CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL J. MISCHO

van 26 september 2002 [1]

1. 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], heeft ten doel algemene maatregelen vast te stellen ter verzekering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers in alle sectoren van bedrijvigheid en laat het aan „bijzondere richtlijnen" over om maatregelen te nemen op onder meer de in de bijlage bedoelde gebieden.

2. Tot deze laatste behoort de richtlijn die in deze zaak aan de orde is, te weten richtlijn 89/655/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats (tweede bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391/EEG) [3] (hierna: „richtlijn").

3. Artikel 4, lid 1, sub a en b, van deze richtlijn, zoals gewijzigd bij richtlijn 95/63/EG [4], luidt:

„Onverminderd artikel 3 moet de werkgever aanschaffen en/of gebruiken:

a) arbeidsmiddelen die, indien zij na 31 december 1992 voor de eerste maal ter beschikking van de werknemers worden gesteld in de onderneming en/of inrichting, voldoen:

[...]

ii) aan de minimumvoorschriften van bijlage I voorzover andere communautaire richtlijnen niet of slechts ten dele van toepassing zijn;

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB L 183, blz. 1.

3 — PB L 393, blz. 13.

4 — Richtlijn van de Raad van 5 december 1995 (PB L 335, blz. 28).

b) arbeidsmiddelen die, indien zij op 31 december 1992 reeds ter beschikking van de werknemers staan in de onderneming en/of inrichting, uiterlijk vier jaar na deze datum voldoen aan de in bijlage I opgenomen minimumvoorschriften."

4. De Commissie is van mening dat de genoemde bepalingen door de Italiaanse autoriteiten niet op passende wijze in nationaal recht zijn omgezet. De Commissie heeft te dien aanzien vier grieven geformuleerd, die ik achtereenvolgens zal behandelen.

De eerste grief: schending van artikel 4, lid 1, en van punt 2.1 van bijlage I bij de richtlijn

5. De Commissie verwijt de Italiaanse regering dat zij punt 2.1, zesde volzin, van bijlage I bij richtlijn 89/655 niet juist heeft omgezet. De derde alinea van genoemd punt, dat wil zeggen de vierde, de vijfde en de zesde volzin, luidt:

„Zo nodig moet de bediener vanaf de hoofdbedieningspost kunnen vaststellen of zich personen in de gevaarlijke zones bevinden. Indien dit onmogelijk is, moet elke inschakeling automatisch worden voorafgegaan door een veilig systeem zoals een waarschuwend geluids- en/of lichtsignaal. De blootgestelde werknemer moet de tijd en/of de middelen hebben om het gevaar dat ontstaat door het starten en/of stoppen van het arbeidsmiddel snel te ontlopen."

6. Verweerster verwerpt echter de kritiek van de Commissie en wijst wat dat betreft op artikel 80 van decreet nr. 547 van de President van de Republiek van 27 april 1955 [5], zoals gewijzigd bij de wetgevende decreten nr. 626/94 en nr. 242/96 (hierna: „DPR nr. 547/55"), dat bepaalt:

„Het in werking stellen van complexe machines die worden bediend door verschillende personen die op verschillende plaatsen werkzaam zijn en volkomen onzichtbaar zijn voor degene die met het starten van de machine is belast, moet worden voorafgegaan door een afgesproken geluidssignaal."

7. Volgens de Italiaanse regering miskent de Commissie ten onrechte de samenhang tussen de drie zinnen van de derde alinea van punt 2.1 van bijlage I bij de richtlijn en stelt zij ten onrechte dat de derde zin van genoemde alinea een autonome verplichting zou bevatten.

5 — GURI nr. 158 van 12 juli 1955.

8. Die zin betekent immers slechts een aanvulling op de eerste twee zinnen en beoogt enkel de betekenis en het doel van de in de tweede volzin voorgeschreven waarschuwing te preciseren.

