DOMSTOLENS DOM
AF 8. JUNI 1982 [1]

Kommissionen for De europæiske Fællesskaber mod Den italienske Republik

»En stats traktatbrud — direktiv vedrørende kollektive afskedigelser«

Sag 91/81

Sammendrag

Socialpolitik — tilnærmelse af lovgivninger — kollektive afskedigelser — direktiv 75/129 — formål — medlemsstaternes beføjelser
(EØF-traktaten, art. 117; Rådets direktiv 75/129)

Direktiv 75/129, som Rådet fandt nødvendigt efter traktatens artikel 117 for at fremme en forbedring af arbejdernes leve- og arbejdsvilkår, tilsigter en tilnærmelse af medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser vedrørende kollektive afskedigelser. Direktivets bestemmelser skal altså føre til oprettelsen af en fælles kernelovgivning, som skal gælde i alle medlemsstaterne, idet direktivets bestemmelser dog samtidig giver medlemsstaterne mulighed for at anvende eller indføre bestemmelser, som er mere fordelagtige for arbejdstagerne.

I sag 91/81

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER, ved Armando Toledano Laredo, juridisk konsulent, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Oreste Montalto, Kommissionens juridiske tjeneste, Jean Monnet-bygningen, Kirchberg,

sagsøger,

mod

DEN ITALIENSKE REPUBLIK, ved dens befuldmægtigede Arnaldo Squillante, chef for kontoret vedrørende tvister i diplomatiske, traktatmæssige og lovgivningsmæssige sager, ved avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri, og med valgt adresse i Luxembourg på den italienske ambassade,

sagsøgt,

1 — Processprog: Italiensk.

hvori der er nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den italienske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, som påhviler den i henhold til EØF-traktaten, ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de nødvendige bestemmelser for 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 præsidenten J. Mertens de Wilmars, afdelingsformændene G. Bosco og A. Touffait, dommerne Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans og U. Everling,

generaladvokat: P. VerLoren van Themaat
justitssekretær: P. Heim

afsagt følgende

DOM

Sagsfremstilling

De faktiske omstændigheder og retsforhandlingernes forløb samt parternes påstande, anbringender og argumenter kan sammenfattes således:

I — Faktiske omstændigheder og skriftveksling

De gældende bestemmelser i Fællesskabets medlemsstater vedrørende reglerne for og fremgangsmåden ved kollektive afskedigelser samt de foranstaltninger, der kan afbøde følgerne af disse afskedigelser for arbejdstagerne, udviste forskelle, som kunne påvirke fællesmarkedets funktion.

Rådets resolution af 21. januar 1974 om et socialt handlingsprogram (EFT C 13,

s. 1) foreskrev med henblik på at styrke arbejdstagernes beskyttelse indførelse af et direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser.

Det pågældende direktiv — 75/129 — blev udstedt af Rådet den 17. februar 1975 efter forslag fra Kommissionen og efter udtalelse fra Europa-Parlamentet og Det økonomiske og sociale Udvalg.

Direktivet definerer først begrebet kollektiv afskedigelse og direktivets anvendelsesområde og fastsætter herefter en forhandlingsprocedure samt en fremgangsmåde for kollektiv afskedigelse.

Direktivets artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne sætter de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, i kraft inden to år efter dettes meddelelse og underretter straks Kommissionen herom.«

Direktivet blev meddelt Italien den 19. februar 1975, og fristen for at efterkomme direktivet udløb den 19. februar 1977, dvs. for næsten fem år siden.

Kommissionen har henledt de italienske myndigheders opmærksomhed på nødvendigheden af, at de foreskrevne foranstaltninger blev truffet i tide.

Den 4. juli 1978 opfordrede Kommissionen den italienske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden to måneder, jf. traktatens artikel 169. Ved fristens udløb havde Kommissionen ikke modtaget noget svar.

Kommissionen fremsatte den 25. september 1979 den i artikel 169, stk. 1, nævnte begrundede udtalelse, hvori den opfordrede Den italienske Republik til inden en måned at vedtage de foranstaltninger, som var nødvendige for at gennemføre det pågældende direktiv. Ved skrivelse af 5. november 1979 anerkendte de italienske myndigheder modtagelsen af den begrundede udtalelse.

