DOMSTOLENS DOM
10. juli 1986 *

I sag 235/84

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Armando Toledano Laredo og Enrico Traversa, Kommissionens juridiske tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen,

sagsøger,

mod

Den italienske Republik, ved chefen for Servizio del contenzioso diplomatico Luigi Ferrari Bravo, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Oscar Fiumara, og med valgt adresse på Italiens ambassade i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om at det statueres, at Den italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktaten ved ikke inden for den fastsatte frist at have truffet samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige for fuldt ud at efterkomme Rådets direktiv 77/187 af 14. februar 1977 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder, bedrifter eller dele af bedrifter (EFT L 61, s. 26),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten Mackenzie Stuart, afdelingsformændene T. Koopmans, U. Everling og R. Joliet, dommerne G. Bosco, Y. Galmot og C. Kakouris,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: fuldmægtig D. Louterman

efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 17. april 1986,

* Processprog: Italiensk.

afsagt følgende

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 19. september 1984, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om at det statueres, at Den italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser efter EØF-traktaten ved ikke inden for den fastsatte frist at have truffet samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige for fuldt ud at efterkomme Rådets direktiv 77/187 af 14. februar 1977 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder, bedrifter eller dele af bedrifter (EFT L 61, s. 26).

2 Direktiv 77/187, der er vedtaget under henvisning til især traktatens artikel 100, har i henhold til sine betragtninger til formål at sikre »beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af ny indehaver især for at sikre varetagelsen af deres rettigheder«. Direktivet tilsigter i videst muligt omfang at sikre, at arbejdsforholdet opretholdes uændret i forhold til erhververen.

3 Det bestemmes nærmere i direktivets artikel 3, stk. 1, at overdragerens rettigheder og forpligtelser i henhold til en arbejdskontrakt eller et arbejdsforhold overgår til erhververen, og denne skal i henhold til artikel 3, stk. 2, efter overførslen opretholde de samme løn- og arbejdsvilkår, som gjaldt ifølge en kollektiv overenskomst. Det fremgår imidlertid af artiklens stk. 3, første afsnit, at stk. 1 og 2 »... ikke [finder] anvendelse på arbejdstagerens ret til ydelser i forbindelse med alderdom og invaliditet eller til efterladte i henhold til supplerende faglige eller tværfaglige forsikringsordninger, der findes ud over medlemsstaternes lovbestemte sociale sikringsordninger«. Med hensyn til retten til sådanne ydelser bestemmer artikel 3, stk. 3, andet afsnit, følgende:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at beskytte arbejdstagernes interesser og de personers interesser, som allerede har forladt overdragerens bedrift på tidspunktet for overførelsen i henhold til artikel 1, stk. 1, for så vidt angår helt eller delvis erhvervet ret til ydelser i forbindelse med alderdom, herunder ydelser til efterladte, i henhold til de i første afsnit omhandlede supplerende faglige eller tværfaglige forsikringsordninger.«

4 Direktivets artikel 6 pålægger endvidere overdrageren og erhververen en række forpligtelser med hensyn til underretning og konsultation af de arbejdstagere, der berøres af overførslen. Arbejdstagerne skal informeres om grunden til overførslen og dennes følger for arbejdstagerne samt om de påtænkte foranstaltninger for arbejdstagerne; det forudsættes, at disse oplysninger gives de berørte arbejdstageres repræsentanter i rimelig tid, og under alle omstændigheder inden disse arbejdstageres beskæftigelses- og arbejdsvilkår berøres direkte af overførslen (stk. 1). Såfremt overdrageren eller erhververen overvejer foranstaltninger for deres arbejdstagere, skal de i rimelig tid indlede konsultationer om disse foranstaltninger med repræsentanterne for deres respektive arbejdstagere med henblik på at opnå en aftale (stk. 2).

