

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

14 juni 2007^{*}

In zaak C-127/05,

betreffende een beroep wegens niet-nakoming krachtens artikel 226 EG, ingesteld op 21 maart 2005,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M.-J. Jonczy en N. Yerrell als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door C. Gibbs als gemachtigde, bijgestaan door D. Anderson, QC, en D. Barr, barrister,

verweerder,

^{*} Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Derde kamer),

samengesteld als volgt: A. Rosas, kamerpresident, A. Tizzano, A. Borg Barthet (rapporteur), U. Lohmus en A. Ó Caoimh, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 september 2006,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 januari 2007,

het navolgende

Arrest

- 1 Met haar verzoekschrift verzoekt de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, door de verplichting van de werkgever om te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met het werk verbonden aspecten te beperken tot de verplichting om dit te doen „voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is”, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die op hem rusten krachtens artikel 5, leden 1 en 4, 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 werknemers op het werk (PB L 183, blz. 1).

Toepasselijke bepalingen

Gemeenschapsregeling

- 2 De tiende overweging van de considerans van richtlijn 89/391 bepaalt „dat onverwijld preventieve maatregelen moeten worden genomen of verbeterd om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te beschermen teneinde een hoger beschermingsniveau te garanderen”.
- 3 Volgens de dertiende overweging van de considerans van deze richtlijn „[is] de verbetering van de veiligheid, de hygiëne en de gezondheid van de werknemers op het werk een doelstelling [...] die niet aan overwegingen van zuiver economische aard ondergeschikt gemaakt mag worden”.
- 4 In afdeling I van de richtlijn, getiteld „Algemene bepalingen”, bepaalt artikel 1:

„1. Deze richtlijn heeft ten doel maatregelen ten uitvoer te leggen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk.

2. Daartoe bevat zij algemene beginselen betreffende de preventie van beroepsrisico's en de bescherming van de veiligheid en de gezondheid, het uitsluiten van risico- en ongevalsfactoren, voorlichting, raadpleging, evenwichtige deelneming overeenkomstig de nationale wetten en/of praktijken, de opleiding van de werknemers en hun vertegenwoordigers, alsmede algemene regels voor de tenuitvoerlegging van die beginselen.

3. Deze richtlijn doet geen afbreuk 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."

5 Artikel 4 van richtlijn 89/391 luidt als volgt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om te verzekeren dat de werkgevers, de werknemers en de werknemersvertegenwoordigers worden onderworpen aan de voorschriften die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van deze richtlijn.

2. De lidstaten zorgen met name voor voldoende controle en toezicht."

6 In afdeling II, getiteld „Verplichtingen van de werkgevers", is artikel 5 opgenomen, dat is geformuleerd als volgt:

„Algemene bepaling

1. De werkgever is verplicht te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met het werk verbonden aspecten.

2. Indien een werkgever overeenkomstig artikel 7, lid 3, een beroep doet op deskundigen (personen of diensten) van buiten het bedrijf en/of de inrichting, ontslaat dit hem niet van zijn verantwoordelijkheden op dat gebied.

3. De verplichtingen van de werknemers op het gebied van de veiligheid en de gezondheid op het werk doen geen afbreuk aan het beginsel van de verantwoordelijkheid van de werkgever.

4. Deze richtlijn vormt geen belemmering voor de bevoegdheid van de lidstaten tot uitsluiting of vermindering van de verantwoordelijkheid van de werkgevers voor feiten die te wijten zijn aan abnormale en onvoorzienbare omstandigheden buiten de wil van de werkgevers of buitengewone gebeurtenissen, indien de gevolgen van die omstandigheden of gebeurtenissen ondanks alle betrachte zorgvuldigheid niet hadden kunnen worden voorkomen.

De lidstaten zijn niet gehouden de in de eerste alinea bedoelde bevoegdheid uit te oefenen.”

- 7 Artikel 6 van de richtlijn, dat de algemene verplichtingen van de werkgevers preciseert, bepaalt:

„1. In het kader van zijn verantwoordelijkheden treft de werkgever de nodige maatregelen voor de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, met inbegrip van de maatregelen ter preventie van beroepsrisico's, voor informatie en opleiding alsmede voor de organisatie en de benodigde middelen.

De werkgever moet ervoor zorgen dat deze maatregelen worden aangepast, teneinde rekening te houden met gewijzigde omstandigheden, en streven naar verbetering van bestaande situaties.

