



18.7.2011

MEDEDELING AAN DE LEDEN

Betreft: **Verzoekschrift 1919/2009, ingediend door M.B. (Italiaanse nationaliteit), over de juiste omzetting naar Italiaans recht (Dlgs 106/09) van de EU-Richtlijnen 89/391/EEG en 2002/14/EG met betrekking tot gezondheid en veiligheid bij het gebruik van arbeidsmiddelen en het algemeen kader voor het informeren en raadplegen van werknemers in het Italiaanse rechtsbestel**

1. Samenvatting van het verzoekschrift

Indiener stelt dat de omzetting van de EU-Richtlijnen 89/391/EEG en 2002/14/EG naar Italiaans recht niet op de juiste manier gebeurd is, met name waar het de beoordeling van stress op de werkplek betreft. Hij stelt daarnaast dat de Italiaanse wetgeving niet voldoet aan de Italiaanse grondwet. Dit aspect valt echter buiten de competentie van de Commissie verzoekschriften.

2. Ontvankelijkheid

Ontvankelijk verklaard op dinsdag 30 maart 2010. De Commissie is om inlichtingen verzocht (artikel 202, lid 6 van het Reglement).

3. Antwoord van de Commissie, ontvangen op donderdag 24 juni 2010.

Indiener gaat in op een eventuele niet-verenigbaarheid van sommige bepalingen van het nieuwe Italiaanse wetsbesluit 106/09 met "kaderrichtlijn" 89/391/EEG en in mindere mate met Richtlijn 2002/14/EG (slechts eenmaal genoemd). Bovendien wil eiser tevens aantonen dat het genoemde wetsbesluit op sommige punten in strijd is met de Italiaanse grondwet.

De tekst van het verzoekschrift is identiek aan de klacht die de indiener van het verzoekschrift in oktober 2009 aan de Commissie had gericht.

Bij schrijven van 9 april 2010 is eiser medegedeeld dat de Commissie, na bestudering van zijn klacht, de Italiaanse autoriteiten via het project EU Pilot om inlichtingen zou vragen over de in zijn klacht beweerde feiten. Dit verzoek om informatie is op 26 april 2010 aan de Italiaanse autoriteiten gezonden, zonder de identiteit van eiser te noemen, daar deze niet wilde dat zijn identiteit bekend zou worden.

De Commissie zal het Europees Parlement op de hoogte houden van de uitkomst van haar onderzoek.

4. Aanvullend antwoord van de Commissie, ontvangen op donderdag 13 januari 2011.

Op basis van de inlichtingen die de indiener/klager heeft verstrekt en van andere inlichtingen, zoals de gegevens die op verzoek van de Commissie door de Italiaanse autoriteiten zijn verstrekt, wordt overwogen om op een volgende vergadering van de Commissie over "inbreuken" voor te stellen een inbreukprocedure in te leiden wegens non-conformiteit van de Italiaanse omzettingsmaatregelen met sommige bepalingen van Richtlijn 89/391/EEG (hierna "de richtlijn" genoemd).

Wat de inhoud betreft van de aanmaningsbrief die aan de Italiaanse autoriteiten zal worden toegezonden, heeft de Commissie het voornemen om voor te stellen dat de volgende punten van de klacht/het verzoekschrift erin worden opgenomen: deresponsabilisering van de werkgever; uitstel van de verplichting tot het evalueren van het risico van werkgerelateerde stress; verlenging van de termijnen voor het opstellen van het risicobeoordelingsdocument voor nieuwe bedrijven of voor substantiële wijzigingen in een bestaand bedrijf.

De Commissie is echter niet van plan de volgende punten van de klacht/het verzoekschrift in de aanmaningsbrief op te nemen, en wel om de hierna uiteengezette redenen:

- *Risicobeoordeling voor overheidsopdrachten en openbare aanbestedingen – niet-toepasselijkheid op bepaalde categorieën werknemers/activiteiten*

Uit onderzoek van de Commissie naar de omzetting van artikel 6, lid 4 van de richtlijn (betreffende de verplichting voor de werknemers om samen te werken en hun beschermings- en preventieactiviteiten te coördineren wanneer verschillende bedrijven op eenzelfde arbeidsplaats actief zijn) in Italiaans recht blijkt dat dit geregeld wordt door artikel 26 ("Obblighi connessi ai contratti d'appalto o d'opera o di somministrazione") van Wetsbesluit nr. 81 van 9 april 2008, als gewijzigd door Wetsbesluit nr. 106 van 2009, ook bekend als "verzamelwet" inzake gezondheid en veiligheid op de werkplek.

