ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

16 oktober 2003 *

In zaak C-32/02,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door A. Aresu als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia als gemachtigde, bijgestaan door M. Mari, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet de nodige bepalingen vast te stellen met betrekking tot werkgevers die in het kader van hun activiteiten geen winstoogmerk nastreven, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens richtlijn 98/59/EG van de Raad van 20 juli 1998 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag (PB L 225, blz. 16),

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Schintgen, kamerpresident, V. Skouris en N. Colneric (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: P. Léger,
griffier: R. Grass,

gezien het rapport van de rechter-rapporteur,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 5 februari 2002, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen het Hof krachtens artikel 226 EG verzocht vast te stellen dat de Italiaanse Republiek, door niet de nodige bepalingen vast te stellen met betrekking tot werkgevers die in het kader van hun activiteiten geen winstoogmerk nastreven, de verplichtingen niet is nagekomen die op haar rusten krachtens richtlijn 98/59/EG van de Raad van 20 juli 1998 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag (PB L 225, blz. 16).

Juridisch kader

De communautaire regelgeving

2 Richtlijn 75/129/EEG van de Raad van 17 februari 1975 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag (PB L 48, blz. 29), zoals gewijzigd bij richtlijn 92/56/EEG van de Raad van 24 juni 1992 (PB L 245, blz. 3), is gecodificeerd in richtlijn 98/59. Daarbij is geen omzettingstermijn vastgesteld.

3 Volgens de tweede overweging van de considerans van richtlijn 98/59 „[is] het dienstig [...] de werknemers bij collectief ontslag meer bescherming te bieden waarbij rekening wordt gehouden met de noodzaak van een evenwichtige sociaal-economische ontwikkeling in de Gemeenschap".

4 Artikel 1, lid 1, van voornoemde richtlijn bepaalt:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

a) collectief ontslag: het ontslag door een werkgever om één of meer redenen die geen betrekking hebben op de persoon van de werknemer, wanneer, ter keuze van de lidstaten, het aantal ontslagen

   i) ofwel gedurende een periode van 30 dagen:

— ten minste 10 werknemers treft in plaatselijke eenheden met gewoonlijk meer dan 20, maar minder dan 100 werknemers;

— ten minste 10 % van het aantal werknemers treft in plaatselijke eenheden met gewoonlijk ten minste 100, maar minder dan 300 werknemers;

— ten minste 30 werknemers treft in plaatselijke eenheden met gewoonlijk ten minste 300 werknemers;

ii) ofwel gedurende een periode van 90 dagen ten minste 20 werknemers treft, ongeacht het aantal werknemers dat gewoonlijk in de desbetreffende plaatselijke eenheden werkzaam is;

[...]"

5 Artikel 1, lid 2, van richtlijn 98/59 bepaalt:

„Deze richtlijn is niet van toepassing op:

a) collectief ontslag in het kader van arbeidsovereenkomsten, gesloten voor een bepaalde tijd of voor een bepaald werk, behalve wanneer dit ontslag plaatsvindt vóór het verstrijken van die tijd of vóór de voltooiing van het werk;

b) werknemers bij de overheid of bij plaatselijke eenheden van publiekrechtelijke aard (of, in lidstaten die dit begrip niet kennen, bij gelijkwaardige lichamen);

c) bemanningen van zeeschepen."

6 Wanneer een werkgever overweegt tot collectief ontslag over te gaan, dient hij de in artikel 2 van richtlijn 98/59 bedoelde verplichtingen tot voorlichting en raadpleging na te leven en de in de artikelen 3 en 4 daarvan omschreven procedure in acht te nemen, welke artikelen voorzien in tussenkomst van de bevoegde overheidsinstantie.