2. Bij de tenuitvoerlegging van de in lid 1, eerste alinea, genoemde maatregelen neemt de werkgever de volgende algemene preventieprincipes in acht:

- a) risico's voorkomen;
- b) evalueren van risico's die niet kunnen worden voorkomen;
- c) bestrijding van de risico's bij de bron;
- d) aanpassing van het werk aan de mens, met name voor wat betreft de inrichting van de arbeidsplaats en de keuze van werkkuitrusting en werk- en productiemethoden, met name om monotone arbeid en tempogebonden arbeid draaglijker te maken en de gevolgen daarvan voor de gezondheid te beperken;

- e) rekening houden met de ontwikkeling van de techniek;
- f) vervanging van wat gevaarlijk is door dat wat niet gevaarlijk of minder gevaarlijk is;
- g) planning van de preventie met het oog op een samenhangend geheel dat de volgende aspecten in de preventie integreert: techniek, organisatie van het werk, arbeidsomstandigheden, sociale betrekkingen en invloed van de omgevingsfactoren op het werk;
- h) voorrang voor maatregelen inzake collectieve bescherming boven maatregelen inzake individuele bescherming;
- i) verstrekken van passende instructies aan de werknemers.

3. Onverminderd de andere bepalingen van deze richtlijn moet de werkgever, rekening houdend met de aard van de activiteiten van het bedrijf en/of de inrichting:

- a) de risico's voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers evalueren, met inbegrip van de keuze van de werkkuitrusting, de chemische stoffen of preparaten en de inrichting van de arbeidsplaatsen.

Op grond van deze evaluatie en voor zover nodig moeten de preventieactiviteiten en de door de werkgever gebruikte werk- en productiemethoden:

- een betere bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers verzekeren;
- geïntegreerd worden in het geheel van de activiteiten van het bedrijf en/of de inrichting en betrekking hebben op alle niveaus;

[...]”.

- ⁸ Artikel 16, leden 1 en 3, van richtlijn 89/391 voorziet in de vaststelling van bijzondere richtlijnen op bepaalde gebieden en preciseert: „[d]e bepalingen van deze richtlijn gelden onverkort voor alle gebieden die onder de bijzondere richtlijnen vallen, onverminderd in die bijzondere richtlijnen vervatte stringenter en/of specifieke bepalingen”.
- ⁹ Artikel 18, lid 1, van richtlijn 89/391 schrijft voor dat de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om uiterlijk 31 december 1992 aan deze richtlijn te voldoen.

Nationale regeling

- 10 Section 2(1) van de Health and Safety at Work Act 1974 (hierna: „HSW Act”) bepaalt:

„De werkgever is verplicht, voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is, de gezondheid, de veiligheid en het welzijn van al zijn werknemers op de werkplek te verzekeren”.

- 11 Niet-nakoming van de in section 2 van de HSW Act aan de werkgever opgelegde verplichtingen is strafbaar gesteld in section 33(1)(a) van deze Act.

Precontentieuze procedure

- 12 Op 29 september 1997 heeft de Commissie het Verenigd Koninkrijk een aanmaningsbrief gestuurd waarin zij jegens deze lidstaat een aantal grieven uitte omtrent de omzetting van richtlijn 89/391 in nationaal recht. Een van deze grieven luidde dat artikel 5 van deze richtlijn niet op correcte wijze was omgezet, onder meer doordat in de betrokken nationale regeling de clause „so far as is reasonably practicable” (voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is; hierna: „litigieuze clause”) was opgenomen. De Commissie achtte deze beperking van de omvang van de verplichting van de werkgever strijdig met het eerste lid van voornoemd artikel.

- 13 In zijn antwoord aan de Commissie van 30 december 1997 en 23 oktober 2001 stelde het Verenigd Koninkrijk, dat de litigieuze clause een weergave was van het bepaalde in artikel 5 van richtlijn 89/391 en volkomen in overeenstemming met het gemeenschapsrecht was. Ter onderbouwing van zijn betoog zond het de Commissie een aantal uitspraken van nationale rechters waarin de betrokken clause was toegepast.
- 14 Aangezien de Commissie niet overtuigd was door de argumenten van het Verenigd Koninkrijk, heeft zij op 23 juli 2003 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij haar grief betreffende schending van artikel 5 van richtlijn 89/391 herhaalde en het Verenigd Koninkrijk gelastte de nodige maatregelen te treffen om zich binnen twee maanden na kennisgeving van dit advies naar de inhoud ervan te voegen. Op verzoek van het Verenigd Koninkrijk is deze termijn verlengd tot vier maanden.
- 15 In zijn reactie op het met redenen omklede advies heeft deze lidstaat zijn standpunt dat de kritiek van de Commissie op de litigieuze clause ongegrond was, gehandhaafd. Daarop heeft de Commissie besloten het onderhavige beroep in te stellen.