De Commissie deelt de conclusie van de indiener/klager dat, als gevolg van de toevoeging van een lid 3 bis aan artikel 26 van Wetsbesluit nr. 81/08, wat bepaalde categorieën werknemers en activiteiten betreft in de context van overheidsopdrachten en openbare aanbestedingen, de werkgever zich niet hoeft te houden aan de in artikel 26, lid 3 van Wetsbesluit nr. 81/08 bedoelde verplichting om het "enig document" voor de beoordeling van de interferentierisico's (DUVRI - Documento Unico di Valutazione dei Rischi da Interferenze - betreffende de analyse van de risico's van interferenties tussen diverse ondernemingen en de beschermingsmaatregelen die als doel hebben deze risico's uit te sluiten) op te stellen.

Er zij op gewezen dat in het nieuwe lid 3 bis wordt bepaald dat het geen afbreuk doet aan de

toepassing van de bepalingen van artikel 26, leden 1 en 2, die artikel 6, lid 4 van de richtlijn correct omzetten door te eisen dat de werkgevers samenwerken bij de tenuitvoerlegging van de preventie- en beschermingsmaatregelen en hun activiteiten coördineren met het oog op de bescherming tegen en de voorkoming van beroepsrisico's, en informatie uitwisselen om de risico's die verband houden met de interferentie van hun activiteiten uit te sluiten.

Bovendien wordt het niet nakomen van de in de bovenstaande bepalingen bedoelde verplichtingen voor werkgevers bestraft overeenkomstig artikel 55 van de verzamelwet.

Er zij voorts op gewezen dat artikel 26, lid 3 van de verzamelwet, waarin wordt bepaald dat de werkgever een specifiek schriftelijk document moet opstellen om de verplichtingen in verband met samenwerking, coördinatie en wederzijdse informatie te formaliseren, verder gaat dan wat wordt geëist in de richtlijn, die niet in een dergelijke specifieke bepaling voorziet.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat artikel 26, lid 3 bis niet indruist tegen de richtlijn.

- *Gezondheidstoezicht – mogelijkheden van medische onderzoeken voor indiensttreding en na een langdurige afwezigheid om gezondheidsredenen*

Wat het toezicht op de gezondheid van de werknemers betreft, zij er op gewezen dat, enerzijds, de richtlijn vereist dat adequaat toezicht op de gezondheid van de werknemers wordt gewaarborgd en dat de werknemer recht heeft op regelmatig medisch onderzoek, en anderzijds, de lidstaten veel vrijheid wordt gegund omtrent de aard van de maatregelen die in dat opzicht moeten worden genomen. De keuze van de maatregelen wordt bepaald door de nationale wetgeving en/of gebruiken. Bovendien kan, volgens de richtlijn, het gezondheidstoezicht deel uitmaken van een nationaal gezondheidsstelsel.

In het licht van deze bepalingen van de richtlijn is de Italiaanse staat bevoegd om in de nationale wetgeving te voorzien in passende maatregelen om te zorgen voor het toezicht op de gezondheid van de werknemers, met inbegrip van maatregelen zoals het medisch onderzoek voor de indiensttreding en na een langdurige afwezigheid om gezondheidsredenen, waarin door de verzamelwet wordt voorzien.

In diezelfde lijn hoeft ook geen uitspraak te worden gedaan over de verenigbaarheid van dergelijke maatregelen met de vroegere Italiaanse wetgeving, zoals Wet nr. 300 uit 1970.

Bovendien is het op basis van de gegevens waarover de Commissie beschikt evenmin mogelijk om te besluiten dat de EU-regeling inzake non-discriminatie met voeten is getreden. Het gaat inderdaad niet om directe discriminatie op de in de EU-wetgeving vastgelegde gronden (geslacht, ras, religie, leeftijd, handicap, seksuele geaardheid). Het ziet er evenmin naar uit dat de betwiste bepalingen van de verzamelwet een indirecte discriminatie op grond van de genoemde motieven inhouden.

- *Algemene vermindering van de sancties tegen werkgevers en bedrijfsleiders wat risicobeoordeling betreft*

Artikel 4 van de richtlijn, waar de indiener/klager in zijn verzoekschrift/klacht aan refereert verplicht de lidstaten ertoe erop toe te zien dat de EU-wetgeving inzake gezondheid en veiligheid op het werk geheel en al wordt uitgevoerd. Op basis van dat artikel zijn de lidstaten verplicht al het nodige te doen om te verzekeren dat de werkgevers, de werknemers en de

werknemersvertegenwoordigers worden onderworpen aan de juridische voorschriften die nodig zijn voor de tenuitvoerlegging van de richtlijn. De lidstaten moeten met name zorgen "voor voldoende controle en toezicht" op de toepassing van de nationale bepalingen tot omzetting van de richtlijn.