De nationale regelgeving

7 In de artikelen 4, 15 bis en 24 van wet nr. 223 van 23 juli 1991 betreffende voorschriften op het gebied van technische werkloosheid, mobiliteit, werkloosheidsuitkeringen, tenuitvoerlegging van gemeenschapsrichtlijnen, arbeidsbemiddeling en andere bepalingen inzake de arbeidsmarkt (GURI nr. 175 van 27 juli 1991, gewoon supplement), zoals gewijzigd bij decreto legislativo nr. 151 van 26 mei 1997 houdende tenuitvoerlegging van richtlijn 92/56/EEG betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag (GURI nr. 135 van 12 juni 1997; hierna: „wet nr. 223/91"), wordt met „ondernemingen" voortdurend gedoeld op de ondernemingen waarop de verplichtingen tot voorlichting en kennisgeving in het kader van collectief ontslag rusten, alsook de verplichting om de in deze wet geregelde speciale mobiliteitsprocedure in acht te nemen.

8 Artikel 2082 van de codice civile (hierna: „Italiaans Burgerlijk Wetboek") bepaalt:

„Onder ondernemer wordt verstaan een ieder die beroepsmatig een georganiseerde economische activiteit uitoefent met het oog op de vervaardiging van of de handel in goederen of diensten."

De precontentieuze procedure

9 Van oordeel dat voornoemde Italiaanse wettelijke regeling gedeeltelijk onverenigbaar is met de bepalingen van richtlijn 98/59, heeft de Commissie de niet-nakomingsprocedure ingeleid. Na de Italiaanse Republiek te hebben aangemaand haar opmerkingen kenbaar te maken, heeft de Commissie op 20 april 2001 een met redenen omkleed advies uitgebracht, waarin zij deze lidstaat verzocht de nodige maatregelen te nemen om zich binnen een termijn van twee maanden na kennisgeving ervan naar dit advies te voegen.

10 Daar een reactie van de Italiaanse Republiek uitbleef, heeft de Commissie het onderhavige beroep ingesteld.

De procedure voor het Hof

11 Aangezien de Italiaanse Republiek heeft verzuimd een verweerschrift in te dienen binnen de daarvoor geldende termijn, heeft de griffie van het Hof de Commissie gevraagd of zij zich op de verstekprocedure van artikel 94, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wenste te beroepen.

12 Bij brief van 28 juni 2002 heeft de Commissie het Hof meegedeeld, dat zij ervan afzag zich op deze mogelijkheid te beroepen en dat zij zich niet verzette tegen een tardieve indiening van het verweerschrift van de Italiaanse Republiek.

13 Dit verweerschrift is bij het Hof ingekomen bij telefaxbericht van 8 juli 2002.

14 Nadat zij aanvankelijk om een terechtzitting had verzocht, heeft de Italiaanse Republiek dit verzoek bij telefaxbericht van 29 april 2003 ingetrokken, omdat op 3 februari 2003 weliswaar een machtigingswet was aangenomen, doch het decreto legislativo dat de volledige omzetting van richtlijn 98/59 diende te verzekeren, nog niet was vastgesteld.

Het beroep

15 Om te beginnen moet worden geconstateerd, dat het verweerschrift van de Italiaanse Republiek niet in behandeling kan worden genomen. Het is namelijk niet binnen de termijn van artikel 40, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering ingediend, welke termijn niet krachtens het tweede lid van deze bepaling door de president is verlengd, omdat voornoemde lidstaat daartoe geen verzoek had ingediend. Het feit dat de Commissie instemt met een tardieve indiening, doet niet ter zake, omdat het hier een dwingende termijn betreft. Voorts voldoet het verweerschrift van de Italiaanse Republiek niet aan de vormvoorschriften van artikel 37, leden 1 en 6, van het Reglement voor de procesvoering, omdat het enkel bij telefaxbericht aan de griffie is toegezonden, zonder dat het origineel uiterlijk tien dagen later is nagezonden.

Betoog van de Commissie

16 De Commissie betoogt dat het in het Italiaanse handelsrecht vaste rechtspraak is, dat het begrip „ondernemer" in artikel 2082 van het Italiaanse Burgerlijk Wetboek in wezen doelt op elke persoon die beroepsmatig, hetzij uitsluitend hetzij hoofdzakelijk, een georganiseerde economische activiteit bestaande in de vervaardiging van of de handel in goederen of diensten uitoefent, met het duidelijke doel om rendement op de productiefactoren te behalen. Deze activiteit moet een winstoogmerk hebben, dat wil zeggen, zij dient winst te genereren als tegenprestatie voor het ondernemingsrisico.

