Sag 215/83

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber
mod
kongeriget Belgien

»Kollektive afskedigelser»

Sammendrag

Medlemsstater — forpligtelser — gennemførelse af direktiver — manglende gennemførelse — begrundelse — utilladelighed
(EØF-traktaten, art. 169)

Medlemsstaterne er 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.

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT SIR GORDON SLYNN
fremsat den 6. marts 1985*

Høje Domstol.

I denne sag har Kommissionen i medfør af EØF-traktatens artikel 169 nedlagt påstand om, at det statueres, at kongeriget Belgien ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler det i henhold til traktaten, idet det ikke inden for de fastsatte frister har vedtaget alle de foranstaltninger, som er nødvendige for fuldt ud at efterkomme Rådets direktiv 75/129 af 17. februar 1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgiv-

* Oversat fra engelsk.

ninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT 1975 L 48, s. 29).

Direktiv 75/129 er opdelt i tre afdelinger: afdeling I (artikel 1) om definitioner og direktivets anvendelsesområde, afdeling II (artikel 2) om proceduren for forhandlinger med arbejdstagernes repræsentanter, og afdeling III (artiklerne 3 og 4) om den fremgangsmåde, der skal følges ved kollektive afskedigelser, og hvorefter arbejdsgiveren skal meddele den kompetente offentlige myndighed enhver plan om kollektive afskedigelser, og hvorefter sådanne planlagte afskedigelser i almindelighed tidligst kan få virkning 30 dage efter den pågældende meddelelse. Den kompetente offentlige myndighed skal benytte denne frist til at søge løsninger på de problemer, som de påtænkte kollektive afskedigelser rejser.

I afdeling IV (med overskriften »Afsluttende bestemmelser«) er medlemsstaterne i henhold til artikel 5 sikret mulighed for at anvende eller indføre bestemmelser, som er gunstigere for arbejdstagerne end direktivets. Artikel 6 bestemmer, at medlemsstaterne skal sætte de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme direktivet, i kraft inden to år efter dettes meddelelse, og at de straks skal underrette Kommissionen herom, på den måde at de meddeler Kommissionen ordlyden af de fastsatte bestemmelser.

Ifølge det oplyste blev direktivet meddelt den belgiske regering den 19. februar 1975; det skulle derfor have været gennemført senest den 19. februar 1977.

Den belgiske regering søgte at gennemføre direktivet ved to former for foranstaltninger: dels den kollektive arbejdsoverenskomst nr. 24, der blev indgået den 2. oktober 1975, og som fik lovskraft ved bekendtgørelse (Arrêté Royal) af 21. januar 1976, dels bekendtgørelsen af 24. maj 1976. Den første bekendtgørelse indeholder regler om proceduren vedrørende underretning af og forhandling med arbejdstagernes repræsentanter, mens den anden regulerer spørgsmålet om meddelelse til den kompetente offentlige myndighed og den periode, der skal forløbe, inden de planlagte kollektive afskedigelser kan få virkning.

Kommissionen har gjort gældende, at ovennævnte belgiske regler på en række punkter er snævrere end fastlagt i direktivet. I stævningen har den opdelt disse punkter i tre grupper:

1) Grunde til kollektive afskedigelser:

a) Mens direktivets artikel 1, stk. 1, litra a), bestemmer, at der ved »kollektive afskedigelser« forstås »sådanne afskedigelser, som foretages af en arbejdsgiver af en eller flere grunde, som ikke kan tilregnes arbejdstageren selv«, omtaler de ovenfor nævnte belgiske lovbestemmelser »afskedigelser af økonomiske eller tekniske grunde«, hvilket er et snævrere begreb.

b) Kommissionen har fastholdt, at direktivet omfatter afskedigelser som følge af lukning af en virksomhed, mens denne situation i Belgien er reguleret af særskilte lovbestemmelser (lov af 28. juni 1966 og bekendtgørelse af 20. september 1967), som ikke er blevet ændret, således at de svarer til direktivets bestemmelser, og som ikke opfylder de i direktivet fastsatte krav, navnlig med hensyn til reglerne om forhandlingsproceduren i direktivets artikel 2 og fremgangsmåden for kollektiv afskedigelse i artiklerne 3 og 4.