9. Artikel 80 van DPR nr. 547/55 geeft die uitlegging van bijlage I, punt 2.1, derde alinea, bij de richtlijn op juiste en samenhangende wijze weer. Het betreft immers dezelfde machines als bedoeld in genoemde alinea, namelijk machines die worden bediend door verschillende werknemers die niet volledig zichtbaar zijn voor de bediener die belast is met het starten van de machines. Het beperkt zich niet tot een algemene aankondiging vóór de inbedrijfstelling, doch vereist een akoestisch en „afgesproken" signaal, dat wil zeggen een signaal dat duidelijk is gedefinieerd in het kader van het akoestische signaleringssysteem dat eventueel in gebruik is in de onderneming, en dat aldus is gecodificeerd dat het de op veiligheidsgebied vereiste informatie bevat.

10. Volgens de Italiaanse regering kan de genoemde informatie, rekening houdend met de oorzaak en de aard van het betrokken risico, slechts bestaan in een waarschuwing vooraf van de blootgestelde personen waardoor zij geïnformeerd worden over het begin van een procedure die na een zekere tijd — die betrokkenen bekend is en in overeenstemming is met de risicocriteria voor de door de procedure bepaalde eventualiteiten — leidt tot het daadwerkelijk in bedrijf stellen van een arbeidsmiddel. Door die kennis kunnen de blootgestelde personen de betrokken risico's ontlopen.

11. De Commissie betwist dat de derde volzin van bijlage I, punt 2.1, derde alinea, een soort aanvulling is op de twee andere zinnen van genoemde alinea. Integendeel, juist deze volzin speelt de beslissende rol van een fundamenteel vereiste dat dwingend in acht moet worden genomen, omdat het aan de blootgestelde persoon de gelegenheid geeft het gevaar snel te ontlopen.

12. Haars inziens bevat de Italiaanse wettelijke regeling een ernstige lacune, omdat zij enkel voorziet in de verplichting van het „afgesproken geluidssignaal", terwijl het meer algemeen vereiste van de praktische mogelijkheid voor de betrokkenen om gevaarlijke situaties onmiddellijk te ontlopen, ontbreekt.

13. Ik merk op dat beide partijen in feite dezelfde zienswijze delen omtrent de functie van het signaal dat aan het in bedrijf stellen of het stoppen van de betrokken machines moet voorafgaan, namelijk de blootgestelde werknemers de praktische mogelijkheid geven het gevaar te ontlopen waaraan de door genoemd signaal aangekondigde gebeurtenis — starten of stoppen — hen blootstelt. Daarentegen staan de Commissie en de Italiaanse regering

tegenover elkaar wat betreft de mate van nauwkeurigheid die vereist is bij de omzetting van de eisen van de richtlijn.

14. In de ogen van verweerster kan het signaal waarvan de nationale wettelijke regeling spreekt, geen andere functie hebben dan de blootgestelde personen de gelegenheid te geven zich aan het gevaar te onttrekken en is het daarom overbodig om meer expliciet de verplichting te omschrijven om te voorzien in de mogelijkheid voor genoemde werknemers zich snel in veiligheid te brengen.

15. Het is juist dat het argument van de Commissie dat gemakkelijk situaties denkbaar zijn waarin eventuele waarschuwingssignalen voor het opstarten of stoppen van de arbeidsmiddelen de werknemers niet de gelegenheid zouden geven zich snel in veiligheid te brengen, twijfel oproept. Immers, dergelijke signalen zouden dan nauwelijks nut hebben en men kan zich daarom moeilijk voorstellen dat een regelgeving die ze voorschrijft, anders kan worden geïnterpreteerd dan als een vereiste van signalen die de werknemers de gelegenheid geven het gevaar te ontlopen, omdat anders de desbetreffende regelgeving zonder enig nuttig effect is.

16. Dat neemt niet weg dat duidelijk uit de tekst van punt 2.1, derde alinea, van bijlage I bij de richtlijn volgt dat het hoofddoel van die bepaling de garantie is dat hetzij door de opstelling van de hoofdbedieningspost, hetzij, als dat niet mogelijk is, door het gebruik van voorafgaande waarschuwingssignalen, niet alleen de medebediener, maar eenieder die zich in de gevarenzone bevindt, de mogelijkheid heeft zich tijdig in veiligheid te brengen.

