ARREST VAN HET HOF
28 maart 1985*

In zaak 215/83,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur J. Griesmar als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij M. Beschel, lid van haar juridische dienst, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Koninkrijk België, in de persoon van de minister van Buitenlandse Betrekkingen, vertegenwoordigd door R. Hoebaer, directeur bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Belgische ambassade, Rue des Girondins 4,

verweerder,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat het Koninkrijk België, door niet binnen de gestelde termijn alle nodige bepalingen vast te stellen voor het volledig volgen van richtlijn nr. 75/129 van de Raad van 17 februari 1975 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake collectief ontslag (PB 1975, L 48, blz. 29), de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. Bosco, president van de Eerste kamer, waarnemend president, C. Kakouris, kamerpresident, T. Koopmans, U. Everling, Y. Galmot, R. Joliet en T. F. O'Higgins, rechters,

advocaat-generaal: Sir Gordon Slynn
griffier: D. Louterman, administrateur

**

het navolgende

* Procestaal: Frans.

** gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 6 maart 1985,

ARREST

(omissis)

In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 27 september 1983, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen dat het Koninkrijk België, door niet binnen de gestelde termijn alle nodige bepalingen vast te stellen voor het volledig volgen van richtlijn nr. 75/129 van de Raad van 17 februari 1975 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake collectief ontslag (PB 1975, L 48, blz. 29), de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Deze richtlijn, die op artikel 100 EEG-Verdrag is gebaseerd, heeft naar luid van haar considerans ten doel, „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", en de „onderlinge aanpassing op de weg van de vooruitgang, in de zin van artikel 177 van het Verdrag, [te bevorderen]."

3 Het toepassingsgebied van de richtlijn wordt in artikel 1 omschreven als volgt:

„1) Voor de toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder

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

— gedurende een periode van 30 dagen:

1) ten minste 10 werknemers bedraagt in plaatselijke eenheden met gewoonlijk meer dan 20, maar minder dan 100 werknemers;

2) ten minste 10% bedraagt van de werknemers in plaatselijke eenheden met gewoonlijk ten minste 100, maar minder dan 300 werknemers;

3) ten minste 30 bedraagt in plaatselijke eenheden met gewoonlijk ten minste 300 werknemers;

— dan wel gedurende een periode van 90 dagen ten minste 20 bedraagt, ongeacht het aantal werknemers dat gewoonlijk in de desbetreffende plaatselijke eenheden werkzaam is;

...

2) Deze richtlijn is niet van toepassing:

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

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

c) op bemanningen van zeeschepen;

d) op werknemers die worden getroffen door het beëindigen van de werkzaamheden van de plaatselijke eenheid dat voortvloeit uit een rechterlijke beslissing."

4 De richtlijn bepaalt in hoofdzaak, dat „wanneer de werkgever overweegt collectief ontslag te verlenen, hij verplicht is de vertegenwoordigers van de werknemers te raadplegen ten einde tot een akkoord te komen" (artikel 2, lid 1), en voorts, dat „de werkgever verplicht is van elk plan voor collectief ontslag schriftelijk kennis te geven aan de bevoegde overheidsinstantie" (artikel 3, lid 1). Het aldus aangemeld ontslag gaat niet eerder in dan 30 dagen na ontvangst van de... kennisgeving..." (artikel 4, lid 1).

5 Ingevolge artikel 6, lid 1, moesten de Lid-Staten binnen een termijn van twee jaar volgende op de kennisgeving van de richtlijn, de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen voor het volgen van de richtlijn in werking doen treden. De richtlijn is ter kennis van het Koninkrijk België gebracht op 19 februari 1975, zodat genoemde termijn verstreek op 19 februari 1977.

6 Het Koninkrijk België heeft richtlijn nr. 75/129 in zijn nationale recht opgenomen bij in de Nationale Arbeidsraad gesloten collectieve arbeidsovereenkomst nr. 24 van 2 oktober 1975 betreffende de procedure van inlichting en raadpleging van de werknemersvertegenwoordigers met betrekking tot het collectief ontslag, algemeen verbindend verklaard bij koninklijk besluit van 21 januari 1976 (Belgisch Staatsblad 1976, blz. 1716), en koninklijk besluit van 24 mei 1976 betreffende het collectief ontslag (Belgisch Staatsblad 1976, blz. 11663), dat betrekking heeft op de kennisgeving van plannen voor collectief ontslag aan de Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening.

