Zaak 215/83

Commissie van de Europese Gemeenschappen
tegen
Koninkrijk België

„Collectief ontslag"

Samenvatting

Lid-Staten — Verplichtingen — Uitvoering van richtlijnen — Niet-nakoming — Rechtvaardiging — Ontoelaatbaarheid
(EEG-Verdrag, artikel 169)

De Lid-Staten moeten de in de communautaire richtlijnen vervatte verplichtingen volledig nakomen en kunnen zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming van deze verplichtingen niet ten exceptieve op nationaalrechtelijke bepalingen, praktijken of situaties beroepen.

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL SIR GORDON SLYNN
van 6 maart 1985*

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

In de onderhavige zaak heeft de Commissie het Hof krachtens artikel 169 EEG-Verdrag verzocht om vast te stellen dat het Koninkrijk België, door niet binnen de gestelde termijn alle bepalingen vast te stellen die nodig zijn 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 krach-

* Vertaald uit het Engels.

tens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

De bepalingen van richtlijn nr. 75/129 zijn ingedeeld in drie afdelingen: afdeling I (artikel 1) bevat een aantal definities en omschrijft het toepassingsgebied van de richtlijn; afdeling II (artikel 2) stelt een procedure vast voor raadpleging van de vertegenwoordigers van de werknemers; en afdeling III (artikelen 3 en 4) stelt een procedure voor collectief ontslag vast, volgens welke de werkgevers elk plan voor collectief ontslag ter kennis van de bevoegde overheidsinstantie moeten brengen en het voorgenomen ontslag in de regel niet eerder kan ingaan dan 30 dagen na deze kennisgeving. De bevoegde overheidsinstantie moet van deze wachttijd gebruik maken om oplossingen te zoeken voor de problemen die uit het voorgenomen collectief ontslag voortvloeien.

Artikel 5, opgenomen in afdeling IV („Slotbepalingen"), bepaalt dat de richtlijn geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de Lid-Staten om bepalingen toe te passen of in te voeren die gunstiger zijn voor de werknemers dan die van de richtlijn. Artikel 6 bepaalt, dat de Lid-Staten binnen twee jaar na de kennisgeving van de richtlijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen voor het volgen ervan in werking moeten doen treden en de Commissie daarvan onverwijld in kennis moeten stellen door haar de tekst van de aangenomen bepalingen mee te delen.

De richtlijn werd op 19 februari 1975 ter kennis van de Belgische regering gebracht, zodat België zich uiterlijk op 19 februari 1977 daaraan moest conformeren.

In België werden ter uitvoering van de richtlijn aanvankelijk twee reeksen bepalingen vastgesteld: collectieve arbeidsovereenkomst nr. 24 van 2 oktober 1975, algemeen verbindend verklaard bij koninklijk besluit van 21 januari 1976, en het koninklijk besluit van 24 mei 1976. Eerstgenoemde tekst betreft de procedure van inlichting en raadpleging van de werknemersvertegenwoordigers, laatstgenoemde tekst de kennisgeving aan de bevoegde overheidsinstantie en de wachttijd tijdens welke het voorgenomen collectief ontslag niet kan ingaan.

Volgens de Commissie was deze Belgische regeling in verscheidene opzichten restrictiever dan die van de richtlijn. De grieven van de Commissie waren in haar verzoekschrift ondergebracht in drie rubrieken:

1) De redenen voor collectief ontslag:

a) Terwijl volgens artikel 1, lid 1, sub a, van de richtlijn onder „collectief ontslag" moet worden verstaan „het ontslag door een werkgever om een of meer redenen die geen betrekking hebben op de persoon van de werknemer", was dit begrip in de Belgische regeling restrictiever omschreven, namelijk als „ontslag om economische of technische redenen".

b) Volgens de Commissie is de richtlijn ook van toepassing op ontslagen die het gevolg zijn van de sluiting van een onderneming, terwijl naar Belgisch recht voor deze ontslagen een afzonderlijke regeling bleef gelden (de wet van 28 juni 1966 en het koninklijk besluit van 20 september 1967), die niet in overeenstemming was gebracht met de richtlijn en niet aan de vereisten ervan voldeed, inzonderheid wat de in artikel 2 bedoelde raadplegingsprocedure en de in de artikelen 3 en 4 bedoelde procedure van collectief ontslag betreft.