17 De Commissie verwijt de Italiaanse Republiek, dat zij richtlijn 98/59 niet correct heeft omgezet met betrekking tot de persoonlijke werkingssfeer ervan. Terwijl de richtlijn namelijk ziet op collectief ontslag door „een werkgever", hebben de bepalingen van wet nr. 223/91 uitsluitend betrekking op collectief ontslag door ondernemingen of marktdeelnemers die kunnen worden aangemerkt als „ondernemers" in de zin van artikel 2082 van het Italiaanse Burgerlijk Wetboek.

18 De Commissie merkt op, dat naar Italiaans recht personen, instellingen of publiekrechtelijke of privaatrechtelijke lichamen die geen winstoogmerk hebben, niet onder het begrip ondernemer kunnen vallen en dus niet kunnen worden aangemerkt als „ondernemingen" in de zin van wet nr. 223/91, omdat dit begrip een specifiek vereiste behelst, namelijk het nastreven van winst als tegenprestatie voor het ondernemingsrisico. Bijgevolg voorzien de Italiaanse bepalingen ter omzetting van richtlijn 98/59 in een wettelijke uitzondering voor alle werkgevers die in het kader van hun activiteiten geen winstoogmerk nastreven, zelfs wanneer zij honderdtallen personen in dienst hebben en een aanzienlijk economisch belang vertegenwoordigen. De Commissie noemt als voorbeelden vakorganisaties, stichtingen, politieke partijen, personenvennootschappen, coöperatieve verenigingen en non-gouvernementele organisaties.

19 De Commissie betoogt, dat zij tal van klachten heeft ontvangen waarin haar aandacht is gevestigd op concrete gevallen waarin de Italiaanse wettelijke regeling betreffende collectief ontslag door instellingen zonder winstoogmerk, zoals de Confederazione nazionale dei coltivatori diretti (Coldiretti) en de Confederazione nazionale delle imprese di commercio (Confcommercio), niet is toegepast op werknemers, terwijl deze twee vakbonden toch honderdtallen personen in dienst hebben.

20 De Commissie is van mening dat richtlijn 98/59, ofschoon zij geen definitie van het begrip werkgever geeft, van toepassing is op elke werkgever, ongeacht of hij al dan geen winstoogmerk heeft.

21 Zij beroept zich dienaangaande op punt 17 van het arrest van 3 juli 1986, Lawrie-Blum (66/85, Jurispr. blz. 2121), volgens hetwelk het hoofdkenmerk van de arbeidsverhouding erin bestaat, dat iemand gedurende een bepaalde tijd voor een ander onder diens gezag prestaties levert en als tegenprestatie een vergoeding ontvangt.

22 Aangezien richtlijn 98/59 in artikel 1, lid 2, een duidelijke omschrijving geeft van de uitzonderingen op haar werkingssfeer, kunnen de lidstaten deze werkingssfeer niet beperken door middel van een restrictieve uitlegging van sommige in deze bepaling voorkomende begrippen, zoals het begrip „werkgever". Een dergelijke handelwijze zou leiden tot een verschil in behandeling van werknemers, dat niet kan worden gerechtvaardigd door de aard van hun activiteiten, hun statuut of hun sociale positie.

23 De Commissie is dan ook van oordeel, dat richtlijn 98/59 van toepassing is op collectief ontslag door elke werkgever of elke natuurlijke of rechtspersoon waarmee een arbeidsverhouding is aangegaan, ook wanneer deze geen winstoogmerk heeft. De Italiaanse wettelijke regeling, in het bijzonder wet nr. 223/91,

die de bescherming van de werknemers tot ondernemingen beperkt door zonder rechtvaardiging alle werkgevers die in het kader van hun activiteiten geen winst nastreven, uit te sluiten, lijkt dus onverenigbaar met voornoemde richtlijn.

