DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)
16. oktober 2003 *

I sag C-32/02,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved A. Aresu, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Mari, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 98/59/EF af 20. juli 1998 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT L 225, s. 16), idet den ikke har udstedt de nødvendige bestemmelser vedrørende arbejdsgivere, som ikke driver virksomhed med gevinst for øje,

* Processprog: italiensk.

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Schintgen, og dommerne V. Skouris og N. Colneric (refererende dommer),

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: R. Grass,

på grundlag af den refererende dommers rapport,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning indleveret til Domstolens Justitskontor den 5. februar 2002 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 226 EF anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 98/59/EF af 20. juli 1998 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT L 225, s. 16), idet den ikke har udstedt de nødvendige bestemmelser vedrørende arbejdsgivere, som ikke driver virksomhed med gevinst for øje.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

2 Rådets direktiv 75/129/EØF af 17. februar 1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT L 48, s. 29), som ændret ved Rådets direktiv 92/56/EØF af 24. juni 1992 (EFT L 245, s. 3), er blevet kodificeret ved direktiv 98/59. Fristen for at gennemføre direktivet blev ikke forlænget ved denne lejlighed.

3 I anden betragtning til direktiv 98/59 er det anført, at »det er vigtigt at øge beskyttelsen af arbejdstagere i tilfælde af kollektive afskedigelser under hensyn til nødvendigheden af en afbalanceret økonomisk og social udvikling i Fællesskabet«.

4 Det bestemmes i direktivets artikel 1, stk. 1:

»I dette direktiv:

a) forstås ved kollektive »afskedigelser« sådanne afskedigelser, som foretages af en arbejdsgiver af en eller flere grunde, som ikke kan tilregnes arbejdstageren selv, når antallet af afskedigelser efter medlemsstaternes valg udgør:

i) enten inden for et tidsrum af 30 dage:

— mindst 10 i virksomheder, som normalt beskæftiger over 20 og færre end 100 arbejdstagere

— mindst 10% af antallet af arbejdstagere i virksomheder, som normalt beskæftiger mindst 100 og højst 300 arbejdstagere

— mindst 30 i virksomheder, som normalt beskæftiger mindst 300 arbejdstagere

ii) eller inden for et tidsrum af 90 dage mindst 20, uanset hvilket antal arbejdstagere virksomheden normalt beskæftiger.

[...]«

5 Artikel 1, stk. 2, i direktiv 98/59 bestemmer:

»Dette direktiv finder ikke anvendelse på:

a) kollektive afskedigelser foretaget inden for rammerne af arbejdskontrakter, der er indgået for et bestemt tidsrum eller med henblik på en bestemt arbejdsopgave, medmindre afskedigelserne foretages, før de pågældende kontrakter er udløbet eller opfyldt

b) arbejdstagere i den offentlige administration eller i virksomheder under offentlig ret (eller i de medlemsstater, hvor dette begreb ikke kendes, i tilsvarende enheder)

c) besætninger på søgående skibe.«

6 Når en arbejdsgiver påtænker at foretage kollektive afskedigelser, er han forpligtet til at opfylde sin oplysningspligt at indlede konsultationer med arbejdstagernes repræsentanter i henhold til artikel 2 i direktiv 98/59 samt til at følge den procedure, der er fastsat i direktivets artikel 3 og 4, hvoraf det fremgår, at den kompetente offentlige myndighed skal inddrages.

De nationale bestemmelser

7 I artikel 4, 15a og 24 i lov nr. 223 af 23. juli 1991 om regler vedrørende teknisk arbejdsløshed, mobilitet, arbejdsløshedsunderstøttelse, gennemførelse af fællesskabsdirektiver, placering af arbejdskraft og om andre bestemmelser vedrørende arbejdsmarkedet (GURI nr. 175 af 27.7.1991, almindeligt tillæg), som ændret ved lovdekret nr. 151 af 26. maj 1997, der gennemfører direktiv 92/56/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (GURI nr. 135 af 12.6.1997, herefter »lov nr. 223/91«), betegnes »virksomhederne« til stadighed som dem, der har informations- og konsultationsforpligtelsen i forbindelse med kollektive afskedigelser samt forpligtelsen til at overholde den særlige mobilitetsprocedure der er fastsat ved denne lov.

8 Artikel 2082 i codice civile (herefter »den italienske civillovbog«) bestemmer:

»En selvstændig erhvervsdrivende er en person, der som led i sit erhverv udøver en organiseret økonomisk aktivitet med henblik på at fremstille eller omsætte varer eller tjenesteydelser.«

Den administrative procedure

9 Da Kommissionen var af den opfattelse, at ovennævnte italienske lovgivning delvist er uforenelig med bestemmelserne i direktiv 98/59, indledte den traktatbrudsproceduren. Efter at have tilstillet Den Italienske Republik en åbningsskrivelse fremsatte Kommissionen den 20. april 2001 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra dens meddelelse.