7 Voornoemde bepalingen zijn gewijzigd bij collectieve arbeidsovereenkomst nr. 24 bis van 6 december 1983, algemeen verbindend verklaard bij koninklijk besluit van 7 februari 1984 (Belgisch Staatsblad 1984, blz. 2395), respectievelijk het koninklijk besluit van 26 maart 1984 (Belgisch Staatsblad 1984, blz. 5036).

8 Het toepassingsgebied van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 24, zoals gewijzigd bij collectieve arbeidsovereenkomst nr. 24 bis, is omschreven als volgt:

„Artikel 2. Onder collectief ontslag, in de zin van deze collectieve arbeidsovereenkomst, wordt verstaan, elk ontslag om één of meer redenen die geen betrekking hebben op de persoon van de werknemer, dat in de loop van een periode van zestig dagen een aantal werknemers treft dat:

— ten minste 10 bedraagt in ondernemingen, waar tijdens het kalenderjaar dat het ontslag voorafgaat, gemiddeld meer dan 20 maar minder dan 100 werknemers zijn tewerkgesteld;

— ten minste 10 % van het aantal werknemers bedraagt in ondernemingen, waar tijdens het kalenderjaar dat het ontslag voorafgaat, gemiddeld ten minste 100 maar minder dan 300 werknemers zijn tewerkgesteld;

— ten minste 30 bedraagt in ondernemingen, waar tijdens het kalenderjaar dat het ontslag voorafgaat, gemiddeld ten minste 300 werknemers zijn tewerkgesteld."

Artikel 3. Deze collectieve arbeidsovereenkomst is van toepassing op de ondernemingen waar gedurende het kalenderjaar, dat het ontslag voorafgaat, gemiddeld meer dan 20 werknemers waren tewerkgesteld.

..."

„Artikel 5. Vallen niet onder de verplichtingen van deze collectieve arbeidsovereenkomst, wat de hierna bedoelde werknemerscategorieën betreft:

1) de ondernemingen die werknemers tewerkstellen in het kader van arbeidsovereenkomsten gesloten voor een bepaalde tijd of voor een bepaald werk, behalve wanneer dit ontslag plaatsvindt vóór het verstrijken van de overeenkomst of vóór de voltooiing van het werk;

2) de ondernemingen die havenarbeiders, scheepsherstellers, vissers en zeelieden ter koopvaardij tewerkstellen;

3) de ondernemingen uit de bouwnijverheid voor hun werklieden."

9 Het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 24 mei 1976, zoals gewijzigd bij koninklijk besluit van 26 maart 1984, is op overeenkomstige wijze omschreven:

„Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

...

3) collectief ontslag: elk ontslag, om één of meer redenen die geen betrekking hebben op de persoon van de werknemers, dat in de loop van een periode van zestig dagen een aantal werknemers treft dat:

— ten minste 10 bedraagt in de ondernemingen waar meer dan 20 maar minder dan 100 werknemers zijn tewerkgesteld;

— ten minste 10 % van het aantal werknemers bedraagt in de ondernemingen waar gemiddeld ten minste 100 maar minder dan 300 werknemers zijn tewerkgesteld;

— ten minste 30 bedraagt in de ondernemingen waar gemiddeld ten minste 300 werknemers zijn tewerkgesteld."

„Artikel 2. Dit besluit is van toepassing op de ondernemingen die meer dan 20 werknemers tewerkstellen."

