

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

IXe KAMER

A R R E S T

**nr. 198.873 van 14 december 2009
in de zaken I. A. 157.859/IX-4723 en
II. A. 168.422/IX-5162**

In zake : I + II :

de VZW VERENIGING VAN EXTERNE DIENSTEN VOOR
PREVENTIE EN BESCHERMING OP HET WERK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Steven Gibens
kantoor houdend te Antwerpen
Nachtegaalstraat 47
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

I + II :

de BELGISCHE STAAT, vertegenwoordigd door de minister van
Werk
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Andries Lindemans
kantoor houdend te Brussel
Louizalaan 523
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van de beroepen

1. Het eerste beroep strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 21 september 2004 betreffende de bescherming van stagiairs, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 4 oktober 2004.

 Het tweede beroep, ingediend op 7 december 2005, strekt tot de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 30 september 2005 tot wijziging van het voormeld koninklijk besluit van 21 september 2004.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft in beide zaken een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft in beide zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Jan Clement heeft in beide zaken een verslag opgesteld.

De verwerende partij heeft in beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 december 2009.

Kamervoorzitter André Vandendriessche heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Steven Gibens, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur Inge Vos heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Het koninklijk besluit van 27 maart 1998 betreffende de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk bevat in afdeling IIbis -de artikelen 13bis tot 13duodecies, ingevoerd bij koninklijk besluit van 20 februari 2002- een aantal bepalingen met betrekking tot de “verplichte forfaitaire minimumbijdragen uit hoofde van de prestaties van de preventieadviseurs van de externe diensten”.

Het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de bescherming van de jongeren op het werk legt aan de werkgevers verplichtingen op inzake de risico-analyse en inzake het gezondheidstoezicht die zij moeten verrichten bij de tewerkstelling van jongeren, inbegrepen de stagiairs, in hun bedrijf. De diensten voor preventie en bescherming op het werk zijn bij die opdrachten nauw betrokken. Met een wijziging van 3 mei 2003 wordt in bijkomende verplichtingen voorzien voor de stagiairs.

3.2. Met het koninklijk besluit van 21 september 2004 betreffende de bescherming van stagiairs, dat het voorwerp vormt van het eerste beroep en dat zijn rechtsgrond vindt in artikel 4, §1, eerste lid, van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk (hierna: de wet van 4 augustus 1996), worden de bepalingen met betrekking tot de tewerkstelling van stagiairs gegroepeerd.

Als stagiair wordt gedefinieerd: “elke leerling of student die in het kader van een leerprogramma georganiseerd door een onderwijsinstelling, daadwerkelijk arbeid verricht bij een werkgever, in gelijkaardige omstandigheden als de werknemers in dienst van die werkgever en dit met het oog op het opdoen van beroepservaring.” De bestaande verplichtingen van de werkgever op het vlak van de risico-analyse en de preventiemaatregelen worden bevestigd en aangepast (afdeling II), er wordt een afdeling III (artikel 9 tot 13) gewijd aan een “specifieke tariefregeling” ter vervanging van de tariefregeling opgenomen in afdeling IIbis van het koninklijk besluit van 27 maart 1998, in afdeling IV worden de voorwaarden bepaald waaronder de onderwijsinstelling belast kan worden met de verplichtingen van de werkgever en een aantal bestaande reglementen worden gewijzigd (afdeling V). Afdeling IV van het besluit is nog niet in werking gesteld.

3.3. Met een koninklijk besluit van 30 september 2005, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 september 2005, is het voormeld koninklijk besluit met ingang van 1 september 2005 gewijzigd. Met name is artikel 3 aangevuld met een tweede lid, waarin gesteld wordt dat de werkgever bij het vaststellen van de in het eerste lid bedoelde preventiemaatregelen de bepalingen van artikel 4 en 8 tot 10 van het koninklijk besluit van 3 mei 1999 betreffende de bescherming van de jongeren op het werk toepast en is een artikel 7bis ingevoegd, waarin de werkgever de mogelijkheid krijgt om voor de gezondheidstoestand van de stagiairs een beroep te doen op de preventieadviseur-arbeidsgeneesheer van de

onderwijsinrichting en hij in dat geval zijn jaarlijkse bijdrage kan verminderen tot één derde van de bijdrage waartoe hij met betrekking tot de gewone werknemers verplicht is. Dit koninklijk besluit vormt het voorwerp van het tweede beroep.