17. Door enkel te verwijzen naar die waarschuwingssignalen, bevat artikel 80 van DPR nr. 547/55 geen enkele indicatie van dat hoofddoel dat uitdrukkelijk door de gemeenschapswetgever is geformuleerd. Daarom kan dat artikel niet beschouwd worden als een bevredigende omzetting van de richtlijn op grond dat de bedoelde waarschuwingen geen ander doel zouden kunnen hebben dan dat van de richtlijn.

18. Het stond immers aan de nationale autoriteiten om omzettingsmaatregelen te nemen die niet de geringste twijfel laten bestaan aan het doel van de betrokken verplichtingen. Ter bevestiging hiervan verwijs ik naar de vaste rechtspraak van het Hof op het punt van de noodzaak van voldoende nauwkeurigheid bij de omzetting van de bepalingen van een richtlijn. [6]

19. Uit het vorenstaande volgt dat de eerste grief van de Commissie kan worden ontvangen.

6 — Zie bijvoorbeeld arrest van 23 mei 1985, Commissie/Duitsland (29/84, Jurispr. blz. 1661).

De tweede grief: schending van artikel 4, lid 1, en van punt 2.2 van bijlage I bij de richtlijn

20. De Commissie stelt dat de Italiaanse autoriteiten hebben verzuimd om punt 2.2 van bijlage I bij de richtlijn om te zetten. Genoemd punt luidt als volgt:

„Het in werking stellen van een arbeidsmiddel mag alleen kunnen geschieden door een opzettelijk verrichte handeling met een hiervoor bestemd bedieningssysteem.

Dit geldt ook:

— voor het opnieuw in werking stellen na stilstand, ongeacht de oorzaak daarvan;

— voor het bewerkstelligen van een belangrijke wijziging in de werking (bijvoorbeeld snelheid, druk, enz.),

behalve indien dit opnieuw in werking stellen of deze wijziging geen risico voor de blootgestelde werknemers inhoudt.

Het opnieuw in werking stellen of wijzigen van de werking in het kader van het normale programma van een automatische cyclus valt niet onder dit voorschrift."

21. Verweerster betoogt evenwel dat artikel 77 van DPR nr. 547/55 die bepaling in nationaal recht omzet. Dit artikel luidt:

„Het bedieningspaneel voor het starten van de machines moet hetzij zodanig zijn gesitueerd dat wordt voorkomen dat een machine onopzettelijk in werking wordt gesteld of wordt aangesloten, hetzij zijn voorzien van een mechanisme waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt."

22. De Italiaanse regering geeft een uitgebreide analyse van dat voorschrift en concludeert dat het in feite het bereiken van dezelfde doelstellingen mogelijk maakt als de communautaire tekst. Immers, artikel 77 van DPR nr. 547/55 schrijft heel eenvoudig „op negatieve wijze" voor (het voorkomen dat de machine onopzettelijk in werking wordt gesteld) wat de richtlijn „op positieve wijze" vereist (het verrichten van een opzettelijke handeling voor het in werking stellen).

23. De Commissie merkt daartegen op dat de betrokken nationale bepaling in uiterst vage en algemene bewoordingen verwijst naar *de situering* van het bedieningspaneel op de machines, terwijl de richtlijn voorschrijft dat een *opzettelijke handeling* moet worden verricht om de machine opnieuw in werking te stellen of om een wijziging in de werking ervan te bewerkstelligen. [7] De twee bepalingen hebben dus een niet met elkaar overeenstemmende inhoud en de doelstelling van de richtlijn wordt niet met de vereiste doeltreffendheid door artikel 77 van DPR nr. 457/55 nagestreefd, waardoor de daadwerkelijke veiligheid van de betrokken bedieners ernstig in het gedrang dreigt te komen.