Het spreekt vanzelf dat, om te garanderen dat de richtlijn effectief wordt toegepast, de door de lidstaten uitgevoerde controles ook aanleiding moeten kunnen geven tot passende sancties en vervolging wegens niet-naleving van de regels betreffende gezondheid en veiligheid.

Zoals de indiener/klager in zijn verzoekschrift/klacht constateert, gaat de richtlijn niet in detail in op de nationale sanctieregelingen. Zij verstrekt dus geen indicaties over de aard en de strengheid van de sancties die de lidstaten moeten opleggen wanneer de werkgevers (of andere actoren) de diverse nationale bepalingen tot omzetting van de richtlijn niet naleven. Aangezien specifieke bepalingen in de richtlijn ontbreken, is de Commissie dan ook niet gehouden zich uit te spreken over de Italiaanse sanctieregeling.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie op het gebied van het sociaal beleid van de Unie blijkt echter dat de sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.

De Commissie verifieert als hoedster van de Verdragen of, in overeenstemming met de jurisprudentie van het Hof, de controles de mogelijkheid bieden om afschrikkende en evenredige sancties effectief toe te passen. Indien de Commissie over bewijzen beschikt dat in een bepaalde lidstaat de nationale bepalingen tot omzetting van de EU-richtlijn inzake gezondheid en veiligheid op het werk niet effectief worden toegepast omdat doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties achterwege blijven, kan zij een inbreukprocedure starten wegens gebrekkige toepassing van het EU-recht. Wat dat betreft, moet echter worden geconstateerd dat de Commissie niet over dergelijke bewijzen beschikt.

- *Wijziging van de verplichting van de werkgevers om een kopie van het risicobeoordelingsdocument aan de werknemersvertegenwoordigers voor de veiligheid toe te sturen*

De indiener/klager refereert eveneens aan de wijziging die door wetsbesluit nr. 106/09 is aangebracht in artikel 18, lid 1, letter o) van Wetsbesluit nr. 81/08, volgens welke het risicobeoordelingsdocument wordt geraadpleegd door de vertegenwoordigers van de werknemers op het gebied van de gezondheid, en dit uitsluitend binnen de onderneming. Dit zou in de praktijk de rechten van die werknemersvertegenwoordigers ernstig beperken, omdat zij een document zouden moeten valideren dat zij niet effectief hebben kunnen raadplegen.

Volgens indiener staan deze wijzigingen haaks op de bepalingen van een andere Italiaanse wet, met name Wet nr. 123/07.

Tot slot stelt de indiener/klager dat de nieuwe bepalingen indruisen tegen Richtlijn 2002/14/EG, die bepaalt dat de werknemersvertegenwoordigers zich bij hun taken kunnen laten bijstaan door hun adviseurs.

Er zij meteen op gewezen dat het niet aan de Commissie staat om zich uit te spreken over de verenigbaarheid tussen wetgevingsmaatregelen die sorteren onder het nationale rechtsbestel, in casu Wetsbesluit nr. 81/08 en Wet nr. 123/07.

Wat de vermeende niet-naleving van Richtlijn 2002/014/EG betreft, kunnen de volgende opmerkingen worden geformuleerd:

In overeenstemming met artikel 7 van Richtlijn 2002/014/EG (bescherming van de werknemersvertegenwoordigers) moeten de lidstaten ervoor zorgen dat de vertegenwoordigers van de werknemers bij de uitoefening van hun taken adequate bescherming en waarborgen genieten die hen in staat stellen de hun toevertrouwde taken naar behoren te vervullen.

Er zij op gewezen dat de hierboven genoemde taken en verplichtingen van de werknemersvertegenwoordigers o.m. betrekking hebben op informatie en raadpleging over een aantal onderwerpen die in artikel 4 van Richtlijn 2002/014/EG worden opgesomd:

"2. Informatie en raadpleging behelzen:

(a) informatie over de recente en de waarschijnlijke ontwikkeling van de activiteiten en de economische situatie van de onderneming of vestiging;

(b) informatie en raadpleging over de situatie, de structuur en de waarschijnlijke ontwikkeling van de werkgelegenheid binnen de onderneming of vestiging, alsmede over eventuele geplande anticiperende maatregelen met name in geval van bedreiging van de werkgelegenheid;

(c) informatie en raadpleging over beslissingen die ingrijpende veranderingen voor de arbeidsorganisatie of de arbeidsovereenkomsten kunnen meebrengen, met inbegrip van die welke vallen onder de in artikel 9, lid 1 genoemde bepalingen van het Gemeenschapsrecht."