IV. Samenvoeging

4. Het beroep nr. 168.422/IX-5162 is gericht tegen een wijzigingsbesluit van het besluit dat bestreden is met het beroep nr. 157.859/IX-4723. Het middel dat in beide zaken wordt aangevoerd is identiek. Er is reden om de beide beroepen met één arrest af te doen.

V. Nadere omschrijving van het voorwerp van het beroep

5. In haar laatste memorie in de zaak 157.859/IX-4723 stelt de verwerende partij dat het voorwerp van het beroep beperkt moet worden tot de artikelen 9 tot 13 van het bestreden koninklijk besluit van 21 september 2004, aangezien de verzoekende partij enkel de van de gemeenrechtelijke regeling afwijkende tariefregeling betwist en zich niet verzet tegen de verplichtingen die opgelegd worden aan de werkgevers, aan de stagiairs en aan de onderwijsinstellingen met het oog op een degelijk preventiebeleid en gezondheidstoezicht. In het verlengde daarvan stelt zij in haar laatste memorie in de zaak 168.422/IX-5162 dat het voorwerp van het beroep beperkt moet worden tot artikel 2 van het besluit van 30 september 2005, waarbij het nieuwe artikel 7bis wordt ingevoegd in het koninklijk besluit van 21 september 2004.

6. Het enig door de verzoekende partij aangevoerd middel heeft inderdaad betrekking op de tarifiering die voor het gezondheidstoezicht van de stagiairs wordt ingevoerd en het blijkt niet dat de vernietiging van dit aspect van de nieuwe regeling een invloed heeft op de draagwijdte van de andere nieuwe regels. Er is derhalve reden om het voorwerp van het beroep te beperken tot de tariefregeling opgenomen als afdeling III -de artikelen 9 tot 13- van het koninklijk besluit van 21 september 2004 en in artikel 2 van het koninklijk besluit van 30 september 2005.

VI. Ontvankelijkheid van het beroep

7. De verwerende partij betwist het persoonlijk belang van de verzoekende partij doordat zij zelf geen externe dienst voor preventie en bescherming op het werk is, maar een organisatie die de belangen van dergelijke diensten verdedigt.

8. De verzoekende partij wijst erop dat het bestreden reglementair besluit bepaalde verplichtingen oplegt aan haar leden, en dat zijzelf tot statutaire opdracht heeft -artikel 3, 5/ van de statuten- haar leden bijstand te verlenen bij het behartigen van hun gemeenschappelijke belangen. Als belangenvereniging kan de verzoekende partij opkomen voor het collectief belang van haar leden.

De exceptie is niet gegrond.

VII. Onderzoek van het enig middel in de zaak 157.859/IX-4723

Standpunt van de partijen

9. De verzoekende partij voert de schending aan van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, doordat de wet van 4 augustus 1996 de stagiair gelijkstelt met een werknemer -de risico's bij de tewerkstelling van een stagiair zijn zelfs groter- terwijl het bestreden besluit voor die stagiairs dan toch een tariefregeling bepaalt die lager ligt dan voor de gewone werknemers, zodat de verwerende partij twee categorieën die niet van elkaar verschillen op een verschillende wijze behandelt zonder dat die verschillende behandeling op een objectief criterium berust en in redelijkheid verantwoord is, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel en met de aard van de in het geding zijnde beginselen.