24 Tot staving van haar betoog herinnert de Commissie aan de rechtspraak van het Hof met betrekking tot de werkingssfeer van richtlijn 77/187/EEG van de Raad van 14 februari 1977 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen daarvan (PB L 61, blz. 26), zoals gewijzigd bij richtlijn 98/50/EG van de Raad van 29 juni 1998 (PB L 201, blz. 88) en gecodificeerd in richtlijn 2001/23/EG van de Raad van 12 maart 2001 (PB L 82, blz. 16). Zij betoogt dat richtlijn 77/187 weliswaar voortdurend verwijst naar de begrippen onderneming en ondernemer, die veeleer een commerciële connotatie hebben, doch in artikel 1, lid 1, sub c, in de uit richtlijn 98/50 voortvloeiende versie, preciseert dat zij „van toepassing is op openbare en particuliere ondernemingen die een economische activiteit uitoefenen, al dan niet met winstoogmerk". Deze nieuwe bepaling vloeit voort uit de arresten van 19 mei 1992, Redmond Stichting (C-29/91, Jurispr. blz. I-3189, punten 3 en 4), en 8 juni 1994, Commissie/Verenigd Koninkrijk (C-382/92, Jurispr. blz. I-2435). De Commissie onderstreept dat het Hof in dit laatste arrest heeft geconstateerd, dat het Verenigd Koninkrijk zijn verplichtingen niet was nagekomen door ondernemingen zonder winstoogmerk uit te sluiten van de werkingssfeer van de nationale regeling houdende omzetting van richtlijn 77/187. Daartoe heeft het in punt 45 van dit arrest geoordeeld, dat het feit dat een onderneming geen winstoogmerk heeft, op zich niet de conclusie rechtvaardigt dat haar activiteit geen economisch karakter heeft of dat zij buiten de werkingssfeer van deze richtlijn valt.

25 Indien richtlijn 77/187, die van „ondernemingen" spreekt, van toepassing is op natuurlijke of rechtspersonen die zonder winstoogmerk handelen, moet a fortiori ook richtlijn 98/59, die de „werkgevers" aanwijst als degenen waarop de uit deze richtlijn voortvloeiende verplichtingen rusten, volgens de Commissie worden toegepast op de natuurlijke en rechtspersonen die in het kader van hun activiteiten geen winstoogmerk nastreven, maar wel partij zijn bij een arbeidsverhouding in de zin van het gemeenschapsrecht.

Beoordeling door het Hof

26 De term „werkgever" in de zin van artikel 1, lid 1, sub a, van richtlijn 98/59 omvat ook de werkgevers die in het kader van hun activiteiten geen winstoogmerk nastreven. Zoals namelijk reeds uit de bewoordingen van artikel 1 van deze richtlijn volgt, is deze bepaling van toepassing op het ontslag door „een werkgever", zonder enig ander onderscheid, zodat daarmee op elke werkgever wordt gedoeld. Een tegenovergestelde uitlegging zou ook niet stroken met het doel van deze richtlijn, zoals dit uit de tweede overweging van de considerans ervan voortvloeit.

27 De Commissie heeft aangetoond, dat deze categorie werkgevers niet wordt gedekt door de bepalingen van de Italiaanse regeling ter omzetting van voornoemde richtlijn.

28 Bijgevolg moet worden geconstateerd dat de Italiaanse Republiek, door niet de nodige bepalingen vast te stellen met betrekking tot werkgevers die in het kader van hun activiteiten geen winstoogmerk nastreven, de verplichtingen niet is nagekomen die krachtens richtlijn 98/59 op haar rusten.

Kosten

29 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, indien dat is gevorderd. Daar de Italiaanse Republiek in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Tweede kamer),

rechtdoende, verstaat:

1) **Door niet de nodige bepalingen vast te stellen met betrekking tot werkgevers die in het kader van hun activiteiten geen winstoogmerk nastreven, is de Italiaanse Republiek de verplichtingen niet nagekomen die op haar rusten krachtens richtlijn 98/59/EG van de Raad van 20 juli 1998 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake collectief ontslag.**

2) **De Italiaanse Republiek wordt in de kosten verwezen.**

Schintgen Skouris Colneric

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 oktober 2003.

De griffier

R. Grass

De president

V. Skouris