DOMSTOLENS DOM
28. marts 1985*

I sag 215/83

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Joseph Griesmar, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Manfred Beschel, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

kongeriget Belgien, ved udenrigsministeren, ved direktør i ministeriets afdeling for udenrigshandel og udviklingssamarbejde, Robert Hoebaer, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Belgiens ambassade, 4, rue des Girondins,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det statueres, at kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af EØF-traktaten, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget alle de bestemmelser, der er nødvendige for fuldt ud at efterkomme Rådets direktiv 75/129 af 17. februar 1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT L 48, s. 29),

har

DOMSTOLEN

sammensat af formanden for første afdeling G. Bosco som fungerende præsident, afdelingsformanden C. Kakouris, dommerne T. Koopmans, U. Everling, Y. Galmot, R. Joliet og T. F. O'Higgins,

generaladvokat: Sir Gordon Slynn
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman

**

afsagt følgende

* Processprog: Fransk.
** og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. marts 1985,

DOM

(Sagsfremstillingen udelades)

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 27. september 1983, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i henhold til EØF-traktaten, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget alle de bestemmelser, der er nødvendige for fuldt ud at efterkomme Rådets direktiv 75/129 af 17. februar 1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT L 48, s. 29).

2 Direktivet, som er udstedt i henhold til EØF-traktatens artikel 100, har — som det fremgår af dets betragtninger — til formål at »øge beskyttelsen af arbejdstagere i tilfælde af kollektive afskedigelser, under hensyn til nødvendigheden af en afbalanceret økonomisk og social udvikling i Fællesskabet« , og at fremskynde »tilnærmelsen på et stadigt stigende niveau i henhold til artikel 117 i traktaten«.

3 I direktivets artikel 1 fastlægges dets anvendelsesområde således:

»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:

— enten inden for et tidsrum af 30 dage:

1) mindst 10 i virksomheder, som normalt beskæftiger over 20 og færre end 100 arbejdstagere;

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

3) mindst 30 i virksomheder, som normalt beskæftiger mindst 300 arbejdstagere;

— eller inden for et tidsrum af 90 dage mindst 20, uanset hvilket antal arbejdstagere virksomheden normalt beskæftiger;

...

2) 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 disse afskedigelser foretages, før disse 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;

d) arbejdstagere, som berøres af standsning af en virksomheds aktiviteter, som følge af en retsafgørelse.«

4 Direktivet bestemmer i det væsentlige, at »når arbejdsgiveren påtænker at foretage kollektive afskedigelser, er han forpligtet til at indlede forhandlinger med arbejdstagernes repræsentanter med henblik på at nå frem til en aftale« (artikel 2, stk. 1). Desuden er »arbejdsgiveren... forpligtet til skriftligt at meddele den kompetente offentlige myndighed enhver plan om kollektive afskedigelser« (artikel 3, stk. 1). De således meddelte afskedigelser »får virkning tidligst 30 dage efter ... meddelelsen ...« (artikel 4, stk. 1).

5 I henhold til direktivets artikel 6, stk. 1, havde medlemsstaterne pligt til at sætte de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, i kraft inden to år efter dettes meddelelse. Direktivet blev meddelt kongeriget Belgien den 19. februar 1975, og fristen udløb således den 19. februar 1977.

6 Kongeriget Belgien har gennemført direktiv 75/129 i national ret, dels ved den kollektive arbejdsoverenskomst nr. 24, som blev indgået den 20. oktober 1975 i Conseil national du travail, og som indeholder regler om proceduren vedrørende underretning af og forhandling med arbejdstagernes repræsentanter i tilfælde af kollektive afskedigelser, og som fik lovskraft ved bekendtgørelse (arrêté royal) af 21. januar 1976 (Moniteur belge af 17. februar 1976, s. 1716), dels ved bekendtgørelse af 24. maj 1976 om kollektive afskedigelser (Moniteur belge af 17. september 1976, s. 11663), som vedrører meddelelsen om de planlagte kollektive afskedigelser til Office national de l'emploi.

7 De nævnte retsakter blev ændret ved den kollektive overenskomst nr. 24 a af 6. december 1983, som fik lovskraft ved bekendtgørelse af 7. februar 1984 (Moniteur belge af 22. februar 1984, s. 2395), og ved bekendtgørelse af 26. marts 1984 (Moniteur belge af 18. april 1984, s. 5036).