Zij ontwikkelt het middel als volgt: De wet van 4 augustus 1996 stelt de werknemers en de stagiairs gelijk en behandelt ze dus als één categorie. Vraag is dan of de verschillende behandeling die met het bestreden besluit wordt ingevoerd een legitiem doel beoogt en of de maatregel in redelijke verhouding staat tot het beoogde doel. Aangezien er geen enkele reden is om de stagiairs in de behandeling van hun risicogedrag anders te benaderen dan de reguliere werknemers, heeft de bestreden maatregel geen legitiem doel. Er is ook niet voldaan aan de proportionaliteitsregel, want de groep van de stagiairs vormt precies een groter

risico dan de groep van de gewone werknemers aangezien stagiairs zich niet bewust zijn van de risico's of omdat hun ontwikkeling nog niet voltooid is en dit een grotere verantwoordelijkheid legt bij de externe diensten, terwijl de vergoeding voor hun prestaties lager ligt.

10. De verwerende partij betwist dat het gelijkheidsbeginsel geschonden zou zijn. Zij betwist vooreerst dat de categorie van de stagiairs en van de andere werknemers vergelijkbaar zouden zijn. Zij wijst er in dat verband op dat de wet van 4 augustus 1996 zelf de categorieën niet als gelijke benoemt, maar gebruik maakt -artikel 2, §1, tweede lid, van de wet- van “de techniek van de gelijkstelling” van de stagiairs met de werknemers en wijst op de verschillen die bestaan tussen een stagiair en een werknemer die arbeid verricht in het kader van een arbeidsovereenkomst en daarvoor een loon ontvangt. Uit artikel 2, 10/, van het bestreden besluit blijkt dat de stage betrekking heeft op het verrichten van arbeid voor een werkgever in omstandigheden die “gelijkaardig” zijn als deze van de andere werknemers; de verrichte arbeid kadert in “een leerprogramma georganiseerd door een onderwijsinstelling” en is erop gericht “beroepservaring op te doen”. Een stagiair is aldus minder productief, hij ontvangt geen loon, de stage kadert in een leerprogramma en strekt ertoe een diploma te behalen, zodat er een derde partij -de onderwijsinstelling- in de relatie betrokken is. De gelijkstelling van stagiairs met gewone werknemers beoogt aldus de stagiairs een gelijkwaardige bescherming te bieden als de gewone werknemers omdat zij gelijkaardige arbeidsprestaties verrichten, maar voor het overige mogen zij niet vereenzelvigd worden met gewone werknemers. De bijzondere toestand waarin de stagiairs verkeren liet de verwerende partij toe op goede gronden een apart koninklijk besluit op te stellen waarin een aantal algemene beginselen vermeld worden en waarin voorts een regeling opgenomen is omtrent de aard van het gezondheidstoezicht, de wijze waarop het uitgevoerd wordt en informatie-uitwisseling tussen de drie bij de stage betrokken partijen. Zij expliciteert zulks dan als volgt:

“Op het vlak van de risicoanalyse en de preventiemaatregelen in het algemeen gelden dezelfde regels als voor jongeren op het werk, aangezien stagiairs inderdaad een specifieke risicogroep vormen gelet op onder meer de duur van de tewerkstelling, de wisseling van werkgevers en het gebrek aan ervaring. Deze risicoanalyse en de preventiemaatregelen die er uit voortvloeien worden globaal gezien door de werkgever genomen, na advies van de interne dienst voor preventie en bescherming op het werk.

Wat het gezondheidstoezicht betreft dient een onderscheid gemaakt te worden tussen de stagiairs die zich in dezelfde omstandigheden als jongeren bevinden (jonger dan 18 jaar, uitzondering op het principieel verbod van tewerkstelling en nachtarbeid) voor wie een specifiek gezondheidstoezicht geldt

en de stagiairs die zich in dezelfde omstandigheden bevinden als de andere werknemers, voor wie de algemene regeling inzake gezondheidstoezicht geldt. Op deze stagiairs worden dezelfde regels toegepast als deze die respectievelijk gelden voor de jongeren en de gewone werknemers.