5 I henhold til direktivets artikel 8 skulle medlemsstaterne efterkomme direktivet inden to år efter dets meddelelse. Direktivet blev meddelt Den italienske Republik den 16. februar 1977, og fristen udløb således den 16. februar 1979.

6 Kommissionen er af den opfattelse, at den italienske lovgivning ikke opfylder direktivets krav i to henseender. Dels sikrer den gældende lovgivning ikke beskyttelse af nuværende og tidligere arbejdstageres ret til ydelser i forbindelse med alderdom i henhold til supplerende socialsikringsordninger i overensstemmelse med direktivets artikel 3, stk. 3, andet afsnit; dels pålægger den ikke overdrageren og erhververen pligter med hensyn til underretning og konsultationer af de berørte arbejdstageres repræsentanter, som opfylder kravene i direktivets artikel 6, stk. 1 og 2. Kommissionen har følgelig — efter at have brevvekslet med den italienske regering og efter at have fremsat en begrundet udtalelse i henhold til traktatens artikel 169, stk. 1 — anlagt nærværende traktatbrudssag, hvorunder den har fremført de to ovennævnte klagepunkter.

Gennemførelsen af artikel 3, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 77/187

7 For så vidt angår det første klagepunkt, hvorefter artikel 3, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 77/187 ikke er gennemført fuldt ud i italiensk ret, har den italienske regering ikke bestridt, at den ikke har fastsat særlige bestemmelser til gennemførelse af denne fællesskabsbestemmelse. Parterne er imidlertid uenige om, hvorvidt kravene i henhold til denne bestemmelse allerede kan anses for opfyldt efter gældende italiensk ret.

8 Den italienske regering har i denne forbindelse henvist til to bestemmelser i den borgerlige italienske lovbog, nemlig artiklerne 2112 og 2117, samt anført, at disse af den italienske kassationsret er fortolket således, at de sikrer arbejdstagerne en beskyttelse, der i hvert fald svarer til den, der kræves i henhold til direktivet. De nævnte lovbestemmelser har følgende ordlyd:

»Artikel 2112. Overførsel af virksomheden

Overføres en virksomhed, opretholdes arbejdskontrakterne uændret i forhold til erhververen, medmindre overdrageren har givet rettidig opsigelse, og arbejdstagerne bevarer de rettigheder, som de havde erhvervet før overførslen på grundlag af anciennitet.

Erhververen hæfter solidarisk med overdrageren for enhver fordring, som tilkom arbejdstageren for en arbejdsydelse på tidspunktet for overførslen, herunder fordringer i forbindelse med en eventuel opsigelse fra overdrageren, for så vidt som erhververen havde kendskab hertil på tidspunktet for overførslen, eller fordringen fremgår af den overdragne virksomheds regnskaber eller af arbejdsbogen.

...«

»Artikel 2117. Midler under særlige sikrings- og bistandsordninger

Midler, der indgår under særlige sikrings- og bistandsordninger oprettet af virksomhedens indehaver, må ikke — heller ikke såfremt arbejdstagerne ikke har betalt bidrag dertil — anvendes til andre formål end det angivne, og kan ikke gøres til genstand for retsforfølgning af virksomhedsindehaverens eller arbejdstagerens kreditorer.«

9 Den italienske regering har anført, at artikel 2112 generelt fastslår, at virksomhedens nye ejer indtræder i den tidligere ejers rettigheder og forpligtelser i henhold til arbejdskontrakten. Efter fast retspraksis finder bestemmelsen tillige anvendelse på retten til ydelser i henhold til supplerende socialsikringsordninger, eftersom arbejdstagernes rettigheder i henhold til sådanne ordninger anses for at udspringe af arbejdsforholdet til virksomhedens indehaver. Den italienske regering har til støtte for denne opfattelse henvist til en række domme afsagt af kassationsretten og har for Domstolen fremlagt udskrifter heraf. Det fremgår efter regeringens opfattelse af disse retsafgørelser, at ydelser, der oppebæres fra supplerende socialsikringsordninger, betragtes som egentlige gældsforpligtelser i arbejdsforhold, samt at sådanne ordninger som en bestanddel af arbejdskontrakten opretholdes i forhold til erhververen, hvorved det er uden betydning, om de pågældende ordninger er generelle eller er tilknyttet virksomheden.