8 I den kollektive overenskomst nr. 24 som ændret ved den kollektive overenskomst nr. 24 a er overenskomstens anvendelsesområde defineret således:

»Artikel 2. I denne kollektive overenskomst forstås ved kollektive afskedigelser sådanne afskedigelser, som foretages af en eller flere grunde, som ikke kan tilregnes arbejdstageren selv, og som inden for et tidsrum af tres dage omfatter følgende antal arbejdstagere:

— mindst 10 i virksomheder, som i kalenderåret forud for afskedigelserne har beskæftiget over 20 og færre end 100 arbejdstagere;

— mindst 10% af antallet af arbejdstagere i virksomheder, som i kalenderåret forud for afskedigelserne i gennemsnit har beskæftiget mindst 100 og højst 300 arbejdstagere;

— mindst 30 i virksomheder, som i kalenderåret forud for afskedigelserne i gennemsnit har beskæftiget mindst 300 arbejdstagere.«

»Artikel 3. Denne overenskomst finder anvendelse på virksomheder, som i kalenderåret forud for de kollektive afskedigelser i gennemsnit har beskæftiget mere end 20 arbejdstagere.

...«

»Artikel 5. Denne kollektive overenskomst finder ikke anvendelse på følgende grupper af virksomheders arbejdstagere:

1) virksomheder, der beskæftiger arbejdstagere inden for rammerne af arbejdskontrakter, der er indgået for et bestemt tidsrum eller med henblik på en bestemt arbejdsopgave, medmindre de kollektive afskedigelser foretages, før de pågældende kontrakter er udløbet eller arbejdsopgaven udført;

2) virksomheder, som beskæftiger havnearbejdere, skibsreparatører, fiskere eller matroser i handelsflåden;

3) virksomheder inden for byggeindustrien, for så vidt angår deres arbejdere [1].«

9 Tilsvarende bestemmelser fastlægger anvendelsesområdet for bekendtgørelsen af 24. maj 1976 som ændret ved bekendtgørelse af 26. marts 1984:

»Artikel 1. I denne bekendtgørelse forstås ved:

...

3) kollektive afskedigelser sådanne afskedigelser, som foretages af en eller flere grunde, som ikke kan tilregnes arbejdstageren selv, og som inden for et tidsrum af tres dage omfatter følgende antal arbejdstagere:

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

— mindst 10% af antallet af arbejdstagere i virksomheder, som i gennemsnit beskæftiger mindst 100 og højest 300 arbejdstagere;

— mindst 30 i virksomheder, som i gennemsnit beskæftiger mindst 300 arbejdstagere.«

1 — Domstolens oversættelse. O.a.

»Artikel 2. Denne bekendtgørelse finder anvendelse på virksomheder, som beskæftiger mere end 20 arbejdstagere.«

»Artikel 3. Denne bekendtgørelse finder ikke anvendelse på følgende grupper af virksomheders arbejdstagere:

1) virksomheder, der beskæftiger arbejdstagere inden for rammerne af arbejdskontrakter, der er indgået for et bestemt tidsrum eller med henblik på en klart afgrænset arbejdsopgave, medmindre de kollektive afskedigelser foretages, før kontrakterne er udløbet eller arbejdsopgaven udført;

2) virksomheder, der beskæftiger havnearbejdere, skibsreparatører, fiskere eller matroser i handelsflåden;

3) virksomheder inden for byggeindustrien, for så vidt angår deres arbejdere [2].«

10 Kommissionen fandt, at belgisk ret ikke opfyldte alle kravene i direktiv 75/129, og efter en brevveksling med den belgiske regering fremsatte Kommissionen den 5. juli 1982 en begrundet udtalelse i henhold til traktatens artikel 169, stk. 1. Ved skrivelse af 13. oktober 1982 meddelte den belgiske regering Kommissionen, at »arbejdsministeren var af den opfattelse, at et lovgivningsinitiativ var nødvendigt på området, og at et forslag til lov om kollektive afskedigelser var under forberedelse« .

11 Da Kommissionen ikke derefter modtog yderligere oplysninger, har den anlagt denne traktatbrudssag, hvor den i det væsentlige har nedlagt påstand om, at ovennævnte belgiske ordning, som var vedtaget til gennemførelse af direktiv 75/129, har et snævrere anvendelsesområde end direktivet.

12 Som ovenfor nævnt blev de omtvistede bestemmelser ændret under sagens behandling ved Domstolen, og Kommissionen har derfor begrænset søgsmålet til to klagepunkter, dels at belgisk ret ikke som foreskrevet i direktivet sikrer arbejdstagerne beskyttelse i tilfælde af kollektive afskedigelser som følge af en virksomhedslukning, der ikke følger af en retsafgørelse, dels at bestemte grupper af arbejdstagere, nemlig skibsreparatører, havnearbejdere og arbejdere inden for byggeindustrien, ikke er omfattet af direktivet.

2 — Domstolens oversættelse. O.a.