24. Verzoekster verwijst te dezen naar de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de noodzaak van een voldoende duidelijke en nauwkeurige omzetting van de inhoud van een richtlijn teneinde te verzekeren dat ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigden al hun rechten kunnen kennen en ze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden. [8]

25. Ik kan niet meegaan met het eerste deel van de argumentatie van de Commissie, voorzover zij het accent legt op het feit dat artikel 77 van DPR nr. 547/55 uitsluitend betrekking heeft op de situering van het bedieningspaneel. Het is weliswaar buiten kijf dat het niet voldoende is om die situering te regelen teneinde te garanderen dat het onbedoeld in werking stellen onmogelijk is. Immers, ook overwegingen als het gemak waarmee het bedieningspaneel werkt of de gebruiksvolgorde zijn in dit opzicht evenzeer van betekenis.

26. Ik moet toch opmerken dat artikel 77 van DPR nr. 547/55 de situering van het bedieningspaneel enkel beschouwt als een middel, zij het het belangrijkste middel, om het gevaar van onbedoeld in werking stellen te voorkomen. Immers, het bepaalt eveneens dat het bedieningspaneel voorzien kan zijn van een mechanisme waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt.

27. Daarentegen onderschrijf ik volledig de analyse die de Commissie heeft ontvouwd in het tweede gedeelte van haar betoog met betrekking tot het feit dat de betrokken nationale bepaling niet dezelfde nauwkeurigheid vertoont als de richtlijn. In het bijzonder wil ik onderstrepen dat artikel 77 van DPR nr. 547/55 op geen enkele wijze gewag maakt van een belangrijke wijziging in de werking van de machine.

28. In tegenstelling tot de Italiaanse regering lijkt het mij niet duidelijk dat die situatie valt onder het begrip „onopzettelijk in werking stellen of aansluiten" waarvan de betrokken nationale bepaling spreekt.

7 — Cursivering door de Commissie.

8 — Arrest van 9 april 1987, Commissie/ Italië (363/85, Jurispr. blz. 1733, punt 7).

29. Ik mag dus vaststellen dat de Commissie volkomen terecht aanvoert dat punt 2.2 van bijlage I bij de richtlijn niet met voldoende nauwkeurigheid door de door verweerster aangehaalde nationale bepaling is omgezet.

30. Daaruit volgt dat de tweede grief van verzoekster gegrond is.

De derde grief: schending van artikel 4, lid 1, en van punt 2.3 van bijlage I bij de richtlijn

31. Punt 2.3, tweede, derde en vierde volzin, van bijlage I bij de richtlijn bepaalt:

„Elke werkplek moet zijn voorzien van een bedieningssysteem waarmee, naar gelang van het risico, hetzij het gehele arbeidsmiddel, hetzij een deel daarvan kan worden stilgelegd, zodat het arbeidsmiddel in veilige toestand is. De stopopdracht aan het arbeidsmiddel moet voorrang hebben op startopdrachten. Wanneer het arbeidsmiddel of de gevaarlijk onderdelen ervan tot stilstand zijn gekomen, moet de energievoorziening van de betrokken aandrijfmechanismen onderbroken zijn."

32. Op de stelling van de Commissie dat de uitgangspunten die volgen uit genoemd punt 2.3 niet zijn overgenomen in de Italiaanse wettelijke regeling, antwoordt verweerster dat die omissie slechts in schijn bestaat. In werkelijkheid heeft de wetgever met die uitgangspunten algemeen rekening gehouden in de artikelen 69 en 71 van DPR nr. 547/55 en deze toegepast in een aantal specifieke bepalingen, te weten de artikelen 133, 157, 165, 209 en 220 van DPR nr. 547/55.

33. Die artikelen luiden als volgt:

„Artikel 69

Wanneer het om deugdelijke technische redenen of aan het werk zelf inherente redenen onmogelijk is de aandrijvende onderdelen of de gevaarlijke zones op het werk doeltreffend te beschermen of te isoleren, moeten andere maatregelen worden getroffen om het gevaar uit de weg te ruimen of te verminderen, onder meer door het gebruik van adequaat gereedschap, automatische stroomvoorziening, extra inrichtingen voor het stoppen van de machine en inschakelingssystemen met meervoudige en simultane bediening.