Het beroep

Argumenten van partijen

- 16 De Commissie is van mening dat de omzetting van richtlijn 89/391 zoals dit in het Verenigd Koninkrijk is geschied, niet tot het door artikel 5, lid 1, van deze richtlijn beoogde resultaat leidt, ook al zou deze bepaling worden gelezen in samenhang met de in lid 4 van dit artikel voorziene uitzondering.

- 17 Volgens deze instelling legt artikel 5, lid 1, van richtlijn 89/391 de werkgever weliswaar niet de verplichting op om een absoluut veilige werkplek te verzekeren, maar impliceert deze bepaling wel dat de werkgever verantwoordelijk blijft voor de gevolgen van alle gebeurtenissen die zich binnen zijn onderneming voordoen en die schadelijk zijn voor de gezondheid of afbreuk doen aan de veiligheid van zijn werknemers.
- 18 De enige mogelijke uitzondering op deze verantwoordelijkheid zijn de in artikel 5, lid 4, van deze richtlijn uitdrukkelijk omschreven gevallen. Laatstgenoemde bepaling vormt een uitzondering op het algemene beginsel van de verantwoordelijkheid van de werkgever en moet dus restrictief worden uitgelegd.
- 19 De Commissie stelt dat een uitlegging in deze zin van artikel 5 wordt bevestigd door de voorbereidende werkzaamheden van richtlijn 89/391 en door de omstandigheid dat in de eerste richtlijnen op het gebied van de veiligheid en de gezondheid van werknemers, die zijn vastgesteld voordat artikel 118 A — het huidige artikel 138 EG — in het EG-Verdrag werd ingevoegd (de artikelen 117 tot en met 120 EG-Verdrag zijn vervangen door de artikelen 136 EG tot en met 143 EG), de clause „voor zover redelijkerwijs mogelijk” wél was opgenomen in de omschrijving van de verplichtingen van de werkgever, terwijl zij in de daaropvolgende richtlijnen, waaronder richtlijn 89/391, die op basis van voornoemd artikel 118 A EG-Verdrag zijn vastgesteld, definitief is komen te vervallen.
- 20 De Commissie merkt op dat uit de bepalingen van de HSW Act en met name uit section 2(1), gelezen in samenhang met de sections 33 en 47 daarvan, volgt dat de werkgever niet verantwoordelijk is voor de risico's of de gevolgen van gebeurtenissen die zich binnen zijn onderneming voordoen, indien hij erin slaagt aan te tonen dat hij alle maatregelen heeft getroffen die redelijkerwijs mogelijk waren om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren.

- 21 De Commissie stelt dat het Verenigd Koninkrijk, door de verplichting van de werkgever aldus te beperken, laatstgenoemde in staat stelt zich aan zijn verantwoordelijkheid te onttrekken indien hij aantoont dat de tijd, kosten en moeite die gepaard gaan met het treffen van de nodige maatregelen om de veiligheid en de gezondheid van werknemers te verzekeren, volstrekt onevenredig zouden zijn geweest in verhouding tot het bestaande risico.
- 22 Zij leidt hieruit af dat de regeling van het Verenigd Koninkrijk niet in overeenstemming is met artikel 5, leden 1 en 4, van richtlijn 89/391.
- 23 De Commissie onderstreept dat de beoordeling die op basis van de litigieuze clausule dient te worden gemaakt, impliceert dat de kosten van de preventiemaatregelen mede in aanmerking worden genomen, hetgeen haaks staat op de bewoordingen van de dertiende overweging van de considerans van de richtlijn.
- 24 Tegen het subsidiaire betoog van het Verenigd Koninkrijk dat de litigieuze clausule hoe dan ook verenigbaar is met de gecombineerde bepalingen van artikel 5, leden 1 en 4, van richtlijn 89/391, brengt de Commissie in, dat voornoemd lid 4 geen derogatie op grond van het redelijkheidsbeginsel behelst van het beginsel van de verantwoordelijkheid van de werkgever, maar enkel de gevallen noemt waarin de werkgever bij wijze van uitzondering niet aansprakelijk is, welke gevallen kortweg neerkomen op overmacht.