Kollektive afskedigelser som følge af lukning af virksomheder

13 Kommissionen har først anført, at der i belgisk ret traditionelt sondres mellem begreberne »lukning af en virksomhed« og »kollektive afskedigelser«. Sondringen bevirker, at afskedigelser i tilfælde af lukning af virksomheder, uanset om de er en følge af en retsafgørelse, ikke er omfattet af bestemmelserne til gennemførelse af direktiv 75/129, men af de særlige bestemmelser i lov af 28. juni 1966 om godtgørelse til arbejdstagere, der afskediges i tilfælde af lukning af virksomheder (Moniteur belge af 2. juli 1966, s. 6879), og af bekendtgørelse af 20. september 1967 til gennemførelse af loven (Moniteur belge af 5. oktober 1967, s. 10463).

14 Kommissionen har understreget, at de nævnte bestemmelser, om fornødent sammenholdt med bestemmelserne i den kollektive arbejdsoverenskomst nr. 9 af 9. marts 1972, i tilfælde af lukning af virksomheder ganske vist pålægger arbejdsgiveren at give arbejdstagernes repræsentanter og de offentlige myndigheder visse oplysninger, men den pågældende forpligtelse svarer for så vidt ikke til alle direktivets krav, navnlig ikke hvad angår de oplysninger, der skal gives, og de frister, der skal overholdes i henhold til direktivets artikler 3 og 4.

15 Den belgiske regering har anført, at sondringen i Belgien mellem begreberne lukning af virksomheder og kollektive afskedigelser er historisk betinget. Forholdene for arbejdstagere, der afskediges som følge af lukning af virksomheder, har i Belgien været lovreguleret siden 1960, mens spørgsmålet om kollektive afskedigelser først blev reguleret i den kollektive arbejdsoverenskomst nr. 10 af 8. maj 1973, der havde til formål at lempe følgerne af kollektive afskedigelser på den måde, at arbejdsgiveren skal udbetale en særlig godtgørelse.

16 Den belgiske regering har anført, at langt den største del af lukninger af virksomheder, som kan føre til kollektive afskedigelser, er en følge af retsafgørelser, jfr. undtagelsen i direktivets artikel 1, stk. 2, litra d), og at de derfor falder uden for direktivets anvendelsesområde. Regeringen har desuden bemærket, at belgisk ret ikke er til hinder for en fortolkning, hvorefter de bestemmelser, der er vedtaget til gennemførelse af direktivet, ligeledes omfatter kollektive afskedigelser som følge af lukning af virksomheder. Regeringen har dog indrømmet, at spørgsmålet endnu ikke har været indbragt for belgiske domstole.

17 Selv om sagsøgte måtte have ret i, at kun en relativt ringe del af lukningerne af virksomheder i Belgien ikke er en følge af en retsafgørelse som nævnt i artikel 1, stk. 2, litra d), i direktiv 75/129, står det dog fast, at en sådan omstændighed ikke fritager kongeriget Belgien for dets forpligtelse til at sikre den i direktivet fastsatte beskyttelse i tilfælde af kollektive afskedigelser som følge af sådanne lukninger af virksomheder.

18 Loven af 28. juni 1966 om godtgørelse til arbejdstagere, der afskediges i tilfælde af lukning af virksomheder, og bekendtgørelsen af 20. september 1967 til gennemførelse af nævnte lov opfylder ikke nævnte forpligtelse fuldt ud. I modsætning til de i direktivets artikler 3 og 4 angivne krav er arbejdsgiveren efter de belgiske bestemmelser ikke forpligtet til at fremkomme med oplysninger om grundene til de kollektive afskedigelser, om antallet af arbejdstagere, der afskediges, og om det tidsrum, inden for hvilket afskedigelserne påtænkes foretaget, ligesom de belgiske bestemmelser ikke garanterer, at de påtænkte kollektive afskedigelser ikke får virkning inden udløbet af fristen på 30 dage regnet fra meddelelsen til den kompetente offentlige myndighed om planlagte afskedigelser.

19 Som den belgiske regering har anerkendt, er det ikke udelukket at fortolke belgisk ret således, at det i tilfælde af kollektive afskedigelser som følge af lukning af en virksomhed kun er den særlige lovgivning fra 1966 og 1967, der finder anvendelse, med udelukkelse af de senere, men almindelige bestemmelser, der blev vedtaget til gennemførelse af direktivet. Heraf følger, at arbejdstagerne efter belgisk ret ikke er garanteret den i direktivet fastsatte beskyttelse med tilstrækkelig retssikkerhed.

20 Kommissionen må derfor gives medhold på dette punkt.

Den gældende ordning for bestemte grupper af arbejdstagere

21 Kommissionen har dernæst gjort gældende, at kongeriget Belgiens beslutning om at udelukke skibsreparatører, havnearbejdere og arbejdere inden for byggeindustrien fra direktivets anvendelsesområde er i strid med artikel 1 i direktiv 75/129, som definerer dets anvendelsesområde. I henhold til nævnte artikels stk. 2 er det kun kollektive afskedigelser, der rammer bestemte grupper af arbejdstagere, som er udtømmende opregnet, der ikke omfattes af direktivet, og de grupper, der er udelukket efter belgisk ret, er ikke nævnt i direktivet.