2) Det mindste antal afskedigelser, der kræves, for at der er tale om »kollektive afskedigelser«:

I direktivets artikel 1, stk. 1, litra a), er kollektive afskedigelser også defineret på grundlag af antallet af afskedigelser inden for et bestemt tidsrum. Medlemsstaterne kan vælge mellem a) 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 b) inden for et tidsrum af 90 dage mindst 20, uanset hvilket antal arbejdstagere virksomheden normalt beskæftiger. Efter belgisk lov var kriteriet 10% af de arbejdstagere, der har været beskæftiget uafbrudt i 60 dage, undtagen for virksomheder, der beskæftiger mellem 20 og 59 arbejdstagere. De belgiske lovbestemmelser opfyldte derfor ikke direktivets krav, idet det tilfælde, at der afskediges mellem 30 og 99 i en virksomhed, der beskæftiger 1 000 personer, ikke ville være en kollektiv afskedigelse i henhold til belgisk lov, men vel efter direktivet.

3) Områder, hvor direktivet ikke finder anvendelse:

Direktivets artikel 1, stk. 2, bestemmer, at direktivet ikke finder anvendelse i følgende fire tilfælde: a) arbejdskontrakter, der er indgået for et bestemt tidsrum eller med henblik på en bestemt arbejdsopgave, medmindre afskedigelserne foretages, før disse kontrakter er udløbet eller opfyldt; b) beskæftigelse i den offentlige administration eller tilsvarende enheder; c) besætninger på søgående skibe, og d) arbejdstagere, som berøres af standsning af en virksomheds aktiviteter som følge af en retsafgørelse. Ifølge Kommissionen er undtagelserne efter belgisk lovgivning på tre punkter videre end det er tilladt efter direktivet: a) den udelukker virksomheder inden for byggeindustrien; b) den udelukker virksomheder, der beskæftiger havnearbejdere, og c) den udelukker virksomheder, som beskæftiger skibsreparatører.

Under sagen har den belgiske regering vedtaget yderligere gennemførelsesforanstaltninger med henblik på at efterkomme Kommissionens kritik: den kollektive arbejdsoverenskomst nr. 24 a af 6. december 1983 om ændring af den kollektive arbejdsoverenskomst nr. 24, bekendtgørelse af 7. februar 1984, hvorved overenskomst nr. 24 a fik lovskraft, og bekendtgørelse af 26. marts 1984 om ændring af bekendtgørelse af 24. maj 1976. Ved de pågældende ændringer indførtes i belgisk lovgivning fra ord til andet definitionen af grundene til kollektive afskedigelser i direktivets artikel 1, stk. 1, litra a), definitionen af minimumsantallet af afskedigelser i direktivets artikel 1, stk. 1, litra a) (bortset fra, at perioden på 30 dage er udvidet til 60 dage, hvilket er gunstigere for arbejdstagerne), og dens anvendelsesområde er udvidet, således at den også omfatter funktionærer i byggeindustrien. Herved har Belgien efterkommet Kommissionens kritik under punkterne 1 a) samt 2 fuldt ud og 3 a) delvis. Kommissionen har herefter frafaldet de pågældende dele af påstandene, men har opretholdt de øvrige.

Med hensyn til den under punkt 1 b) anførte kritik, afskedigelser som følge af lukning af virksomheder, har Kommissionen bemærket, at den frygter, at tilfælde af afskedigelser som følge af lukning af virksomheder fortsat vil være reguleret af loven af 28. juni 1966 og dennes gennemførelsesbestemmelser af 20. september 1967, og således ikke vil være omfattet af bestemmelserne til gennemførelse af direktivet.

Hertil har den belgiske regering fremført to indsigelser. For det første har den anført, at langt den største del af de kollektive afskedigelser som følge af lukning af en virksomhed er en følge af en retsafgørelse, og at de derfor falder uden for direktivets anvendelsesområde, idet det i direktivets artikel 1, stk. 2, litra d), hedder: »Dette direktiv

finder ikke anvendelse på: ... arbejdstagere, som berøres af standsning af en virksomheds aktiviteter, som følge af en retsafgørelse«.

Selv om det utvivlsomt er rigtigt, at en vis del af lukningerne er en følge af retsafgørelser, har den belgiske regering ikke kunnet fremlægge statistiske oplysninger, som viser hvor stor en del, der er tale om. Under disse omstændigheder er det min opfattelse, at det argument ikke kan berettige til at undlade at ændre national ret, således at den svarer til direktivet.