- 25 Het Verenigd Koninkrijk erkent de verweten niet-nakoming niet en stelt dat artikel 5, lid 1, van richtlijn 89/391 naar behoren in nationaal recht is omgezet.
- 26 Volgens deze lidstaat wijst artikel 5, lid 1, van deze richtlijn de werkgever aan als rechtssubject waarop primair de plicht rust om te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op de werkplek. De kwestie van de aansprakelijkheid van de werkgever wordt daarentegen aan de lidstaten overgelaten uit hoofde van hun verplichting de nodige maatregelen te nemen om te verzekeren dat het gemeenschapsrecht op doeltreffende wijze wordt toegepast, welke verplichting specifiek tot uiting komt in artikel 4 van de richtlijn.
- 27 Met betrekking tot de omvang van de bij artikel 5, lid 1, van richtlijn 89/391 aan de werkgever opgelegde verplichting stelt het Verenigd Koninkrijk dat deze verplichting weliswaar in absolute termen is geformuleerd, doch dat hierbij geen sprake is van een resultaatsverbintenis die erin bestaat een werkomgeving zonder enig risico te garanderen. Het betreft een algemene verplichting om de werknemers een veilige werkplek te bieden, een begrip waarvan de exacte inhoud kan worden afgeleid uit de artikelen 6 tot en met 12 van deze richtlijn en het evenredigheidsbeginsel.
- 28 Volgens het Verenigd Koninkrijk strookt deze uitlegging zowel met de bepalingen van richtlijn 89/391 die de verplichting van artikel 5, lid 1, beogen te preciseren, waaronder met name artikel 6, lid 2, alsook met tal van voorschriften van de bijzondere richtlijnen die, waar ze preventiemaatregelen voor bepaalde specifieke productiesectoren voorschrijven, de haalbaarheid of passendheid van die maatregelen bij de beoordeling betrekken. Deze uitlegging is bovendien in overeenstemming met het algemene evenredigheidsbeginsel en met artikel 118 A EG-Verdrag, krachtens hetwelk de op basis van dit artikel aangenomen richtlijnen enkel „minimumvoorschriften [beogen] vast [te] stellen die geleidelijk van toepassing zullen worden”.

- 29 Wat de aansprakelijkheid van de werkgever betreft, merkt het Verenigd Koninkrijk op dat niets in richtlijn 89/391 en met name in artikel 5, lid 1, erop wijst dat op de werkgever een risicoaansprakelijkheid dient te rusten. In de eerste plaats bevat deze bepaling enkel de verplichting om te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van werknemers en niet ook de verplichting om schade als gevolg van arbeidsongevallen te vergoeden. In de tweede plaats laat de richtlijn aan de lidstaten de vrijheid om te bepalen welke vorm van aansprakelijkheid, civiel- of strafrechtelijk, op de werkgever dient te rusten. In de derde plaats wordt ook de vraag wie de kosten voortvloeiend uit arbeidsongevallen moet dragen — de werkgever zelf, de werkgevers als categorie of de gemeenschap — aan de lidstaten overgelaten.
- 30 Het Verenigd Koninkrijk is van mening dat op grond van zijn aansprakelijkheidsstelsel, dat in een „automatische” strafrechtelijke aansprakelijkheid voor alle werkgevers voorziet, tenzij sprake is van de — strikt uit te leggen — uitzondering op basis van hetgeen „redelijkerwijs mogelijk” is, een nuttig effect kan worden gegeven aan artikel 5, lid 1, van richtlijn 89/391.
- 31 Volgens deze lidstaat kan een werkgever zich alleen aan deze vorm van aansprakelijkheid onttrekken door aan te tonen dat hij alles in het werk heeft gesteld wat redelijkerwijs mogelijk was om risico's voor de veiligheid en de gezondheid van werknemers te voorkomen. Hij moet daartoe het bewijs leveren dat de tijd, kosten en moeite die gepaard gingen met het treffen van de nodige maatregelen om die risico's te voorkomen, duidelijk onevenredig waren in verhouding tot de risico's voor de veiligheid en de gezondheid van werknemers, en dat die risico's onbeduidend waren in verhouding tot de te brengen offers.