[...]

Artikel 71

In de in de artikel 69 en 70 bedoelde gevallen moet, wanneer de bediener het risico loopt door niet of onvoldoende beschermde bewegende onderdelen te worden gegrepen, meegesleurd of verpletterd en wanneer deze onderdelen een aanzienlijke traagheidskracht hebben, de stopinrichting van de machine niet alleen worden voorzien van een bedieningssysteem dat zich direct binnen het handbereik of het bereik van andere lichaamsdelen van de bediener bevindt, maar ook van een adequate reminrichting zodat de machine zo snel mogelijk tot stilstand kan worden gebracht.

[...]

Artikel 133

Walsmachines en kalanders die vanwege hun afmetingen, hun vermogen, hun snelheid of andere kenmerken specifieke en bijzonder ernstige gevaren met zich brengen, met name walsmachines (mengmachines) voor rubber, kalanders voor rubberbladen en dergelijke, moeten zijn voorzien van een inrichting waardoor de cylinders terstond tot stilstand kunnen worden gebracht, terwijl het bedieningssysteem zodanig moet zijn ontworpen en ingericht dat het stoppen ook kan geschieden door een eenvoudige en lichte druk van een willekeurig lichaamsdeel van de bediener ingeval zijn handen door de bewegende cylinders worden gegrepen.

Afgezien van de reminrichting moet de in de voorgaande alinea bedoelde stopinrichting ook zijn voorzien van een mechanisme waardoor de beweging van de cylinders tegelijkertijd wordt gekeerd alvorens deze definitief tot stilstand komen.

[...]

Artikel 157

De klossen van een draadtrekbank moeten zijn voorzien van een inrichting die direct door de bediener kan worden bediend, zodat de machines in geval van nood onmiddellijk tot stilstand kunnen worden gebracht.

[...]

Artikel 165

Drukpersen met een degel en soortgelijke machines die niet zijn voorzien van een automatische stoomvoorziening, moeten

zijn voorzien van een mechanisme waardoor de machine door een eenvoudige handbeweging van de bediener automatisch tot stilstand kan worden gebracht wanneer laatstgenoemde zich in een gevaarlijke positie bevindt tussen de vaste tafel en de bewegende schijf, dan wel zijn voorzien van een ander adequaat beveiligingsmechanisme waarvan de doeltreffendheid is aangetoond.

[...]

Artikel 209

Elke locatie waar verticale transporttoestellen met bewegende vlakken worden geladen en gelost, moet zijn voorzien van een mechanisme om het toestel snel tot stilstand te brengen.

[...]

Artikel 220

Hellende vlakken moeten zijn voorzien van een beveiligingsinrichting waardoor voertuigen of treinen bij een breuk of het losschieten van het trekwerk snel tot stilstand kunnen worden gebracht wanneer dat gelet op de lengte of de hellingsgraad van het traject, de trajectsnelheid of andere bijzondere installatieomstandigheden noodzakelijk blijkt en wanneer zij, zij het slechts sporadisch, worden gebruikt voor het vervoer van personen.

Wanneer het om technische redenen verband houdende met de bijzondere kenmerken van de installatie of de werking daarvan, niet mogelijk is de in de eerste alinea bedoelde beveiligingsinrichting te gebruiken, moeten het trekwerk en de koppelingen van de voertuigen een veiligheidscoëfficiënt van ten minste acht hebben: in dit geval is het gebruik van hellende vlakken voor het vervoer van personen verboden.

In alle gevallen moeten het trekwerk en de koppelingen evenals de beveiligingsinrichtingen, maandelijks worden gecontroleerd.

[...]"

34. De Commissie erkent dat de eisen van punt 2.3, tweede volzin, van bijlage I bij de richtlijn adequaat zijn omgezet door bovenaangehaalde bepalingen, in het bijzonder door de artikelen 69 en 71 van DPR nr. 547/55, en doet dus afstand van de grief die zij te dien aanzien had geformuleerd.