10 Da Kommissionen ikke modtog noget svar fra Den Italienske Republik, har den anlagt denne sag.

Retsforhandlinger ved Domstolen

11 Da Den Italienske Republik ikke har indgivet svarskrift inden for den fastsatte frist, har Domstolens Justitskontor forespurgt Kommissionen, om den havde til hensigt at påberåbe sig proceduren med udeblivelsesdom som fastsat i procesreglementets artikel 94, stk. 1.

12 Ved skrivelse af 28. juni 2002 meddelte Kommissionen Domstolen, at den gav afkald på at benytte sig af denne mulighed, og at den ikke ville modsætte sig en forsinket indgivelse af svarskrift fra Den Italienske Republik.

13 Domstolen modtog et svarskrift ved telefax af 8. juli 2002.

14 Efter at have anmodet om, at der afholdtes et retsmøde, trak Den Italienske Republik ved fax af 29. april 2003 denne anmodning tilbage med den begrundelse, at selv om en bemyndigelseslov var blevet vedtaget den 3. februar 2003, var det lovdekret, der skulle sikre den fulde gennemførelse af direktiv 98/59, endnu ikke blevet vedtaget.

Om traktatbruddet

15 Indledningsvis konstateres, at Den Italienske Republiks svarskrift ikke kan tages i betragtning. Det er nemlig ikke blevet indgivet inden for fristen i procesreglementets artikel 40, stk. 1, der ikke er blevet forlænget af præsidenten i medfør af bestemmelsens stk. 2, idet den pågældende medlemsstat ikke har fremsat nogen anmodning herom. Kommissionens accept af, at svarskriftet indgives med forsinkelse, kan ikke tillægges betydning, da parterne ikke kan råde over denne frist. Desuden opfylder Den Italienske Republiks svarskrift ikke formkravene i procesreglementets artikel 37, stk. 1, og 6, idet det kun er fremsendt til Domstolens Justitskontor pr. telefax, uden at originaleksemplaret er blevet indleveret til Justitskontoret senest ti dage senere.

Kommissionens argumentation

16 Kommissionen har gjort gældende, at begrebet »erhvervsdrivende« i artikel 2082 i den italienske civillovbog i italiensk handelsret i henhold til fast retspraksis principielt betegner enhver person, der som led i sit erhverv udelukkende eller hovedsageligt udøver en organiseret økonomisk aktivitet eller en aktivitet, der indebærer omsætning af varer eller tjenesteydelser. Denne virksomhed skal drives med gevinst for øje, dvs. skabe en profit som kompensation for risikoen ved at drive selvstændig virksomhed.

17 Kommissionen har bebrejdet Den Italienske Republik, at den ikke har gennemført direktiv 98/59 korrekt for så vidt angår den af direktivet omfattede personkreds. Uanset at direktivet vedrører kollektive afskedigelser, der foretages af »en arbejdsgiver«, omhandler bestemmelserne i lov nr. 223/91 udelukkende kollektive afskedigelser, der foretages af virksomheder eller økonomiske aktører, der kan kvalificeres som »erhvervsdrivende« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2082 i den italienske civillovbog.

18 Kommissionen har nærmere anført, at personer, organer og indretninger henhørende under privat eller offentlig ret, der ikke tilstræber at opnå økonomisk gevinst, ikke er omfattet af begrebet erhvervsdrivende og følgelig heller ikke kan kvalificeres som »virksomheder« med henblik på anvendelsen af lov nr. 223/91, eftersom dette begreb indeholder et specifikt krav, nemlig et krav om at søge at opnå profit som kompensation for risikoen ved at drive selvstændig virksomhed. Ved de italienske bestemmelser, der har til formål at gennemføre direktiv 98/59, indføres en retlig undtagelse for alle de arbejdsgivere, der inden for rammerne af deres virksomhed ikke tilstræber at opnå økonomisk gevinst, selv om disse arbejdsgivere beskæftiger flere hundrede personer og har en betydelig økonomisk vægt. Som eksempel har Kommissionen nævnt faglige organisationer, stiftelser, politiske partier, personlige interessentskaber, kooperativer og organisationer, som ikke henhører under regeringen.

19 Kommissionen har oplyst, at den har modtaget en lang række klager, hvorved den har fået kendskab til konkrete tilfælde, hvor der med hensyn til lønmodtagere ikke er blevet anvendt den italienske lovgivning om kollektive afskedigelser, der iværksættes af organisationer, der ikke arbejder med gevinst for øje, såsom Landsorganisationen af landmænd (Coldiretti) og Landsorganisationen af handelsvirksomheder (Confcommercio). Der er imidlertid tale om to fagforeninger, der beskæftiger flere hundrede personer.

20 Kommissionen er af den opfattelse, at direktiv 98/59, selv om det ikke indeholder nogen definition af begrebet arbejdsgiver, finder anvendelse på enhver arbejdsgiver, uanset om denne driver virksomhed med gevinst for øje eller ej.

21 Kommissionen har herved henvist til præmis 17 i dom af 3. juli 1986, Lawrie-Blum (sag 66/85, Sml. s. 2121), hvori Domstolen har udtalt, at det væsentligste kendetegn ved arbejdsforholdet er, at en person i en vis periode præsterer ydelser mod vederlag for en anden og efter dennes anvisninger.