Kennelijk slaat deze bepaling niet op het punt dat in de klacht aan bod komt betreffende het document over de beoordeling van risico's op het werk.

Bijgevolg kan er geen sprake zijn van niet-naleving van Richtlijn 2002/014/EG in dit specifieke geval.

Er kan nog aan worden toegevoegd dat, zoals in artikel 10, lid 3, letter a) van Richtlijn 89/391/EEG is bepaald, de werkgever ervoor moet zorgen dat de werknemersvertegenwoordigers, die een specifieke taak hebben op het vlak van de bescherming van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers, toegang hebben tot het risicobeoordelingsdocument in overeenstemming met de nationale wetgevingen en/of gebruiken.

Bijgevolg kan, aangezien in Richtlijn 89/391/EEG geen details worden gegeven omtrent de plaats waar de werknemersvertegenwoordigers toegang zouden moeten hebben tot het risicobeoordelingsdocument en wordt bepaald dat het verlenen van toegang in overeenstemming moet zijn met de nationale wetgevingen en/of gebruiken, niet worden besloten dat in dit specifieke punt van het verzoekschrift/de klacht sprake is van schending van het EU-recht.

Tot slot geeft de indiener/klager in zijn verzoekschrift/klacht ook een gedetailleerde analyse over het feit dat, naar zijn mening, de bepalingen van de verzamelwet indruisen tegen de Italiaanse grondwet. De Commissie wijst erop dat het niet haar taak is om zich uit te spreken over vraagstukken met betrekking tot de verenigbaarheid van gewone nationale wetgevingsmaatregelen met nationale grondwettelijke bepalingen. Alleen de lidstaten zijn bevoegd om hierover te oordelen.

Conclusies

De Commissie heeft bovenstaande informatie aan de klager doen toekomen in het kader van de behandeling van zijn klacht.

De Commissie zal het Europees Parlement op de hoogte houden van de verdere ontwikkelingen in het dossier.

5. Aanvullend antwoord van de Commissie, ontvangen op 18 juli 2011 (REV II).

De diensten van de Commissie hebben het Parlement in eerdere communicatie laten weten dat er op basis van de door de indiener/klager verstrekte inlichtingen en op basis van andere informatie die zij hebben verkregen is overwogen om een inbreukprocedure in te leiden tegen Italië wegens non-conformiteit van de Italiaanse omzettingsmaatregelen met sommige bepalingen van Richtlijn 89/391/EEG (hierna "de richtlijn" genoemd).

Na de analyse van de aanvullende inlichtingen die intussen door de indiener/klager zijn verstrekt en de nieuwe aanvullende informatie van de Italiaanse autoriteiten bij nota van 21 januari 2011, is het ontwerp van de aanmaningsbrief ingrijpend gewijzigd en aangevuld met de volgende punten:

- desreponsabilisering van de werkgever in geval van delegatie en subdelegatie;
- niet-nakoming van de plicht om te beschikken over risicobeoordelingsdocumentatie voor werkgevers die tien werknemers of minder in dienst hebben;
- verlenging van de termijnen voor het opstellen van het risicobeoordelingsdocument voor nieuwe bedrijven of voor substantiële wijzigingen in een bestaand bedrijf;
- uitstel van de verplichting tot het evalueren van het risico van werkgerelateerde stress;
- uitstel van de toepasselijkheid van de wetgeving met betrekking tot gezondheid en veiligheid op het werk voor personen die behoren tot sociale coöperaties en tot vrijwilligersorganisaties voor de bescherming van de bevolking;
- verlenging van de toegestane termijn voor de tenuitvoerlegging van de bepalingen met betrekking tot brandpreventie voor toeristenverblijven en hotels met meer dan 25 bedden.

Het aldus voltooide ontwerp van de aanmaningsbrief moet aan het College worden voorgelegd opdat dit er een besluit over kan nemen in september van dit jaar.

Conclusies

De Commissie heeft alle bovenstaande informatie bij schrijven van 25 mei 2011 aan de klager doen toekomen in het kader van de behandeling van zijn klacht.

De Commissie zal het Europees Parlement op de hoogte houden van de verdere ontwikkelingen in het dossier.