10 For så vidt angår artikel 2117, har den italienske regering anført, at bestemmelsen indebærer, at nuværende og forhenværende arbejdstagere opnår en yderligere sikkerhed for betaling af de ydelser, der tilkommer dem.

11 Kommissionen har bestridt det anførte og har herved navnlig gjort gældende, at der ikke foreligger en tilstrækkelig klar og fast retspraksis til støtte for, at de af den italienske regering anførte bestemmelser tillige finder anvendelse på ydelser i forbindelse med alderdom eller til efterladte, der oppebæres fra supplerende ordninger.

12 For så vidt angår den borgerlige lovbogs artikel 2112, har Kommissionen anført, at denne ikke omfatter de supplerende sikringsordninger, der er oprettet uden tilknytning til virksomheden, idet midler er henlagt til et selvstændigt retssubjekt, for i så fald kan kravet på ydelser ikke gøres gældende over for arbejdsgiveren eller virksomheden, men over for en tredjemand i relation til arbejdsforholdet.

13 Kommissionen har anført, at selv om artikel 2117 utvivlsomt indebærer, at midler, der indgår under særlige sikringsordninger, er beskyttet mod retsforfølgning fra virksomhedens egne kreditorer, giver bestemmelsen imidlertid intet værn for arbejdstagerne, såfremt virksomhedens nye indehaver ikke ønsker at opretholde en sådan supplerende sikringsordning.

14 Det bemærkes, at parterne således er uenige om rækkevidden af den omhandlede nationale lovgivning, nærmere bestemt, hvorvidt de nuværende og tidligere arbejdstageres rettigheder i henhold til supplerende sikringsordninger efter denne

lovgivning i alle tilfælde anses for rettigheder, der udspringer af arbejdsforholdet, således at de i kraft heraf i deres helhed overføres fra overdrageren til erhververen i overensstemmelse med kravene i direktivets artikel 3, stk. 3, andet afsnit. Afgørelsen af dette spørgsmål afhænger af, hvorledes de pågældende nationale bestemmelser anvendes i praksis, navnlig af de kompetente domstole. Den italienske regering har herved fremdraget en række retsafgørelser; derimod har Kommissionen intet fremført til underbygning af sin kritik og navnlig ikke anført nogen retsafgørelse, der støtter dens standpunkt, ligesom den ikke har anført noget konkret tilfælde, hvor de berørte arbejdstageres rettigheder ikke skulle være beskyttet i fuld udstrækning som krævet i direktivet.

15 Kommissionen findes herefter ikke at have ført det fornødne bevis for, at gældende italiensk ret ikke fuldt ud yder den beskyttelse, der hjemles i artikel 3, stk. 3, andet afsnit, i direktiv 77/187.

16 Det første klagepunkt må derfor forkastes.

Gennemførelsen af artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 77/187

17 For så vidt angår klagepunktet om, at artikel 6, stk. 1 og 2, i direktiv 77/187 ikke er gennemført fuldt ud i italiensk ret, bemærkes, at det fremgår af sagen, at italiensk ret foreskriver en række procedurer for underretning og konsultation af arbejdstagernes repræsentanter i tilfælde af overførsel af virksomheder. Bestemmelser om sådanne procedurer findes dels i de kollektive overenskomster, dels i lov nr. 215 af 26. maj 1978 om fremme af arbejdstagernes mobilitet og om støtte til arbejdsløse.

18 Kommissionen har anført, at de nævnte bestemmelser ikke sikrer en generel og ubetinget gennemførelse af forpligtelserne i henhold til direktivet. Således omfatter de kollektive overenskomster kun visse økonomiske sektorer og kun de arbejdsgiverorganisationer, virksomheder og faglige organisationer, der er parter i disse overenskomster. Lov nr. 215 af 26. maj 1978 har karakter af særlovgivning og må dermed fortolkes indskrænkende.