22 Kommissionen har indrømmet, at arbejdstagere inden for de omtvistede grupper i medfør af direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), kan være udelukket fra dets anvendelsesområde, hvis de ansættes fra dag til dag, eller deres arbejdskontrakt indgås for bestemt tid eller med henblik på en klart afgrænset arbejdsopgave, dog under forudsætning af, at de omfattes af direktivet, hvis der foretages kollektive afskedigelser, før kontrakterne er udløbet eller arbejdsopgaverne opfyldt. Arbejdstagere inden for de nævnte kategorier, som ansættes for ubestemt tid, og som rammes af kollektive afskedigelser under deres udførelse af arbejdsopgaven, er derfor med urette ikke omfattet af de belgiske bestemmelser. Kommissionen har tilføjet, at den »faste stab« af arbejdere inden for byggeindustrien pr. definition ansættes for ubestemt tid, og derfor allerede af den grund må antages at falde ind under direktivets anvendelsesområde.

23 Med hensyn til skibsreparatører og havnearbejdere har den belgiske regering anført, at de sædvanligvis ansættes med henblik på en bestemt arbejdsopgave eller en klart afgrænset opgave i den i artikel 1, stk. 2, litra a), i direktiv 75/129 forudsatte betydning. Intet er imidlertid til hinder for, at der indgås tidsubegrænsede arbejdskontrakter med dem. Af to grunde er det berettiget at udelukke dem fra direktivets anvendelsesområde: dels er de omfattet af specielle arbejdsvilkår i henhold til en særlig ordning, hvorefter deres eksistensgrundlag er sikret, dels kan begrebet kollektive afskedigelser ikke i praksis finde anvendelse på dem, når henses til det beskedne antal af de nævnte arbejdstagere, der er ansat i henhold til tidsubegrænsede arbejdskontrakter. For så vidt angår arbejderne inden for byggeindustrien, har den belgiske regering anført, at det er berettiget at udelukke dem, både på grund af deres naturlige mobilitet og på grund af, at de er omfattet af en særlig ordning om social beskyttelse, som er karakteristisk derved, at der udbetales forskellige godtgørelser for ulemperne i forbindelse med midlertidige arbejdsløshedsperioder.

24 Det bemærkes, at selv om det antages, at størstedelen af arbejdstagerne inden for de omtvistede grupper ansættes for en bestemt periode, således som den belgiske regering har anført, er der alligevel en kerne af arbejdstagere tilbage, hvis arbejdskontrakter er indgået for ubestemt tid, og som direktivets bestemmelser derfor skal finde anvendelse på. Desuden kan undtagelsesbestemmelsen i artikel 1, stk. 2, litra a), i direktiv 75/129, for arbejdstagere, der ansættes for et bestemt tidsrum eller med henblik på en bestemt arbejdsopgave, ikke påberåbes, »hvis disse afskedigelser foretages, før disse kontrakter er udløbet eller opfyldt«. Den belgiske regering har ikke bestridt, at belgisk ret på det punkt ikke indeholder en bestemmelse svarende til direktivets.

25 Ifølge Domstolens faste praksis er medlemsstaterne forpligtet til fuldt ud at opfylde de forpligtelser, der følger af fællesskabsdirektiver, og de kan ikke påberåbe sig bestemmelser, praksis eller forhold i deres nationale retsorden som begrundelse for ikke at opfylde sådanne forpligtelser. Kongeriget Belgien kan herefter ikke til sit forsvar påberåbe sig, at de omtvistede tilfælde i praksis kun har mindre betydning. Dets undladelse af at efterkomme direktiv 75/129 fuldt ud er heller ikke berettiget i kraft af, at der i belgisk ret findes andre former for social beskyttelse af de pågældende arbejdstagere.

26 Kommissionen må derfor også gives medhold på dette punkt.

27 Af ovennævnte grunde må det derfor fastslås, at kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af EØF-traktaten, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget alle de bestemmelser, der er nødvendige for fuldt ud at efterkomme Rådets direktiv 75/129 af 17. februar 1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT L 48, s. 29).

Sagens omkostninger

28 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Sagsøgte har tabt sagen og bør derfor afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kongeriget Belgien har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler det i medfør af EØF-traktaten, idet det ikke inden for den fastsatte frist har vedtaget alle de bestemmelser, der er nødvendige for fuldt ud at efterkomme Rådets direktiv 75/129 af 17. februar 1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT L 48, s. 29).

2) Kongeriget Belgien betaler sagens omkostninger.

Bosco Kakouris Koopmans

Everling Galmot Joliet O'Higgins

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 28. marts 1985.

Som fungerende præsident

P. Heim
Justitssekretær

G. Bosco
Formand for første afdeling