„Artikel 3. Wat de hierna vermelde werknemerscategorieën betreft, vallen niet onder het toepassingsgebied van dit besluit:

1) de ondernemingen die werknemers tewerkstellen krachtens de arbeidsovereenkomsten gesloten voor een bepaalde tijd of voor een duidelijk omschreven werk, behalve indien het collectief ontslag van deze werknemers plaatsvindt vóór het verstrijken van de termijn of vóór de voltooiing van het werk;

2) de ondernemingen die havenarbeiders, scheepsherstellers, vissers en zeelieden ter koopvaardij tewerkstellen;

3) de ondernemingen uit de bouwnijverheid voor hun werklieden."

10 Van oordeel dat de Belgische wettelijke regeling niet aan alle vereisten van richtlijn nr. 75/129 voldeed, bracht de Commissie na briefwisseling met de Belgische regering, op 5 juli 1982 een met redenen omkleed advies uit als bedoeld in artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag. Bij brief van 13 oktober 1982 deelde de Belgische regering de Commissie mee, dat volgens de minister van Tewerkstelling en Arbeid een wetswijziging terzake noodzakelijk was en dat een wetsontwerp betreffende het collectief ontslag werd voorbereid.

11 Toen nader antwoord uitbleef, heeft de Commissie het onderhavige beroep wegens niet-nakoming ingesteld, dat er in hoofdzaak toe strekt te doen vaststellen, dat voornoemde, ter uitvoering van richtlijn nr. 75/129 vastgestelde Belgische regeling een beperkter toepassingsgebied heeft dan de richtlijn.

12 Nu, zoals gezegd, de betrokken regeling hangende de onderhavige procedure is gewijzigd, heeft de Commissie haar beroep beperkt tot twee grieven: in de eerste plaats zou de door de richtlijn vereiste bescherming van de werknemers naar Belgisch recht niet zijn gewaarborgd in het geval van collectieve ontslagen die het gevolg zijn van niet uit een rechterlijke beslissing voortvloeiende sluitingen van ondernemingen; in de tweede plaats zouden bepaalde categorieën werknemers, te weten scheepsherstellers, havenarbeiders en werklieden in de bouwnijverheid, van het toepassingsgebied van de richtlijn zijn uitgesloten.

Collectief ontslag bij sluiting van een onderneming

13 De Commissie stelt in de eerste plaats, dat naar Belgisch recht vanouds wordt onderscheiden tussen sluiting van een onderneming en collectief ontslag. Zulks zou meebrengen dat ontslagen die het gevolg zijn van de sluiting van een onderneming, al dan niet voortvloeiend uit een rechterlijke beslissing, niet worden beheerst door de ter uitvoering van richtlijn nr. 75/129 vastgestelde regeling, maar door een bijzondere regeling, neergelegd in de wet van 28 juni 1966 betreffende de schadeloosstelling van de werknemers die ontslagen worden bij sluiting van ondernemingen (Belgisch Staatsblad 1966, blz. 6879), en het koninklijk besluit van 20 september 1967 tot uitvoering van deze wet (Belgisch Staatsblad 1967, blz. 10463).

14 De Commissie wijst erop, dat laatstbedoelde regeling, in voorkomend geval in samenhang met het bepaalde in collectieve arbeidsovereenkomst nr. 9 van 9 maart 1972, de werkgever weliswaar de verplichting oplegt om in het geval van sluiting van een onderneming de werknemersvertegenwoordigers en de overheidsinstanties bepaalde inlichtingen te verstrekken, doch dat deze verplichting niet in overeenstemming is met alle vereisten van de richtlijn, met name die van de artikelen 3 en 4 betreffende de te verschaffen gegevens en de in acht te nemen termijnen.

15 Volgens de Belgische regering is het onderscheid dat in België wordt gemaakt tussen sluiting van een onderneming en collectief ontslag, historisch gegroeid. De eerste Belgische wettelijke regeling ter bescherming van de ingevolge de sluiting van een onderneming ontslagen werknemers zou reeds van 1960 dateren, terwijl het collectief ontslag voor het eerst zou zijn geregeld bij collectieve arbeidsovereenkomst nr. 10 van 8 mei 1973, die tot doel had, de gevolgen van collectieve ontslagen te verzachten door de toekenning van een bijzondere, ten laste van de werkgever komende vergoeding.