- 32 Het Verenigd Koninkrijk preciseert dat de toepassing door de nationale rechters van de litigieuze clause een zuiver objectieve beoordeling van de situatie inhoudt, waarin overwegingen met betrekking tot de financiële draagkracht van de werkgever geen enkele rol spelen.
- 33 Volgens deze lidstaat kan op grond van de HSW Act een doeltreffend preventie-systeem worden verzekerd, omdat de afschrikkende werking van een strafrechtelijke sanctie groter is dan die van de civiele aansprakelijkheid voor schade, waartegen een werkgever zich kan verzekeren. De doeltreffendheid van dit systeem wordt ook aangetoond door de statistieken, waaruit blijkt dat het Verenigd Koninkrijk sinds jaren tot de lidstaten met het laagste aantal arbeidsongevallen behoort.
- 34 Bovendien kunnen slachtoffers van arbeidsongevallen in deze lidstaat schadevergoeding krijgen op basis van een stelsel van sociale zekerheid. Voorts is de werkgever aansprakelijk voor schade die voortvloeit uit schending van de krachtens het common law-stelsel op hem rustende zorgplicht jegens zijn werknemers.
- 35 Subsidiair stelt het Verenigd Koninkrijk dat de litigieuze clause, zoals deze door de nationale rechters wordt toegepast, dezelfde werkingssfeer heeft als artikel 5, lid 4, van richtlijn 89/391.

Beoordeling door het Hof

Het voorwerp van het beroep

- 36 Om te beginnen moet worden geconstateerd dat zowel uit de schriftelijke als uit de mondelinge procedure blijkt, dat de Commissie de litigieuze clause weliswaar vooral bekritiseert wegens de mogelijkheid die deze clause biedt om de aansprakelijkheid van de werkgever in geval van ongevallen te beperken, doch dat haar grief eveneens betrekking lijkt te hebben op het feit dat de clause de omvang van de algemene verplichting van de werkgever om voor veiligheid te zorgen kan beïnvloeden.

De omvang van de aansprakelijkheid van de werkgever voor de gevolgen van gebeurtenissen die schadelijk zijn voor de gezondheid of afbreuk doen aan de veiligheid van werknemers

- 37 De Commissie baseert zich op een lezing van artikel 5, lid 1, van richtlijn 89/391 vanuit voornamelijk de invalshoek van de aansprakelijkheid van de werkgever voor inbreuken op de gezondheid en de veiligheid van werknemers. Deze aansprakelijkheid strekt zich uit tot de gevolgen van alle gebeurtenissen die schadelijk zijn voor de gezondheid of afbreuk doen aan de veiligheid van werknemers, ongeacht de mogelijkheid om deze gebeurtenissen en gevolgen toe te schrijven aan enigerlei vorm van nalatigheid van de werkgever met betrekking tot het treffen van preventiemaatregelen.
- 38 Hieruit volgt dat de Commissie de bepalingen van richtlijn 89/391 en met name artikel 5, lid 1, daarvan aldus uitlegt, dat daaruit een risicoaansprakelijkheid, hetzij civielrechtelijk hetzij strafrechtelijk, van de werkgever voortvloeit.

- 39 Derhalve moet in de eerste plaats worden onderzocht, of artikel 5, lid 1, van richtlijn 89/391 voorschrijft, zoals de Commissie betoogt, dat de lidstaten aan de werkgever een risicoaansprakelijkheid opleggen voor alle ongevallen die zich voordoen op de werkplek.
- 40 Dienaangaande moet worden geconstateerd dat volgens artikel 5, lid 1, van richtlijn 89/391 „[d]e werkgever [...] verplicht [is] te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met het werk verbonden aspecten”.
- 41 Deze bepaling onderwerpt de werkgever aan de verplichting om werknemers een veilige werkomgeving te garanderen, waarvan de inhoud wordt gepreciseerd in de artikelen 6 tot en met 12 van richtlijn 89/391 alsook in verschillende bijzondere richtlijnen die het treffen van preventiemaatregelen in bepaalde specifieke productiesectoren voorschrijven.
- 42 Louter op basis van artikel 5, lid 1, van richtlijn 89/391 kan echter niet worden gesteld dat op de werkgever een risicoaansprakelijkheid dient te rusten. Deze bepaling behelst namelijk enkel de algemene verplichting van de werkgever om voor veiligheid te zorgen, zonder dat een bepaalde aansprakelijkheidsvorm wordt voorgeschreven.
- 43 De Commissie voert aan, dat de door haar voorgestane uitlegging van artikel 5 van richtlijn 89/391 steun vindt in de voorbereidende werkzaamheden van deze richtlijn. Aangezien het verzoek van de delegaties van het Verenigd Koninkrijk en Ierland om de litigieuze clausule toe te voegen aan de omschrijving van de verantwoordelijkheden van de werkgever uitdrukkelijk is afgewezen tijdens de discussies in de door de Raad van de Europese Unie in het leven geroepen werkgroep, kan het bestaan van een risicoaansprakelijkheid van de werkgever worden erkend.