35. Daarentegen voert zij aan, en naar mijn mening terecht, dat geen van de door verweerster aangehaalde bepalingen de twee specifieke eisen van de richtlijn met betrekking tot de voorrang van de stopopdracht op de startopdracht en de onderbreking van de energievoorziening van de aandrijfmechanismen overneemt. Dat laatste punt immers, waarvan het belang voor de veiligheid van de werknemers evident is, wordt in geen enkele van de door verweerster aangehaalde nationale bepalingen vermeld. Ook de voorrang van de stopopdracht zoekt men er tevergeefs, aangezien genoemde bepalingen enkel verwijzen, in voorkomend geval, naar „een onmiddellijke stilstand", hetgeen toch niet gelijkgesteld kan worden aan een uitdrukkelijk voorschrift inzake de uit de richtlijn voortvloeiende voorrang van de stopopdrachten.

36. Daaruit volgt dat de grief van de Commissie betreffende schending van punt 2.3, derde en vierde volzin, van bijlage I bij de richtlijn gegrond is.

Vierde grief: schending van artikel 4, lid 1, en van punt 2.8 van bijlage I bij de richtlijn

37. De Commissie verwijt de Italiaanse regering eveneens dat zij punt 2.8, tweede volzin, tweede tot en met vijfde streepje, van bijlage I bij de richtlijn niet heeft omgezet, waarin wordt bepaald:

„De schermen en beveiligingsinrichtingen:

[...]

— mogen geen bijkomende gevaren met zich brengen,

— mogen niet op een eenvoudige wijze omzeild of buiten werking kunnen worden gesteld,

— moeten voldoende ver van de gevaarlijke zone verwijderd zijn,

— moeten het zicht op het verloop van het werk zo min mogelijk belemmeren.

[...]"

38. Verweerster erkent dat zij voor een andere aanpak heeft gekozen dan die van de richtlijn, maar voert aan dat de nationale wettelijke regeling hetzelfde doel inzake veiligheid bereikt als de communautaire norm. Bovendien bevordert haar aanpak de vooruitgang op het gebied van de veiligheidsvoorschriften hand in hand met de ontwikkeling van de techniek op het gebied van de preventie.

39. Volgens de Italiaanse regering is het slechts in schijn dat de richtlijn, die een uitputtende lijst van de kenmerken van het prestatievermogen en de constructie van de schermen en beveiligingsinrichtingen geeft, meer gedetailleerd is dan de nationale bepalingen. De Italiaanse wetgever heeft namelijk een systeem ingevoerd dat meer open en meer op ontwikkeling gericht is, en dat enerzijds een reeks van specifieke bepalingen omvat met betrekking tot verschillende als bijzonder gevaarlijk beschouwde delen en anderzijds een geheel van algemene regels waarmee de werkgevers op straffe van sancties de verplichting wordt opgelegd om de op het relevante tijdstip beste oplossingen op het gebied van de veiligheid te zoeken en toe te passen, die volgens vaste rechtspraak van de nationale gerechten in overeenstemming moeten zijn met de stand der techniek als vastgelegd en geobjectiveerd door het geheel van codes van goede praktijken.

40. De specifieke bepalingen waar verweerster naar verwijst, zijn de artikelen 43, 44, 48 en 49 van DPR nr. 547/55, die luiden als volgt:

„Artikel 43

De onderdelen die een roterende beweging moeten omzetten in een heen- en weergaande beweging of andersom, zoals coulissen, drijfstangen, excentrieken, krukken en andere, moeten afdoende worden beschermd.

Mits er geen specifiek gevaar bestaat, mag in de opleggers voor het houwen van steen, marmer en andere materialen de bescherming achterwege blijven wanneer ofwel de bewegende onderdelen niet toegankelijk zijn ofwel de aandrijfkracht maximaal één paardekracht dan wel de snelheid maximaal 60 omwentelingen per minuut is.