16 De Belgische regering betoogt, dat veruit de meeste sluitingen van ondernemingen, die tot collectieve ontslagen kunnen leiden, voortvloeien uit een rechterlijke beslissing, zoals bedoeld in artikel 1, lid 2, sub d, van de richtlijn, en derhalve van het toepassingsgebied van de richtlijn zijn uitgesloten. Voorts betoogt zij, dat naar Belgisch recht niets in de weg staat aan een uitlegging waardoor de werkingssfeer van de ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde regeling zou worden uitgebreid tot collectieve ontslagen die het gevolg zijn van de sluiting van ondernemingen. Zij geeft evenwel toe, dat rechterlijke uitspraken op dit punt tot dusver ontbreken.

17 Zelfs indien het juist is dat, gelijk verweerder stelt, slechts betrekkelijk weinig sluitingen van ondernemingen niet voortvloeien uit een rechterlijke beslissing, zoals bedoeld in artikel 1, lid 2, sub d, van richtlijn nr. 75/129, dan nog ontslaat zulks het Koninkrijk België niet van zijn verplichting om de door de richtlijn voorziene bescherming te waarborgen in het geval van collectieve ontslagen die het gevolg zijn van zodanige sluitingen van ondernemingen.

18 De wet van 28 juni 1966 betreffende de schadeloosstelling van de werknemers die ontslagen worden bij sluiting van ondernemingen, en het koninklijk besluit van 20 september 1967 tot uitvoering van deze wet, beantwoorden niet ten volle aan deze verplichting. In strijd met de vereisten van de artikelen 3 en 4 van de richtlijn houdt deze regeling geen verplichting voor de werkgever in om gegevens te verstrekken betreffende de redenen voor het collectief ontslag, het aantal werknemers waarvan het ontslag wordt overwogen, en de periode waarin tot de ontslagen zal worden overgegaan, noch de waarborg dat het voorgenomen collectief ontslag niet eerder ingaat dan 30 dagen na de kennisgeving van het plan voor collectief ontslag aan de bevoegde overheidsinstantie.

19 Zoals de Belgische regering zelf erkent, is het niet uitgesloten dat het Belgisch recht in die zin wordt uitgelegd, dat op collectieve ontslagen die het gevolg zijn van de sluiting van een onderneming, uitsluitend de bijzondere wettelijke regeling van 1966-1967 van toepassing is, en niet de ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde regeling, die weliswaar van latere datum is, doch algemene strekking heeft. Hieruit volgt, dat de door de richtlijn voorziene bescherming van de werknemers naar Belgisch recht niet met voldoende waarborgen is omgeven.

20 Deze grief is mitsdien gegrond.

De regeling voor bepaalde categorieën werknemers

21 In de tweede plaats stelt de Commissie, dat de omstandigheid dat in België scheepsherstellers, havenarbeiders en werklieden in de bouwnijverheid van de werkingssfeer van richtlijn nr. 75/129 zijn uitgesloten, in strijd is met artikel 1 van deze richtlijn, dat haar toepassingsgebied omschrijft. Op grond van lid 2 van dat artikel zouden van het toepassingsgebied van de richtlijn enkel zijn uitgesloten de collectieve ontslagen die betrekking hebben op bepaalde, limitatief opgesomde categorieën werknemers, waaronder niet de naar Belgisch recht uitgesloten categorieën.

22 Volgens de Commissie kunnen de tot bedoelde categorieën behorende werknemers op grond van artikel 1, lid 2, sub a, van de richtlijn van het toepassingsgebied van deze richtlijn worden uitgesloten, voor zover zij op dagbasis worden aangeworven of een arbeidsovereenkomst voor een bepaalde tijd of een duidelijk omschreven werk hebben gesloten, op voorwaarde evenwel dat zij voor toepassing van de richtlijn in aanmerking komen wanneer het collectief ontslag plaatsvindt vóór het verstrijken van de tijd of vóór de voltooiing van het werk. De Belgische regeling zou dus ten onrechte de tot deze categorieën behorende werknemers uitsluiten die voor onbepaalde tijd zijn aangeworven of tijdens de uitvoering van het werk door een collectief ontslag worden getroffen. De Commissie merkt voorts op, dat de werknemers die tot de „vaste kern" van de ondernemingen van de bouwnijverheid behoren, per definitie voor onbepaalde tijd worden aangeworven, en als zodanig onder toepassing van de richtlijn kunnen vallen.