2) De aan het begrip „collectief ontslag" gestelde minimumnormen:

Artikel 1, lid 1, sub a, van de richtlijn refereert voor de definitie van collectief ontslag mede aan het aantal werknemers dat wordt ontslagen gedurende een bepaalde periode. Dit aantal bedraagt naar keuze van de Lid-Staten a) gedurende een periode van 30 dagen ten minste (i) 10 werknemers in plaatselijke eenheden met gewoonlijk meer dan 20

maar minder dan 100 werknemers, (ii) 10 % van het aantal werknemers in plaatselijke eenheden met gewoonlijk ten minste 100 maar minder dan 300 werknemers of (iii) 30 werknemers in plaatselijke eenheden met gewoonlijk ten minste 300 werknemers, dan wel b) gedurende een periode van 90 dagen ten minste 20 werknemers, ongeacht het aantal werknemers dat gewoonlijk in de desbetreffende plaatselijke eenheden werkzaam is. De Belgische regeling stelde als norm het ontslag, gedurende een ononderbroken periode van 60 dagen, van ten minste 10 % van het aantal tewerkgestelde werknemers, behalve voor ondernemingen met 20-59 werknemers. De Belgische regeling voldeed bijgevolg niet aan de in de richtlijn gestelde norm, omdat bijvoorbeeld het ontslag van 30-99 werknemers in een onderneming met 1 000 werknemers op grond van die regeling — anders dan op grond van de richtlijn — niet onder de definitie van collectief ontslag viel.

3) De uitgesloten categorieën werknemers:

De richtlijn bepaalt in artikel 1, lid 2, dat zij niet van toepassing is op vier categorieën werknemers: a) werknemers die zijn tewerkgesteld op basis van voor een bepaalde tijd of voor een bepaald werk gesloten arbeidsovereenkomsten, behalve wanneer het ontslag plaatsvindt vóór het verstrijken van de tijd of vóór de voltooiing van het werk; b) werknemers bij overheidsinstanties en dergelijke; c) bemanningen van zeeschepen; en d) werknemers die worden getroffen door de beëindiging van de werkzaamheden van een plaatselijke eenheid als gevolg van een rechterlijke beslissing. Volgens de Commissie gingen de door de Belgische regeling voorziene uitzonderingen in drie opzichten verder dan de richtlijn toestond, namelijk door de uitsluiting van a) ondernemingen van de bouwnijverheid, b) ondernemingen die havenarbeiders tewerkstellen en c) ondernemingen die scheepsherstellers tewerkstellen.

Hangende de onderhavige procedure, is in België een nieuwe reeks uitvoeringsbepalingen vastgesteld teneinde tegemoet te komen aan de door de Commissie geformuleerde bezwaren: collectieve arbeidsovereenkomst nr. 24 bis van 6 december 1983 tot wijziging van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 24, algemeen verbindend verklaard bij koninklijk besluit van 7 februari 1984, en het koninklijk besluit van 26 maart 1984 tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 mei 1976.

Ingevolge deze wijzigingen is de in artikel 1, lid 1, sub a, van de richtlijn gegeven omschrijving van de redenen voor collectief ontslag woordelijk in de Belgische regeling overgenomen, zijn daarin voor de ontslagen dezelfde minimumnormen vastgesteld als in artikel 1, lid 1, sub a, van de richtlijn (met het enkele verschil dat de referentieperiode van 30 op 60 dagen is gebracht, hetgeen gunstiger is voor de werknemers) en is het toepassingsgebied van de regeling uitgebreid tot bedienden in de bouwnijverheid. Daardoor zijn de hiervoor sub 1a) en 2 vermelde bezwaren volledig en het sub 3a) vermelde bezwaar gedeeltelijk opgeheven. De Commissie heeft deze grieven inmiddels laten vallen. Zij handhaaft haar overige grieven.

Wat de grief sub 1b) — ontslagen ten gevolge van de sluiting van ondernemingen — betreft, vreest de Commissie, dat deze ontslagen verder onder toepassing van de wet van 28 juni 1966 en het desbetreffende uitvoeringsbesluit van 20 september 1967 en derhalve buiten de werkingssfeer van de ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde regeling zullen vallen.

Tegen dit bezwaar heeft de Belgische regering twee argumenten ingebracht. In de eerste plaats zouden veruit de meeste collectieve ontslagen die het gevolg zijn van de sluiting van ondernemingen, voortvloeien uit een rechterlijke beslissing, en derhalve buiten het toepassingsgebied van de richtlijn vallen op grond van artikel 1, lid 2, sub d, dat bepaalt: „Deze richtlijn is niet van toe-

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

Ofschoon het ongetwijfeld juist is, dat een bepaald percentage van de sluitingen het gevolg is van rechterlijke beslissingen, heeft de Belgische regering niet met statistieken kunnen aantonen hoe groot dit percentage is. Bijgevolg kan dit argument mijns inziens niet dienen als rechtvaardiging om het nationale recht niet in overeenstemming te brengen met de richtlijn.