22 Henset til, at der i artikel 1, stk. 2, i direktiv 98/59 er fastsat præcise undtagelser fra direktivets anvendelsesområde, kan medlemsstaterne ikke begrænse dette ved at anlægge en restriktiv fortolkning af bestemte udtryk, der er indeholdt i bestemmelsen, navnlig af udtrykket »arbejdsgiver«. En sådan fremgangsmåde indebærer, at arbejdstagerne behandles forskelligt, og denne forskelsbehandling kan ikke begrundes i karakteren af deres virksomhed, deres juridiske stilling eller deres sociale situation.

23 Kommissionen er derfor af den opfattelse, at direktiv 98/59 finder anvendelse på kollektive afskedigelser, der iværksættes af enhver arbejdsgiver eller af enhver fysisk eller juridisk person, med hvem der er indgået et ansættelsesforhold, også selv om de ikke tilstræber at opnå økonomisk gevinst. Den italienske lovgivning

og særligt lov nr. 223/91, hvorved anvendelsen af de rettigheder, arbejdstagerne er blevet tillagt, begrænses til kun at omfatte egentlige virksomheder — og dermed uberettiget udelukker alle de arbejdsgivere, der inden for rammerne af deres virksomhed ikke tilstræber at opnå økonomisk gevinst — synes derfor at være uforenelig med direktivet.

24 Til støtte for sin argumentation har Kommissionen henvist til Domstolens praksis vedrørende anvendelsesområdet for Rådets direktiv 77/187/EØF 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), som ændret ved Rådets direktiv 98/50/EF af 29. juni 1998 (EFT L 201, s. 88), og kodificeret ved Rådets direktiv 2001/23/EF af 12. marts 2001 (EFT L 82, s. 16). Kommissionen har anført, at der i direktiv 77/187 til stadighed henvises til begreberne virksomhed og erhvervsdrivende, der nærmest har en handelsmæssig konnotation, men hvor det i artikel 1, stk. 1, litra c), som affattet ved direktiv 98/50, præciseres, at direktivet finder anvendelse på offentligretlige og privatretlige virksomheder, der udøver en økonomisk aktivitet, uanset om de opererer med gevinst for øje. Denne nye bestemmelse er indsat efter dom af 19. maj 1992, Redmond Stichting (sag C-29/91, Sml. I, s. 3189, præmis 3 og 4) og af 8. juni 1994, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (sag C-382/92, Sml. I, s. 2435). Kommissionen har understreget, at Domstolen i sidstnævnte dom dømte Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland for traktatbrud, idet det havde udelukket ikke-erhvervsdrivende virksomheder fra anvendelsesområdet for de nationale bestemmelser, som skulle gennemføre direktiv 77/187, idet Domstolen i dommens præmis 45 udtalte, at det forhold, at den aktivitet, der udøves af en virksomhed, ikke har til formål at indvinde økonomisk udbytte, ikke i sig selv kan bevirke, at den mister sin økonomiske karakter, eller at virksomheden ikke er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

25 Når direktiv 77/187, der refererer til »virksomheder«, finder anvendelse på fysiske eller juridiske personer, der opererer uden gevinst for øje, må direktiv 98/59, der betegner »arbejdsgivere« som dem, forpligtelserne efter direktivet påhviler, ifølge Kommissionen så meget desto mere finde anvendelse på fysiske eller juridiske personer, der i forbindelse med deres virksomhed ikke tilstræber at opnå økonomisk gevinst, når disse arbejdsgivere er parter i et ansættelsesforhold i fællesskabsrettens forstand.

Domstolens bemærkninger

26 Begrebet »arbejdsgiver« i artikel 1, stk. 1, litra a), i direktiv 98/59 omfatter også arbejdsgivere, der i forbindelse med deres virksomhed ikke tilstræber at opnå økonomisk gevinst. Som det fremgår af ordlyden af direktivets artikel 1, finder denne bestemmelse anvendelse på afskedigelser, som foretages af en »arbejdsgiver« uden yderligere sondringer, hvorfor alle arbejdsgivere er omfattet. En modsat fortolkning ville heller ikke være i overensstemmelse med direktivets formål, således som det fremgår af anden betragtning til direktivet.

27 Kommissionen har godtgjort, at denne kategori af arbejdsgivere ikke er omfattet af de bestemmelser i den italienske lovgivning, der har til formål at gennemføre direktivet.

28 Det må herefter fastslås, at Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til direktiv 98/59, idet den ikke har udstedt de nødvendige bestemmelser vedrørende arbejdsgivere, som ikke driver virksomhed med gevinst for øje.

Sagens omkostninger

29 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Italienske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

1) **Den Italienske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til Rådets direktiv 98/59/EF af 20. juli 1998 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser, idet den ikke har udstedt de nødvendige bestemmelser vedrørende arbejdsgivere, som ikke driver virksomhed med gevinst for øje.**

2) **Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Schintgen Skouris Colneric

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. oktober 2003.

R. Grass V. Skouris

Justitssekretær Præsident