- 44 Dit betoog kan echter niet worden aanvaard. Uit de voorbereidende werkzaamheden van richtlijn 89/391 en met name de gezamenlijke verklaring van de Raad en de Commissie die is opgenomen in de notulen van de bijeenkomst van de Raad van 12 juni 1989 blijkt namelijk, dat de invoering van een dergelijke clause was voorgesteld teneinde de problemen op te lossen waartoe een formulering in absolute termen van de aan de werkgever op te leggen verplichting om voor veiligheid te zorgen, zou hebben geleid in de stelsels van common law, als gevolg van de verplichting van de rechterlijke instanties aldaar om het geschreven recht letterlijk uit te leggen.
- 45 In deze context volstaat de weigering om in artikel 5, lid 1, van richtlijn 89/391 een vergelijkbare clause als de litigieuze clause op te nemen, niet om een uitlegging van deze bepaling te rechtvaardigen die erop zou neerkomen dat bij ongevallen een vorm van risicoaansprakelijkheid op de werkgever rust.
- 46 Een dergelijke uitlegging kan evenmin worden gebaseerd op de systematiek van artikel 5 van voornoemde richtlijn.
- 47 De leden 2 en 3 van dit artikel bepalen dat een werkgever niet van zijn verantwoordelijkheden op het gebied van de veiligheid en de gezondheid op het werk wordt ontslagen, indien hij een beroep doet op externe deskundigen of wegens het feit dat ook de werknemers op dit gebied bepaalde verplichtingen hebben. In die zin zijn deze bepalingen bedoeld om de aard en strekking van de in lid 1 van dit artikel neergelegde verplichting te preciseren en kan daaruit niet het bestaan van een bepaalde aansprakelijkheidsvorm in geval van ongevallen uit hoofde van dit lid worden afgeleid.
- 48 Artikel 5, lid 4, eerste alinea, van richtlijn 89/391 voorziet in de bevoegdheid voor lidstaten om de verantwoordelijkheid van werkgevers te beperken „voor feiten die te wijten zijn aan abnormale en onvoorzienbare omstandigheden buiten de wil van de werkgevers of buitengewone gebeurtenissen, indien de gevolgen van die omstandigheden of gebeurtenissen ondanks alle betrachte zorgvuldigheid niet hadden kunnen worden voorkomen”.

- 49 Zoals de advocaat-generaal in punt 82 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt uit de formulering ervan dat deze alinea de strekking van sommige bepalingen van richtlijn 89/391 wil verduidelijken door de beoordelingsmarge te preciseren waarover de lidstaten bij de omzetting van deze richtlijn in nationaal recht beschikken. Daarentegen kan niet op basis van een a-contrariouitlegging uit deze bepaling worden afgeleid dat de gemeenschapswetgever de lidstaten de verplichting heeft willen opleggen om een stelsel van risicoaansprakelijkheid van de werkgevers in te voeren.
- 50 Tot slot moet worden geconstateerd dat de Commissie niet heeft aangetoond waarom het doel van de richtlijn, dat erin bestaat „maatregelen ten uitvoer te leggen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk”, niet kan worden bereikt door andere middelen dan door invoering van een stelsel van risicoaansprakelijkheid van de werkgevers.
- 51 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat de litigieuze clause, door een vorm van risicoaansprakelijkheid uit te sluiten, de verantwoordelijkheid van werkgevers op een met artikel 5, leden 1 en 4, van richtlijn 89/391 strijdige wijze beperkt.

De omvang van de op de werkgever rustende verplichting om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren

- 52 In de tweede plaats moet de grief van de Commissie worden onderzocht voor zover het Verenigd Koninkrijk wordt verweten artikel 5, lid 1, van richtlijn 89/391 niet op correcte wijze te hebben omgezet met betrekking tot de omvang van de algemene verplichting van de werkgever om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren.