Voorts zouden de Belgische rechtbanken de in 1976 ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde regeling kunnen uitbreiden tot het geval van collectieve ontslagen die het gevolg zijn van sluitingen. De Commissie betwist dit en stelt, dat de wet van 28 juni 1966 en het koninklijk besluit van 20 september 1967 in de praktijk verder op uit de sluiting van ondernemingen voortvloeiende ontslagen worden toegepast. Het staat evenwel vast, dat tot dusver geen enkele Belgische rechtbank zulks heeft gedaan.

De argumenten over en weer lijken mij andermaal vrij hypothetisch, maar het gaat niet aan zich ten exceptieve te beroepen op de mogelijke uitlegging in de toekomst door de nationale rechter: tenzij zulks reeds is geschied, rust op een Lid-Staat de verplichting om ter uitvoering van de richtlijn bepalingen vast te stellen die duidelijkheid scheppen en rechtszekerheid bieden.

Het koninklijk besluit van 26 maart 1984 en collectieve arbeidsovereenkomst nr. 24 bis van 6 december 1983 hebben het koninklijk besluit van 24 mei 1976 respectievelijk collectieve arbeidsovereenkomst nr. 24 van 2 oktober 1975 in dier voege gewijzigd, dat de bepaling van de richtlijn, die collectief ontslag omschrijft als „ontslag om een of meer redenen die geen betrekking hebben op de persoon van de werknemer", daarin woordelijk is overgenomen. Daarmee lijkt op het eerste gezicht aan de vereisten van de richtlijn te zijn voldaan. Het probleem is, dat in België een parallelle regeling in vigeur is gebleven die specifiek geldt voor het geval van collectieve ontslagen die het gevolg zijn van sluitingen. Er bestaat geen gezaghebbende uitspraak noch een duidelijk beginsel waaruit volgt, dat de recente, ter uitvoering van de richtlijn vastgestelde regeling boven de oudere, specifiek op sluitingen betrekking hebbende regeling prevaleert, en mijns inziens moet worden aangenomen, dat laatstgenoemde regeling kan of althans zou kunnen worden ingeroepen (de Commissie beweert trouwens dat zij daadwerkelijk is ingeroepen). In zoverre de oudere, specifiek op sluitingen betrekking hebbende regeling niet in overeenstemming is met de richtlijn, is er mijns inziens sprake van niet-nakoming van verdragsverplichtingen.

Bedoelde regeling voldoet in verscheidene opzichten duidelijk niet aan de gestelde vereisten. De Belgische regering ontkent dit niet en betoogt slechts, dat deze regeling gelijkwaardige garanties biedt, die de partijen en de vakbonden, waarmee in dergelijke aangelegenheden noodzakelijkerwijs een consensus moet worden bereikt, in de praktijk steeds voldoening hebben geschonken. Aldus bepaalt artikel 11 van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 9 van 9 maart 1972 weliswaar, dat de ondernemingsraad „vooraf" moet worden ingelicht en geraadpleegd, doch blijkt uit de officiële commentaar bij deze bepaling, dat dit slechts betekent „vóór de beslissing openbaar wordt gemaakt en van toepassing wordt", en dus niet slaat op het in artikel 2, lid 1, van de richtlijn bedoelde eerdere stadium waarin de werkgever „overweegt collectief ontslag te verlenen". Evenzo bepalen de artikelen 4 en 5 van het koninklijk besluit van 20 september 1967 weliswaar, dat een werkgever die beslist tot sluiting van een onderneming over

te gaan, de werknemersvertegenwoordigers en de bevoegde overheidsinstanties bepaalde inlichtingen moet verstrekken, doch vermelden bij die inlichtingen niet — gelijk de richtlijn vereist — de redenen voor het ontslag, het aantal werknemers dat door het ontslag zal worden getroffen, en de periode over welke de ontslagen zullen plaatsvinden; en andermaal betreffen deze artikelen een besluit dat is genomen, niet een dat wordt overwogen. Tenslotte — en dit is wellicht het belangrijkste — bevat het koninklijk besluit van 1967 geen bepaling die overeenkomt met artikel 4 van de richtlijn, volgens hetwelk het voorgenomen collectief ontslag niet eerder kan ingaan dan 30 dagen na de kennisgeving aan de bevoegde overheidsinstantie. Zelfs aangenomen dat — gelijk is aangevoerd — artikel 11 van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 9 een wijze van raadpleging vooraf van de werknemers vaststelt, die in wezen in overeenstemming is met de richtlijn, dan nog voldoet de specifiek op de sluiting van ondernemingen betrekking hebbende Belgische regeling in verscheidene opzichten niet aan de vereisten van de richtlijn. Mijns inziens is voor het volgen van de richtlijn vereist, dat deze regeling daarmee in overeenstemming wordt gebracht, dan wel ondubbelzinnig niet-toepasselijk wordt verklaard op het gebied dat wordt bestreken door de in 1976 vastgestelde en naderhand gewijzigde uitvoeringsbepalingen.