De italienske myndigheder rettede ved skrivelse af 23. november 1979 først følgende bemærkninger til Kommissionen »... at der ikke for at fastslå, om de forskellige medlemsstater har opfyldt deres forpligtelser efter direktivet, er nogen grund til at gennemføre en ren formel kontrol af, om direktivets bestemmelser er optaget i den pågældende medlemsstats nationale retsorden, men at det snarere bør undersøges, om medlemsstatens nationale retsorden generelt indeholder garantier, som er egnet til opfyldelsen af de praktiske mål, som det pågældende direktiv forfølger«, og sluttede skrivelsen med »... kan påvise, at ordningen i vort land, som den fungerer i praksis og med de midler, som lovgiver har indført med henblik på dens funktion — også selv om disse er delvis forskellige fra de i direktivet omtalte — fører til det samme resultat, som tilsigtes med fællesskabsdirektivet«.

Ved senere skrivelse af 25. marts 1980 meddelte de italienske myndigheder, at et lovforslag (indeholdende bestemmelserne i lovdekret nr. 64 af 11. december 1979, der var bortfaldet, idet det ikke

inden for den fastsatte frist var blevet ophøjet til lov) blev behandlet af Parlamentet. Dette lovforslag indeholdt en bestemmelse, som mere udførligt skulle gennemføre direktivet.

Endelig oplyste de italienske myndigheder ved telex af 10. december 1980, at lovforslaget foreløbigt var blevet vedtaget af deputeretkammeret og inden et år ville blive ophøjet til lov.

Siden da har Kommissionen intet hørt vedrørende vedtagelsen af nævnte lovforslag.

Nærværende sag er anlagt ved stævning af 10. april 1981, indleveret til Domstolens justitskontor den 15. april s.å. Den italienske regering har ved telex meddelt, at den ikke ønsker at indgive svarskrift.

På grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten har Domstolen besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisførelse. Domstolen har dog stillet Kommissionen et skriftligt spørgsmål vedrørende de lakuner i de gældende bestemmelser i Italien, som skulle udgøre en ufuldstændig gennemførelse af Rådets direktiv.

II — Parternes påstande

Kommissionen har nedlagt følgende påstand:

»— Det statueres, at Den italienske Republik har undladt af opfylde en forpligtelse, som påhviler den i henhold til traktaten, ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 75/129/EØF om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser.

— Den italienske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

Den italienske Republik har ikke nedlagt nogen formel påstand.

III — Parternes søgsmålsgrunde og argumenter

Kommissionen har i stævningen gjort gældende, at Domstolens praksis på området er klar. Det fremgår navnlig af dommene i sagerne 79/72, Kommissionen mod Italien, Sml. 1973, s. 667, 52/75, Kommissionen mod Italien, Sml. 1976, s. 277, 10/76, Kommissionen mod Italien, Sml. 1976, s. 1359, 42 og 43/80, Kommissionen mod Italien, endnu utrykt.

I den anden af de nævnte domme uddybede Domstolen den argumentation, den havde fremført i den første dom, idet den udtalte:

»Den nøjagtige gennemførelse af et direktiv er så meget desto vigtigere, som gennemførelsesforanstaltningerne er overladt til medlemsstaternes skøn, og sådanne retsakter vil være uden virkning, hvis de tilsigtede mål ikke nås inden for de fastsatte frister; bestemmelserne i et direktiv er ikke mindre bindende for de medlemsstater, som det retter sig til, end enhver anden regel i fællesskabsretten, og det gælder så meget desto mere for

bestemmelserne om de frister, der skal overholdes for gennemførelsen af de foreskrevne foranstaltninger, navnlig fordi forskellen i de ordninger, der anvendes i medlemsstaterne, kan medføre forskelsbehandling efter udløbet af disse frister.«

Det fremgår endvidere klart af Domstolens praksis, at medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig bestemmelser, praksis eller øvrige forhold i deres interne retsorden til støtte for, at forpligtelser og frister i fællesskabsdirektiverne ikke overholdes.

Den italienske regering mener ikke, at der er tale om en sag, som kan indbringes for Domstolen efter artikel 169, idet der ikke i sagen er tale om et vedkommende og vigtigt traktatbrud.

Det fremgår af den skrivelse af 23. november 1979, som den italienske regering tilstillede Kommissionen som svar på Kommissionens fremsatte udtalelse, at der efter de gældende italienske bestemmelser i overensstemmelse med det i direktivet fastsatte først kan foretages kollektiv afskedigelse, hvis arbejdsgiveren forudgående har forhandlet med arbejdstagernes repræsentanter med henblik på at begrænse antallet af afskedigelser til det absolut minimale og med henblik på at afbøde deres følger. Arbejdsgiveren skal endvidere inden en kollektiv afskedigelse informere vedkommende minister eller myndighed, for at der kan tages det nødvendige initiativ til en løsning af problemet.