53 De Commissie betoogt in dit verband weliswaar dat de op de werkgever rustende verplichting van absolute aard is, doch zij erkent uitdrukkelijk dat deze verplichting niet betekent dat de werkgever een werkomgeving zonder enig risico dient te garanderen. In repliek erkent de Commissie eveneens dat de werkgever, na een evaluatie van de risico's, kan concluderen dat de risico's dermate gering zijn dat preventiemaatregelen niet noodzakelijk zijn. In een dergelijke situatie is het volgens de Commissie van essentieel belang dat de werkgever verantwoordelijk blijft, indien zich een ongeval voordoet.

54 Zoals uit punt 51 van dit arrest blijkt, heeft de Commissie weliswaar niet aangetoond dat de litigieuze clause, door een vorm van risicoaansprakelijkheid uit te sluiten, de verantwoordelijkheid van de werkgever in strijd met artikel 5, leden 1 en 4, van richtlijn 89/391 beperkt, doch zij is evenmin geslaagd in het bewijs dat deze clause, die betrekking heeft op een strafrechtelijke aansprakelijkheid van de werkgever, van invloed is op de omvang van de algemene veiligheidsverplichting van de werkgever, zoals deze uit deze bepalingen van de richtlijn voortvloeit.

55 Immers, ofschoon de litigieuze clause een voorbehoud maakt ten aanzien van de verplichting van de werkgever om te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met het werk verbonden aspecten, namelijk voor zover dit redelijkerwijs mogelijk is, hangt de betekenis van dit voorbehoud af van de exacte inhoud van deze verplichting. Gelet op de door de Commissie aangevoerde argumenten, zoals in punt 53 van dit arrest weergegeven, heeft deze instelling niet genoegzaam uiteengezet hoe zij de inhoud van deze verplichting uitlegt, los van de civiel- of strafrechtelijke aansprakelijkheid in geval van ongevallen en ongeacht de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 5, leden 2 en 3, en 6 tot en met 12

van richtlijn 89/391. Derhalve heeft de Commissie niet aangetoond in hoeverre de litigieuze clause, tegen de achtergrond van de door beide partijen aangehaalde nationale rechtspraak, artikel 5, leden 1 en 4, van richtlijn 89/391 schendt.

- 56 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak in een niet-nakomingsprocedure op basis van artikel 226 EG de Commissie de gestelde niet-nakoming moet aantonen en de feiten en omstandigheden moet aandragen die het Hof nodig heeft om uit te maken of er sprake is van niet-nakoming, en dat zij zich daarbij niet kan baseren op een of ander vermoeden (zie arrest van 12 mei 2005, Commissie/België, C-287/03, Jurispr. blz. I-3761, punt 27, en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie ook arrest van 6 april 2006, Commissie/Oostenrijk, C-428/04, Jurispr. blz. I-3325, punt 98).
- 57 Bijgevolg moet worden geconstateerd dat de Commissie niet heeft aangetoond dat de litigieuze clause de verplichting van de werkgevers om de veiligheid en gezondheid van werknemers te garanderen, beperkt op een met artikel 5, lid 1, van richtlijn 89/391 strijdige wijze. Vastgesteld moet dan ook worden, dat ook in het kader van dit tweede onderdeel van de grief geen sprake is van niet-nakoming.
- 58 Gelet op de voorgaande overwegingen dient te worden geconcludeerd dat de Commissie niet rechtens genoegzaam heeft aangetoond dat het Verenigd Koninkrijk, door de verplichting van de werkgever om te zorgen voor de veiligheid en de gezondheid van de werknemers inzake alle met het werk verbonden aspecten zodanig te omschrijven dat deze binnen de grenzen blijft van hetgeen redelijkerwijs mogelijk is, de verplichtingen niet is nagekomen die op hem rusten krachtens artikel 5, leden 1 en 4, van richtlijn 89/391.
- 59 Bijgevolg moet het beroep van de Commissie worden verworpen.

Kosten

- ⁶⁰ Krachtens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet een partij in de kosten worden verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van het Verenigd Koninkrijk worden verwezen in de kosten.

Het Hof van Justitie (Derde kamer) verklaart:

- 1) Het beroep wordt verworpen.**
- 2) De Commissie van de Europese Gemeenschappen wordt verwezen in de kosten.**

ondertekeningen