Wat de grief sub 3) — de uitgesloten categorieën werknemers — betreft, zijn volgens de vrijwel identieke bepalingen van artikel 5 van collectieve arbeidsovereenkomst nr. 24, zoals gewijzigd, en van artikel 3 van het koninklijk besluit van 24 mei 1976, zoals gewijzigd, van het toepassingsgebied daarvan uitgesloten: 1) ondernemingen die werknemers tewerkstellen krachtens voor een bepaalde tijd of voor een bepaald werk gesloten arbeidsovereenkomsten, behalve wanneer het ontslag plaatsvindt vóór het verstrijken van de overeenkomst of vóór de voltooiing van het werk; 2) ondernemingen die havenarbeiders, scheepsherstellers... tewerkstellen; 3) ondernemingen van de bouwnijverheid, voor wat hun werklieden betreft. De eerste van deze uitsluitingen komt precies overeen met die van artikel 1, lid 2, sub a, van de richtlijn, maar geen enkele bepaling van de richtlijn laat de uitsluiting als categorie toe van havenarbeiders, scheepsherstellers en werklieden in de bouwnijverheid.

De Belgische regering heeft aangevoerd, dat de uitsluiting van de werklieden in de bouwnijverheid haar verklaring vindt in de bijzondere kenmerken van deze sector en in het onderscheid tussen „ouvriers de chantier" (die voor een bepaald werk worden aangenomen) en „ouvriers noyau" (die op permanente basis worden tewerkgesteld). Volgens haar ontvangen de werklieden in de bouwnijverheid andere voordelen als compensatie voor het feit dat de regeling inzake collectief ontslag niet voor hen geldt, en zou het inopportuun zijn, de algemene regeling inzake collectief ontslag op hen toe te passen. Mijns inziens kunnen met een bepaalde sector of industrie verband houdende opportuniteitsoverwegingen evenwel niet afdoen aan de rechtens op een Lid-Staat rustende verdragsverplichtingen.

Volgens de Belgische regering is de uitsluiting uit de Belgische regeling van scheepsherstellers en havenarbeiders wettig, omdat ook de richtlijn niet van toepassing is op „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 de tijd of vóór de voltooiing van het werk", en omdat in België havenarbeiders en scheepsherstellers meestal van dag tot dag of voor een bepaald werk worden aangenomen en hun arbeidsvoorwaarden door een reeks collectieve arbeidsovereenkomsten worden beheerst. De op havenarbeiders van toepassing zijnde collectieve arbeidsovereenkomsten, op grond waarvan geen schriftelijke arbeidsovereenkomst is vereist, zouden ervan uitgaan dat

deze arbeiders in de regel voor een bepaald werk en derhalve voor een bepaalde tijd worden aangenomen, ofschoon niets in de weg staat aan de sluiting van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde duur. Voor havenarbeiders zouden een bijzonder systeem van aanwerving en andere beschermingsmaatregelen gelden, die niet verenigbaar zijn met de regeling inzake collectief ontslag. Aangezien slechts weinigen van hen op grond van arbeidsovereenkomsten voor onbepaalde duur zijn tewerkgesteld, zou het geen zin hebben in hun geval van collectief ontslag te spreken. Indien dit juist is, dan betekent dit slechts dat in België scheepsherstellers en havenarbeiders in de meeste gevallen onder toepassing van de in artikel 1, lid 2, sub a, van de richtlijn bedoelde uitsluiting vallen, die reeds in de Belgische regeling is overgenomen als eerste van de uitsluitingen die daarin zijn vermeld.

Bijgevolg hebben de overige twee uitsluitingen in de optiek van de richtlijn geen enkel nut. Zij zijn slechts aanvaardbaar in zoverre zij onder artikel 1, lid 2, sub a, van de richtlijn vallen. In zoverre dit niet het geval is, zijn zij in strijd met de richtlijn. In zoverre dit wel het geval is, is de materie reeds door de eerste uitsluiting geregeld, zodat de overige twee uitsluitingen overbodig zijn en enkel aanleiding kunnen geven tot verwarring.

Ofschoon de Belgische regering een groot deel van de maatregelen heeft getroffen die voor het volgen van de richtlijn nodig zijn, en ofschoon het geschil ten dele slechts detailpunten betreft, meen ik derhalve dat de Commissie er recht op heeft, dat de door haar gestelde niet-nakoming wordt vastgesteld en België in de kosten wordt verwezen.