr. 441/91, dat voorziet in de vaststelling van een aanvullende wettelijke regeling inzake de procedure voor de verkiezing van de werknemersvertegenwoordigers, overbodig zou zijn.

- 18 De Commissie voert bovendien aan dat artikel 10 van decreto-lei nr. 441/91 weliswaar een aantal wezenlijke aspecten van de verkiezing van de werknemersvertegenwoordigers regelt, maar niets zegt over de praktische aspecten van de verkiezingsprocedure. Fundamentele aspecten als met name de kiesgerechtigdheid, de openbaarheid van de verkiezing, de organisatie van de stembureaus, de telling der stemmen, de bekendmaking van de verkiezingsuitslag en de mogelijkheid om de uitslag te betwisten, zijn niet geregeld. Bijgevolg is thans niet voldaan aan de vereiste juridische voorwaarden voor de werknemers om hun vertegenwoordigers op het gebied van de veiligheid en de gezondheid op het werk te kunnen kiezen en derhalve de hun bij decreto-lei nr. 441/91 toegekende rechten te kunnen uitoefenen. Aangezien de werknemers via die vertegenwoordigers toegang hebben tot de hun bij decreto-lei nr. 441/91 en richtlijn 89/391 toegekende rechten, zou het ontbreken van die vertegenwoordigers hun het genot van die rechten ontzeggen.
- 19 Vooraf zij opgemerkt dat volgens artikel 3, sub c, van die richtlijn onder „werknemersvertegenwoordiger met een specifieke taak op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers”, wordt verstaan iedere persoon die overeenkomstig nationale wetten en/of praktijken gekozen of aangewezen is tot afgevaardigde van de werknemers voor wat betreft de problemen inzake de bescherming van de veiligheid en gezondheid van de werknemers op het werk.
- 20 Blijkens die bepaling bevat richtlijn 89/391 geen verplichting voor de lidstaten om een procedure vast te stellen voor de verkiezing van de werknemersvertegenwoordigers met een specifieke taak op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, maar voorziet zij ook in andere mogelijkheden om die vertegenwoordigers te kiezen of aan te wijzen.
- 21 Indien een lidstaat de verkiezingsprocedure heeft gekozen, vereist richtlijn 89/391 verder niet uitdrukkelijk dat de nationale wettelijke regeling alle voor die procedure geldende voorwaarden tot in de details beschrijft.

- 22 Wanneer een lidstaat evenwel bepaalt dat de werknemersvertegenwoordigers met een dergelijke taak moeten worden gekozen, moet die lidstaat ervoor zorgen dat de werknemers hun vertegenwoordigers overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken kunnen kiezen.
- 23 Zoals de Portugese regering heeft gesteld, behelst artikel 10 van decreto-lei nr. 441/91 regels betreffende de verkiezing van de werknemersvertegenwoordigers voor de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid op het werk. Dit artikel bevat met name bepalingen inzake het stemrecht, de voorwaarden voor verkiesbaarheid, de wijze en de soort van stemming, alsmede de vaststelling van de vereiste meerderheid. De Portugese regering heeft ook verklaard dat artikel 2, lid 2, van het Portugese wetboek van burgerlijke rechtsvordering voorziet in de mogelijkheid om de verkiezingsuitslag te betwisten voor de rechter.
- 24 De Portugese regering preciseert met betrekking tot de bescherming van de werknemersvertegenwoordigers, dat de nationale Portugese regeling de werkgevers verbiedt, op welke wijze dan ook de werknemer in de uitoefening van zijn rechten te belemmeren, hem te ontslaan of hem wegens die uitoefening sancties op te leggen. Artikel 10 van decreto-lei nr. 441/91 bepaalt verder dat de werknemersvertegenwoordigers voor de vervulling van hun taak een bepaald aantal uren per maand worden vrijgesteld van het verrichten van arbeid.
- 25 Gelet op het voorgaande, blijkt dat de Portugese wetgeving voldoet aan de uit richtlijn 89/391 voortvloeiende verplichtingen, nu zij regels stelt voor de wezenlijke aspecten van de verkiezingen van de werknemersvertegenwoordigers met een specifieke taak op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid, zodat de werknemers hun vertegenwoordigers kunnen kiezen, en zij bepalingen behelst die beogen hen in de vervulling van hun taak te beschermen.

- 26 Daar artikel 23, lid 2, sub b, van decreto-lei nr. 441/91 voorziet in de vaststelling van een aanvullende regeling inzake de procedure voor de verkiezing en de bescherming van de werknemers, is het een bepaling die uitsluitend in de nationale rechtsorde wordt toegepast en niet behoort tot de krachtens richtlijn 89/391 op de Portugese Republiek rustende verplichtingen.
- 27 Zelfs al lijkt het aantal ondernemingen dat verkiezingen heeft gehouden, inderdaad tamelijk gering, toch volstaat deze omstandigheid niet als bewijs dat de werknemers niet daadwerkelijk de mogelijkheid hebben om hun vertegenwoordigers met een specifieke taak op het gebied van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid te kiezen.
- 28 In die omstandigheden moet worden vastgesteld dat de Commissie niet heeft aangetoond, dat de Portugese Republiek de krachtens richtlijn 89/391 op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.
- 29 Het beroep moet dus worden verworpen.

Kosten

- 30 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. Daar de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Portugese Republiek in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.

- 2) Verwijst de Commissie van de Europese Gemeenschappen in de kosten.

Wathelet

Timmermans

Jann

von Bahr

Rosas

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 12 juni 2003.

De griffier

De president van de Vijfde kamer

R. Grass

M. Wathelet