Den belgiske regering har desuden anført, at belgiske domstole kan udvide bestemmelserne af 1976 til gennemførelse af direktivet til også at omfatte de tilfælde, hvor kollektive afskedigelser finder sted som følge af lukninger. Dette har Kommissionen bestridt, idet den har anført, at i praksis finder loven af 28. juni 1966 og bekendtgørelsen af 20. september 1967 fortsat anvendelse på afskedigelser som følge af lukninger af virksomheder. Der er dog almindelig enighed om, at ingen belgisk domstol endnu har gjort det.

Også begge disse argumenter er efter min opfattelse rent teoretiske, og en indsigelse om mulige fremtidige fortolkninger fra de nationale domstoles side kan ikke lægges til grund: en medlemsstat har pligt til at udstede bestemmelser, som er en klar og præcis gennemførelse af direktivet, medmindre den allerede har gjort det.

Bekendtgørelsen af 26. marts 1984 og den kollektive arbejdsoverenskomst nr. 24 a af 6. december 1983 er ændringer af henholdsvis bekendtgørelsen af 24. maj 1976 og den kollektive arbejdsoverenskomst nr. 24 af 2. oktober 1975, og indeholder ordret direktivets definition af kollektive afskedigelser forstået som afskedigelser »af en eller flere grunde, som ikke kan tilregnes arbejdstageren selv«. Umiddelbart ser det ud som om, at direktivet er efterkommet. Problemet er, at Belgien har opretholdt særskilte lovbestemmelser, som specielt regulerer spørgsmålet om kollektive afskedigelser som følge af lukninger. Der foreligger ingen endelig retsafgørelse eller noget klart princip, hvorefter den senere lovgivning til gennemførelse af direktivet går forud for de ældre lovbestemmelser, som specielt vedrører lukninger, og for mig at se er der en formodning for, at de sidstnævnte — ældre — bestemmelser kan eller muligvis kan blive anvendt (Kommissionen har anført, at dette faktisk er sket). I det omfang, de ældre lovbestemmelser, som specielt regulerer spørgsmålet om lukninger, ikke svarer til direktivets bestemmelser, har Belgien for mig at se undladt at opfylde sine forpligtelser i henhold til traktaten.

Det er klart, at den pågældende lovgivning i flere henseender er mangelfuld. Den belgiske regering har ikke afvist dette, og har blot gjort gældende, at lovgivningen giver tilsvarende garantier, og at den har været tilfredsstillende for partierne og fagforeningerne, hvis samtykke er nødvendigt inden for et sådant område. Selv om det f.eks. i artikel 11 i den kollektive arbejdsoverenskomst nr. 9 af 9. marts 1972 bestemmes, at samarbejdsudvalget skal underrettes og høres i forvejen (»préalablement«), fremgår det af bemærkningerne, at der heri kun ligger »før afgørelsen offentliggøres og gennemføres«, ikke på det tidligere stadium, hvor arbejdsgiveren »påtænker at foretage kollektive afskedigelser«, således som det kræves i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1. I henhold til artiklerne 4 og 5 i bekendtgørelsen af 20. september 1967 kræves det, at en arbejdsgiver, som beslutter at lukke en virksomhed, skal tilstille arbejdstagernes

repræsentanter og de offentlige myndigheder visse nærmere oplysninger, men bestemmelserne indeholder ikke regler om, at der skal oplyses grundene til afskedigelserne, antallet af arbejdstagere, der afskediges, og det tidsrum, i løbet af hvilket afskedigelserne skal finde sted, således som det kræves i direktivet; også de nævnte artikler vedrører en afgørelse, der er truffet, ikke en afgørelse, som påtænkes truffet. Endelig — og det er måske det vigtigste — indeholder bekendtgørelsen af 1967 ingen bestemmelse svarende til direktivets artikel 4, hvorefter planlagte kollektive afskedigelser ikke kan få virkning før tidligst 30 dage efter meddelelsen til den kompetente offentlige myndighed. Selv om det antages, at der i henhold til artikel 11 i den kollektive overenskomst nr. 9 kræves en forudgående forhandling med arbejdstagerne på en måde, der i det væsentlige svarer til direktivet, således som sagsøgte har gjort gældende, opfylder den del af den belgiske lovgivning, der særlig vedrører spørgsmålet om lukning af virksomheder, fortsat ikke direktivets krav i flere henseender. Overensstemmelse med direktivet kræver for mig at se, at lovgivningen enten skal bringes på linje med direktivet eller utvetydigt udelukkes fra det område, som omfattes af den i 1976 gennemførte lovgivning med senere ændringer.