Artikel 44

Takken van bomen die voor meer dan een kwart van hun doorsnee uit de machine of de houders steken, moeten tot dienovereenkomstige lengte worden gesnoeid dan wel worden beschermd door middel van een beveiliging die op de niet-bewegende onderdelen wordt bevestigd.

[...]

Artikel 48

Het is verboden de bewegende onderdelen en delen van de machine handmatig te reinigen, te oliën of in te vetten, tenzij zulks noodzakelijk is uit hoofde van specifieke technische eisen, in welk geval daartoe geëigende middelen moeten worden gebruikt om elk gevaar te voorkomen.

De bedieners moeten van het in dit artikel opgenomen verbod kennis kunnen nemen door duidelijk zichtbare waarschuwingen.

Artikel 49

Het is verboden op in beweging zijnde onderdelen reparaties of registraties uit te voeren.

Indien het noodzakelijk is deze handelingen te verrichten wanneer de machine in werking is, moeten de vereiste voorzorgsmaatregelen worden getroffen om de veiligheid van de bediener te verzekeren.

De bedieners moeten van het in lid 1 opgenomen verbod kennis kunnen nemen door duidelijk zichtbare waarschuwingen.

[...]"

41. Bij het lezen van die bepalingen moet ik vaststellen dat de inhoud ervan objectief afwijkt van die van punt 2.8 van bijlage I bij de richtlijn. Ze hebben een aantal specifieke gevallen op het oog, die overigens niet noodzakelijkerwijs betrekking hebben op beveiligingsinrichtingen, en bevatten ten aanzien daarvan geen enkel algemeen voorschrift.

42. Wat betreft de algemeen geldende rechtsvoorschriften verwijst de Italiaanse regering in de eerste plaats naar artikel 2087 van de Italiaanse codice civile [9], dat bepaalt:

„De werkgever is verplicht in het kader van de bedrijfsvoering van de onderneming alle maatregelen te treffen die, naar gelang van de specifieke kenmerken van de arbeid, de ervaring en de stand der techniek, noodzakelijk zijn om de fysieke integriteit en het geestelijk welzijn van de werknemers te verzekeren."

9 — GURI nr. 79 van 4 april 1942.

43. De Italiaanse regering baseert zich in de tweede plaats op artikel 4, lid 5, sub b, van wetgevend decreet nr. 626 van 19 september 1994 „houdende uitvoering van de richtlijnen 89/391/EEG, 89/654/EEG, 89/655/EEG, 89/656/EEG, 90/269/EEG, 90/270/EEG, 90/394/EEG en 90/697/EEG ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk" [10], zoals gewijzigd bij wetgevend decreet nr. 242 van 19 maart 1996 [11], volgens hetwelk de werkgever, de bedrijfsleider en de voorman die de in artikel 1 bedoelde werkzaamheden [te weten „alle sectoren van particuliere of openbare bedrijvigheid" behoudens de daarin voorziene uitzonderingen] uitoefenen, daaraan leiding geven of daarop toezicht houden, in het kader van hun respectieve taken en bevoegdheden de nodige maatregelen treffen om de veiligheid en de gezondheid van de werknemers te verzekeren, waaronder met name de noodzakelijke preventiemaatregelen in verband met wijzigingen in de organisatie- en de productiesfeer die van belang zijn voor de gezondheid en de veiligheid op het werk, ofwel in verband met de stand van de techniek, de preventie en de bescherming.

44. In de derde plaats verwijst verweerster naar artikel 374 van DPR nr. 547/55, waarin wordt bepaald:

„De gebouwen en de installaties die bestemd zijn voor de werkomgeving of de arbeidsplaatsen, alsmede de bijgebouwen moeten in goede staat van duurzaamheid, onderhoud en doelmatigheid worden gebouwd en gehouden, afhankelijk van de gebruiksomstandigheden en de door de veiligheid op het werk gestelde eisen.