19 Den italienske regering har ikke bestridt Kommissionens anbringender, hvad de faktiske forhold angår; regeringen har imidlertid under forhandlingerne for Domstolen anført, at netop de mest udbredte og vigtigste overenskomster fra år tilbage har fastslået arbejdstagernes ret til information samt fastsat egnede procedurer af hensyn til de berørte arbejdstagere, hvorved regeringen har anført, at tilsvarende bestemmelser i øvrigt findes i lov nr. 215 af 26. maj 1978, for så vidt angår virksomheder, der er erklæret kriseramte.

20 Til det anførte bemærkes, at selv om medlemsstaterne — som fastslået af Domstolen i dommen af 30. januar 1985 (Kommissionen mod Danmark, 143/83, Sml. 1985, s. 427) — utvivlsomt frit kan overlade det til arbejdsmarkedets parter at gennemføre de socialpolitiske mål, som et direktiv opstiller på dette område, så fritager denne mulighed imidlertid ikke medlemsstaterne fra forpligtelsen til at sikre, at alle Fællesskabets arbejdstagere i fuld udstrækning kan nyde godt af direktivets beskyttelse. En sådan statslig sikring skal ydes i ethvert tilfælde, hvor en effektiv beskyttelse ikke er sikret på anden måde.

21 Det fremgår af den italienske regerings egne forklaringer, at kun nogle kollektive overenskomster indeholder bestemmelser om procedurer for underretning og konsultation af repræsentanterne for arbejdstagere, der berøres af en virksomhedsoverførsel. Uanset hvor udbredte og betydningsfulde disse overenskomster måtte være, omfatter de kun visse økonomiske sektorer og skaber ved deres aftaleretlige karakter kun forpligtelser i forholdet mellem de arbejdstagere, der er medlemmer af den pågældende fagforening, og de arbejdsgivere eller virksomheder, der er bundet af aftalerne.

22 Det bemærkes i øvrigt, at direktivets forskrifter ikke ses at være gennemført fuldt ud ved lov nr. 215 af 26. maj 1978, der alene gælder for virksomheder, der ved dekret fra arbejdsministeren erklæres »kriseramte«, og for hvilke man påtænker en mulig sanering ved en overførsel.

23 Det påhvilede herefter Den italienske Republik ved lov eller administrativt at træffe egnede foranstaltninger til at sikre, at alle arbejdstagere, der kan blive berørt af en virksomhedsoverførsel, og som ikke er omfattet af kollektive overenskomster, har den beskyttelse, der hjemles ved direktivets artikel 6, stk. 1 og 2.

24 Af disse grunde må det vedrørende det andet klagepunkt fastslås, at Den italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den efter traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige for fuldt ud at efterkomme artikel 6, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 77/187 af 14. februar 1977 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder, bedrifter eller dele af bedrifter (EFT L 61, s. 26).

Sagens omkostninger

25 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. I henhold til samme artikels stk. 3 kan Domstolen imidlertid helt eller delvis ophæve sagsomkostningerne, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da hver af parterne i nærværende sag delvis har tabt sagen, vil omkostningerne være at ophæve.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Den italienske Republik har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den efter traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet samtlige de foranstaltninger, der er nødvendige for fuldt ud at efterkomme artikel 6, stk. 1 og 2, i Rådets direktiv 77/187 af 14. februar 1977 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder, bedrifter eller dele af bedrifter (EFT L 61, s. 26).**

2) **Den italienske Republik frifindes i øvrigt.**

3) **Hver part bærer sine omkostninger.**

Mackenzie Stuart Koopmans Everling

Joliet Bosco Galmot Kakouris

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. juli 1986.

P. Heim
Justitssekretær

A. J. Mackenzie Stuart
Præsident