For så vidt angår anbringendet under 3) vedrørende de grupper af beskæftigede, der ikke er omfattet, bestemmer artikel 5 i den kollektive arbejdsoverenskomst nr. 24 med senere ændringer samt artikel 3 i bekendtgørelsen af 24. maj 1976 med senere ændringer i stort set ensartede vendinger, at følgende grupper ikke falder ind under bestemmelsernes anvendelsesområde: 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 afskedigelserne foretages, før de pågældende kontrakter er udløbet eller arbejdsopgaven udført; 2) virksomheder, der beskæftiger havnearbejdere, skibsreparatører, ...; 3) virksomheder inden for byggeindustrien, for så vidt angår deres arbejdere (»ouvriers«). Den første af ovennævnte grupper svarer nøjagtigt til direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), men intet i direktivet hjemler mulighed for at udelukke havnearbejdere, skibsreparatører og arbejdere inden for byggeindustrien som grupper betragtet.

Den belgiske regering har forklaret, hvorfor den har udelukket arbejdere inden for byggeindustrien, idet den har henvist til de særlige forhold inden for den pågældende industri samt sondringen mellem »byggeplads-arbejdere«, dvs. arbejdere, der er beskæftiget med henblik på en bestemt arbejdsopgave, og »fastansatte arbejdere«. Den har anført, at arbejdere inden for byggeindustrien har andre fordele, der opvejer, at de ikke er omfattet af reglerne om kollektive afskedigelser, og at det ikke ville være hensigtsmæssigt at lade dem være omfattet af de almindelige regler om kollektive afskedigelser. Efter min opfattelse må forholdet imidlertid være det, at hvad der måtte være hensigtsmæssigt for en bestemt sektor inden for industrien, kan ikke indebære en ændring af, hvad der i lovgivningsmæssig henseende kræves af en medlemsstat i henhold til traktaten.

Ifølge den belgiske regering var det lovligt at udelukke skibsreparatører og havnearbejdere fra den belgiske lovgivnings anvendelsesområde, idet direktivet selv ikke omfatter »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«, og i Belgien er forholdet det, at havnearbejdere og skibsreparatører for det meste ansættes fra dag til dag eller med henblik på en bestemt arbejdsopgave, ligesom deres arbejdsvilkår er fastsat i en række kollektive aftaler. De kollektive aftaler for havnearbejdere medfører, at der ikke er behov for skriftlige arbejdskontrakter, og afspejler den

omstændighed, at de normalt ansættes med henblik på en konkret arbejdsopgave, og derfor også for et bestemt tidsrum, selv om intet er til hinder for, at der indgås arbejdskontrakter af ubestemt varighed. Havnearbejdere er ansat på særlige vilkår og er beskyttet på andre måder, som ikke er forenelige med reglerne om kollektive afskedigelser. På grund af det beskedne antal personer, der er ansat i henhold til arbejdskontrakter af ubestemt varighed, kan begrebet kollektive afskedigelser ikke finde anvendelse på dem. Hvis dette er rigtigt, betyder det blot, at skibsreparatører og havnearbejdere i Belgien i de fleste tilfælde vil være omfattet af udelukkelsesbestemmelsen i direktivets artikel 1, stk. 2, litra a), en udelukkelse, som allerede fuldt ud er gennemført i den første af de udelukkelsesbestemmelser, der er fastsat i den belgiske lov til gennemførelse af direktivet.

Heraf følger, at der ikke med udelukkelsen af de to øvrige grupper forfølges et formål svarende til direktivets. Udelukkelser kan kun finde sted i det omfang, de falder inden for direktivets artikel 1, stk. 2, litra a). I det omfang, dette ikke er tilfældet, er de i strid med direktivet. I det omfang, de falder inden for direktivet, er spørgsmålet allerede reguleret i kraft af den første udelukkede gruppe; de er derfor overflødige og kan kun bidrage til at skabe usikkerhed.

Selv om den belgiske regering har truffet væsentlige foranstaltninger med henblik på at efterkomme direktivet, og selv om visse dele af den fremførte kritik må siges at være detaljer, vil jeg følgelig foreslå, at Kommissionen gives medhold, og at Belgien betaler samtlige sagens omkostninger.