23 Volgens de Belgische regering worden scheepsherstellers en havenarbeiders gewoonlijk aangeworven voor een bepaalde opdracht of een duidelijk omschreven werk in de zin van artikel 1, lid 2, sub a, van richtlijn nr. 75/129. Het zou echter zeer wel mogelijk zijn, met hen arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd te sluiten. De niet-toepassing van de richtlijn op deze werknemers zou gerechtvaardigd zijn om twee redenen: in de eerste plaats gelden voor hen bijzondere, op een specifiek stelsel van bestaanszekerheid afgestemde arbeidsvoorwaarden; in de tweede plaats heeft het in de praktijk geen zin om bij deze werknemers van collectief ontslag te spreken, omdat slechts weinigen hunner op basis van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd worden aangeworven. Voor de uitsluiting van de werklieden in de bouwnijverheid beroept de Belgische regering zich op hun natuurlijke mobiliteit, alsook op de omstandigheid dat zij onder een bijzonder stelsel van sociale bescherming vallen, gekenmerkt door de toekenning van verschillende vergoedingen om de nadelen van perioden van tijdelijke werkloosheid te compenseren.

24 Aangenomen al dat, gelijk de Belgische regering betoogt, de meeste tot de betrokken categorieën behorende werknemers voor een bepaalde tijd worden aangeworven, dan nog bestaat een kern van werknemers met wie arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde tijd worden gesloten en op wie de voorschriften van de richtlijn bijgevolg moeten worden toegepast. Bovendien kan de uitzondering waarin artikel 1, lid 2, sub a, van richtlijn nr. 75/129 voorziet voor werknemers die voor een bepaalde tijd of voor een bepaald werk zijn aangeworven, niet worden ingeroepen „wanneer [het] ontslag plaatsvindt vóór het verstrijken van de tijd of vóór de voltooiing van het werk". De Belgische regering betwist niet, dat het Belgisch recht met betrekking tot laatstbedoeld geval geen voorschrift bevat dat in overeenstemming is met de richtlijn.

25 Het is vaste rechtspraak van het Hof, dat de Lid-Staten de in de communautaire richtlijnen vervatte verplichtingen volledig moeten nakomen en zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van deze verplichtingen niet ten exceptieve op nationaalrechtelijke bepalingen, praktijken of situaties kunnen beroepen. Bijgevolg kan het Koninkrijk België te zijner verdediging niet aanvoeren, dat de omstreden gevallen in de praktijk slechts van gering belang zijn. Het verzuim van het Koninkrijk België om zich volledig aan richtlijn nr. 75/129 te conformeren, kan evenwel worden gerechtvaardigd met een beroep op de omstandigheid, dat het Belgisch recht ten behoeve van de betrokken werknemers in andere vormen van sociale bescherming voorziet.

26 Mitsdien is ook deze grief gegrond.

27 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld, dat het Koninkrijk België, door niet binnen de gestelde termijn alle nodige bepalingen vast te stellen voor het volledig volgen van richtijn nr. 75/129 van de Raad van 17 februari 1975 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake collectief ontslag (PB 1975, L 48, blz. 29), de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

28 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien verweerder in het ongelijk is gesteld, dient hij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende, verstaat:

1) **Door niet binnen de gestelde termijn alle nodige bepalingen vast te stellen voor het volledig volgen van richtijn nr. 75/129 van de Raad van 17 februari 1975 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake collectief ontslag (PB 1975, L 48, blz. 29), is het Koninkrijk België de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2) Het Koninkrijk België wordt verwezen in de kosten van de procedure.

Bosco Kakouris Koopmans

Everling Galmot Joliet O'Higgins

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 28 maart 1985.

De griffier

P. Heim

De waarnemend president van de Eerste kamer

G. Bosco