De verplichtingen die door de wetgever inzake gezondheidstoezicht ten aanzien van stagiairs worden opgelegd aan de werkgever zijn derhalve niet zwaarder dan de verplichtingen die gelden voor jongeren of werknemers die tewerkgesteld worden met een arbeidsovereenkomst.

Hoewel de verplichtingen dezelfde zijn als deze voor jongeren en gewone werknemers, werd er toch een specifieke tariefregeling ingevoerd. Deze specifieke tariefregeling werd noodzakelijk geacht om een objectief legitiem doel te bereiken en is proportioneel ten opzichte van dat doel.”

De nieuwe regeling heeft volgens de verwerende partij een legitiem doel, want drie voorheen vastgestelde problemen worden nu opgelost. Met name wordt a) er nu voor gezorgd dat de kosten van het gezondheidstoezicht niet ten laste komen van de stagiairs die recht hebben op onderwijs, b) nu bereikt dat de onderwijsdoelstellingen gehaald kunnen worden nu, door bepaalde kosten ten laste van de onderwijsinstellingen te leggen, de leerlingen effectief stage kunnen lopen en c) er nu voor gezorgd dat de werkgevers geen lasten moeten dragen die niet in verhouding staan tot het -eerder relatief- nut dat de tewerkstelling van de stagiair oplevert, hetgeen een garantie vormt voor de indienstneming van stagiairs door de bedrijven.

De nieuw ingevoerde tariefregeling staat volgens de verwerende partij ook in verhouding tot het beoogde doel -bevorderen van de tewerkstelling van stagiairs in de KMO's- en legt geen onoverkomelijke lasten op aan de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk. Zij vergelijkt deze aangelegenheid met de situatie van de uitzendkantoren, die geregeld is door een koninklijk besluit van 19 februari 1997.

11. In haar laatste memorie herhaalt de verwerende partij dat de situatie van de stagiairs wezenlijk verschilt van de situatie van de andere werknemers en dat er specifieke regels voor de stagiairs nodig zijn. Het opleggen van dergelijke regels is mogelijk op grond van artikel 4, §1, 2/ van de wet van 4 augustus 1996. De verschillende behandeling die wordt ingevoerd is niet ingrijpend, aangezien de werkgever reeds risico-analyses uitvoert voor de jongeren die hij tewerkstelt en deze analyse ook kan gelden voor de stagiairs, zodat de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk daarover geen advies moeten verstrekken. Wat het gezondheidsonderzoek betreft, hebben deze diensten enkel recht op een vergoeding voor de medische onderzoeken die zij zelf verrichten,

maar door het opleggen van een forfait zullen de diensten toch meer ontvangen en bovendien worden de kosten van het nieuwe systeem over de verschillende werkgevers van de stagiair gespreid zonder dat de externe diensten hiervan een disproportioneel nadeel ondervinden.

Beoordeling

12. Uit de uiteenzetting van de verwerende partij, hierboven sub 10 geciteerd, blijkt dat zij erkent dat de werkgevers op het vlak van de preventie en de bescherming van de werknemers op het werk dezelfde verplichtingen hebben ten aanzien van de stagiairs als deze welke zij hebben tegenover de werknemers die met een arbeidsovereenkomst in dienst genomen zijn. Het bestreden besluit voert nochtans voor prestaties in verband met de tewerkstelling van stagiairs een gedifferentieerd tariefbeleid in. De verwerende partij voert drie redenen aan die volgens haar op pertinente wijze de lagere tarieven bij tewerkstelling van stagiairs en dus de onderscheiden behandeling van twee categorieën met betrekking tot een vergelijkbare aangelegenheid, verantwoorden.

13. In een eerste punt stelt zij dat de tewerkstelling de studies van de stagiairs vanuit financieel oogpunt niet supplementair mag belasten. De verwijzing naar het recht op onderwijs van de stagiairs is evenwel op zich geen deugdelijke reden om ten aanzien van de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk een onderscheid te maken wat betreft de werkgeversvergoedingen die aan die diensten verschuldigd zijn voor enerzijds stagiairs en anderzijds de werknemers met een arbeidscontract.