De installaties, de machines, de toestellen, het gereedschap, de werktuigen, de instrumenten en de beschermingsinrichtingen moeten, afhankelijk van de door de veiligheid op het werk gestelde eisen, voldoen aan de nodige vereisten inzake weerstand en geschiktheid; voorts dienen zij in goede staat van onderhoud en werking te worden gehouden. Wordt voor de in lid 2 bedoelde toestellen een onderhoudshandboek geleverd, dan moet dit zijn bijgewerkt."

45. De Commissie betwist de relevantie van die algemene bepalingen, omdat deze om hun volledige rechtskracht te kunnen ontplooien noodzakelijkerwijze het bestaan van gedetailleerde bepalingen vereisen, die voldoende nauwkeurig zijn om de bescherming van de werknemers te verzekeren, zoals die van punt 2.8 van bijlage I bij de richtlijn, die niet helder en expliciet zijn omgezet.

46. In ieder geval moet ik vaststellen dat, ofschoon niets een lidstaat verhindert een regeling op te zetten die gebaseerd is op

10 — GURI nr. 265 van 12 november 1995, gewoon supplement nr. 141.

11 — GURI nr. 104 van 6 mei 1996, gewoon supplement nr. 75, blz. 5.

noodzakelijke aanpassing aan de vooruitgang — de Commissie herinnert eraan dat wat dat betreft artikel 6, lid 1, van richtlijn 89/391 door hetzelfde streven geïnspireerd is —, zulks haar toch niet kan ontslaan van de verplichting om de door de richtlijn voorgeschreven minimumvoorschriften in te voeren.

47. Deze richtlijn heeft immers, zoals de Commissie onderstreept, ten doel om voor alle werknemers in alle lidstaten een minimumniveau van bescherming te garanderen, dat geëigend is om op adequate manier de gevaren te voorkomen die verbonden zijn aan het gebruik van arbeidsmiddelen. Haar bepalingen vereisen dus dat de lidstaten duidelijke en nauwkeurige voorschriften vaststellen, die geen enkele twijfel laten bestaan aan de strekking van de rechten die de richtlijn aan de particulieren toekent en die overeenstemmen met de minimumvoorschriften van de richtlijn.

48. Ik moet echter vaststellen dat geen enkele door verweerster aangehaalde bepaling helder en onmiskenbaar de bepalingen van punt 2.8 van bijlage I bij de richtlijn met betrekking tot beveiligingsinrichtingen weergeeft.

49. Ik kom dus tot de vaststelling dat de vierde grief van de Commissie gegrond is. Aangezien dat ook met de drie andere grieven het geval was, volgt daaruit dat het beroep in zijn geheel gegrond is.

50. Voor wat de kosten betreft, de Commissie heeft weliswaar afstand gedaan van een van haar grieven, of beter gezegd een deel van de grief inzake schending van punt 2.3 van bijlage I bij de richtlijn, doch dat is onvoldoende om de Italiaanse Republiek niet in alle kosten te veroordelen.

51. Immers onweersproken is dat verweerster eerst in het stadium van het verweerschrift aan de Commissie de maatregelen voor de omzetting van de communautaire bepalingen heeft medegedeeld. Derhalve kan de Commissie niet een deel van de kosten worden opgelegd omdat zij gedeeltelijk afstand heeft gedaan van een van haar grieven.

52. Derhalve wordt voorgesteld verweerster in de kosten te veroordelen.

Conclusie

53. Om voorgaande redenen moge ik het Hof voorstellen:

— vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen die nodig zijn ter omzetting in intern recht van de minimumvoorschriften van artikel 4, lid 1, en van punt 2.1, zesde volzin, punt 2.2, tweede volzin, punt 2.3, derde en vierde volzin, en punt 2.8, tweede volzin, tweede tot en met vijfde streepje, van bijlage I bij richtlijn 89/655/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid bij het gebruik door werknemers van arbeidsmiddelen op de arbeidsplaats (tweede bijzondere richtlijn in de zin van artikel 16, lid 1, van richtlijn 89/391/EEG), de krachtens die richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen;

— de Italiaanse Republiek te verwijzen in de kosten.