14. In een tweede punt stelt zij dat bepaalde kosten ten laste van de onderwijsinstellingen gelegd kunnen worden en zij verwijst daarvoor naar de afdeling IV van het bestreden koninklijk besluit (de artikelen 14 tot 16). Aangenomen dat de onderwijsinstellingen inderdaad kosten inzake preventie en bescherming op het werk kunnen overnemen, zou zulks inderdaad een pertinente reden kunnen vormen om de bijdragen van de werkgevers aan de externe diensten specifiek ten aanzien van de stagiairs te verlagen. In de memorie van antwoord wordt dienaangaande, bij de weergave van de historiek van het bestreden besluit, gesteld:

“Daarnaast was het eveneens de bedoeling van de federale overheid om te komen tot een spreiding van de kosten verbonden aan het gezondheidstoezicht

over de werkgevers-stagegevers en de onderwijsinstellingen, door in een aantal gevallen specifieke verplichtingen op te leggen aan de onderwijsinstellingen. Deze verplichtingen komen er op neer dat wanneer leerlingen of studenten in hun onderwijsinstellingen, gelijkaardige activiteiten verrichten als tijdens de stage de onderwijsinstellingen de risico-analyse uitvoeren van de werkposten in de school en de resultaten ervan meedelen aan het stagegevend bedrijf. Wanneer ook leerkrachten op eenzelfde werkpost werken, kan de risico-analyse beperkt blijven tot een aanvulling met de aspecten die eigen zijn aan de leerlingen of studenten. Indien blijkt dat ook het gezondheidstoezicht moet uitgevoerd worden, gebeurt dit door de preventieadviseur-arbeidsgeneesheer van de school. Aangezien deze verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot de toepassing van de welzijnswetgeving op stagiairs tussen de onderwijsinstellingen en de werkgevers gevolgen heeft voor de organisatie van het onderwijs kunnen deze bepalingen van het door CO-PREV bestreden K.B. van 21 september 2004 echter slechts in werking treden, nadat de Gemeenschappen de nodige maatregelen hebben uitgewerkt om deze maatregelen te integreren in de onderwijswetgeving. Het gaat hier in het bijzonder over de modaliteiten van de toepassing van deze bepalingen en de organisatorische en financiële maatregelen om de onderwijsinstellingen in staat te stellen deze verplichtingen na te leven.

Bovendien vereist een serene discussie dat de definitieve oplossing voor de problematiek van de financiering van de verplichtingen inzake het welzijn op het werk voor stagiairs tot stand komt in overleg met de Gemeenschappen.

Deze oplossing zal dienen rekening te houden met de noodzaak een kwaliteitsvol onderwijs dat uitzicht biedt op werkgelegenheid te verzoenen met de wensen van de werkgevers om minder financiële lasten te dragen. Daarbij zal dus dienen gezocht te worden naar een oplossing die zorgt voor een kostenspreiding over alle betrokken partijen en die rekening houdt met de budgettaire marges. Het koninklijk besluit van 21 september 2004 biedt hiertoe reeds een aanzet.

(...)

Afdeling IV van het bestreden K.B. van 21 september 2004 voorziet in de mogelijkheid dat bepaalde verplichtingen van de werkgevers worden overgedragen aan de onderwijsinstellingen. De toepassing van deze bepalingen is slechts mogelijk voor zover de scholen over de nodige middelen kunnen beschikken om deze verplichtingen uit te voeren.

Dit vereist enerzijds een aanpassing van de onderwijswetgeving en anderzijds een verdere uitwerking van de organisatie van het preventiebeleid in de scholen. Daarom is deze afdeling thans nog niet in werking getreden. Wanneer dat wel het geval zal zijn, zullen de onderwijsinstellingen een deel van de kosten van de risicoanalyse en het gezondheidstoezicht dragen”.

Afdeling IV van het bestreden besluit moet krachtens artikel 16 door de Koning in werking gesteld worden. Zulks is nog niet gebeurd. De gewijzigde regeling opgenomen in deze afdeling IV kan dan ook geen deugdelijke grondslag vormen voor de onderscheiden behandeling die de externe diensten moeten dulden wanneer zij diensten verrichten met betrekking tot de tewerkstelling van stagiairs.

15. In een derde punt verwijst de verwerende partij naar de intentie om een antwoord te bieden op de vrees dat de toepassing van de gewone tariefrege-

ling -deze toepasselijk op de gewone werknemers- tot gevolg had dat de werkgevers niet langer stageplaatsen in hun onderneming ter beschikking van de onderwijsinstellingen zouden stellen. Dergelijke beleidsoptie rechtvaardigt op zich evenwel niet dat de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk, die wat dat betreft derden zijn, anders behandeld zouden mogen worden -een lagere werkgeversvergoeding ontvangen- naar gelang de diensten die zij verrichten betrekking hebben op stagiairs dan wel op gewone werknemers.

16. De verwerende partij vergelijkt de tariefregeling, opgenomen in het bestreden besluit ook nog met de regeling vervat in het koninklijk besluit van 19 februari 1997 tot vaststelling van de maatregelen betreffende de veiligheid en de gezondheid op het werk van uitzendkrachten. De situatie is evenwel niet vergelijkbaar, aangezien blijkens artikel 9, §3, van dat koninklijk besluit niet alleen de uitzendkantoren maar ook de gebruikers de kosten moeten vergoeden.

17. Een en ander leidt tot het besluit dat de door de verwerende partij aangebrachte motieven om met betrekking tot de prestaties verricht met het oog op de preventie en het gezondheidtoezicht ten aanzien van stagiairs een specifieke tariefregeling in te voeren, niet deugdelijk zijn.

Het middel is gegrond.

VIII. Onderzoek van het enig middel in de zaak 168.422/IX-5162

18. Het middel is identiek aan het hiervoor onderzocht middel. De verwerende partij beroept zich op dezelfde motieven om de minder voordelige tariefregeling voor de externe diensten voor preventie en bescherming op het werk te verantwoorden wanneer zij tussenkomen voor stagiairs, in dit specifiek geval wanneer de werkgever voor het gezondheidstoezicht op zijn stagiairs een beroep doet op de externe dienst voor preventie en bescherming op het werk die verbonden is aan de onderwijsinstelling waar de stagiair school loopt.

De redenering ten aanzien van de door de verwerende partij in de zaak 157.859/IX-4723 naar voren geschoven motieven om met betrekking tot de tewerkgestelde stagiairs een gedifferentieerde tariefregeling te verantwoorden, geldt ook voor deze zaak. Ook in dit geval is het middel gegrond.

BESLISSING

1. De zaken nrs. A. 157.859/IX-4723 en A. 168.422/IX-5162 worden samen-gevoegd.

2. De Raad van State vernietigt :

- **de afdeling III- “specifieke tariefregeling”, bevattende de artikelen 9 tot 13, van het koninklijk besluit van 21 september 2004 betreffende de bescherming van stagiairs;**
- **artikel 2 van het koninklijk besluit van 30 september 2005 tot wijziging van het voormeld koninklijk besluit van 21 september 2004, waarbij in het koninklijk besluit van 21 september 2004 een nieuw artikel 7bis wordt ingevoerd.**

De beroepen worden voor het overige verworpen.

3. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde besluiten.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van 14 december 2009, door de Raad van State, IXe kamer, samengesteld uit:

André Vandendriessche,	kamervoorzitter,
Daniël Moons,	staatsraad,
Bert Thys,	staatsraad,
met bijstand van	
Vera Wauters,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Vera Wauters

André Vandendriessche