Kommissionen har imidlertid ikke fundet anledning til at tage de oplysninger, som den italienske regering fremførte i dens ovenfor nævnte skrivelse, i betragtning, idet Kommissionen har tilføjet, at de italienske myndigheder i skrivelsen af 25. marts 1980 »overhovedet ikke har bestridt det traktatbrud, der gøres gældende over for dem«.

Ifølge den italienske regering har Kommissionen ikke fortolket sidstnævnte skrivelse korrekt. Den omstændighed, at der forelå et lovforslag, som skulle fastlægge de nationale bestemmelser på det område, som direktivet omhandler, indebar ikke, at den italienske regering fandt det nødvendigt at vedtage en ny lov for at kunne gennemføre fællesskabsdirektivet.

Som det klart fremgår af skrivelsen af 25. marts 1980, havde den italienske regering blot fundet det nyttigt ved en gentagelse at systematisere en række principper og regler vedrørende de vilkår og fremgangsmåder, som gjaldt for kollektive afskedigelser, uden at det herved var den italienske regerings hensigt af føje noget væsentligt nyt til det lovkompleks, som i sig selv i Italien sikrer anvendelsen af de kriterier, som er angivet i fællesskabsdirektivet.

Kommissionen har hertil svaret, at artikel 41 i det nye italienske lovforslag faktisk — ligesom det tidligere lovforslag, der bortfaldt — indeholder sådanne foranstaltninger, som kræves for anvendelse af direktivet. Kommissionen mener, at Italiens traktatbrud består i ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget gennemførelsesbestemmelser til direktivet. Sagsøgtes argumenter vedrørende »formålet« med sådanne bestemmelser strider mod det faktiske begivenheds-

forløb. De er endvidere uforenelige med ordlyden af og ånden i traktatens artikel 189, stk. 3, samt med Domstolens ovenfor nævnte praksis. Endelig tager de ikke hensyn til traktatens artikel 5.

På et spørgsmål fra Domstolen vedrørende de lakuner, som i de gældende italienske bestemmelser skulle udgøre en ufuldstændig gennemførelse af Rådets direktiv, har *Kommissionen* i sin besvarelse ikke fremført nye oplysninger udover dem, som var indeholdt i Kommissionens skriftlige indlæg.

IV — Mundtlig forhandling

Parterne har afgivet indlæg i retsmødet den 2. marts 1982.

Generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 28. april 1982.

Præmisser

1 Ved stævning, indgivet til Domstolens justitskontor den 15. april 1981, har Kommissionen for De europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktaten, ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 75/129/EØF af 17. februar 1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT L 48, s. 29).

2 Rådet udstedte direktiv 75/129 i henhold til traktatens artikel 100, som omhandler tilnærmelse af medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser, der direkte indvirker på fællesmarkedets oprettelse eller funktion. Det anføres i direktivets betragtninger, at det er vigtigt at øge beskyttelsen af arbejdstagerne i tilfælde af kollektive afskedigelser, under hensyn til nødvendigheden af en afbalanceret økonomisk og social udvikling i Fællesskabet; at selv om udviklingen i Fællesskabets medlemsstater går i samme retning, findes der stadig forskelle mellem de gældende bestemmelser, som angår reglerne for og fremgangsmåden ved kollektive afskedigelser samt de foranstaltninger, der kan afbøde følgerne af disse afskedigelser for arbejdstagerne; at disse forskelle kan indvirke direkte på fællessmarkedets funktion; at Rådets resolution af 21. januar 1974 henviser til et direktiv om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedi-

gelser, og at det derfor er nødvendigt at fremskynde denne tilnærmelse på et stadigt stigende niveau i henhold til artikel 117 i traktaten, som sigter på at fremme en forbedring af arbejdernes leve- og arbejdsvilkår for herigennem at muliggøre en udjævning af disse vilkår på et stadigt stigende niveau.

3 Under hensyn hertil fastsætter direktivet anvendelsesområdet for begrebet »kollektive afskedigelser«, men giver dog medlemsstaterne mulighed for selv at vælge mellem de to kriterier, som direktivet opstiller.

4 Direktivets artikel 2 bestemmer, 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. Arbejdsgiveren er forpligtet til at give dem alle relevante oplysninger og i hvert fald til at give skriftlig meddelelse om årsagerne til afskedigelserne, antallet at arbejdstagere, der skal afskediges, antallet af arbejdstagere, der normalt beskæftiges, samt for hvilken periode den forudses, at afskedigelserne skal finde sted. Arbejdsgiveren er forpligtet til at fremsende en genpart af denne skriftlige meddelelse til den kompetente offentlige myndighed.

5 Direktivets artikler 3 og 4 regulerer den kompetente offentlige myndigheds inddragelse. Arbejdsgiveren er forpligtet til skriftligt at meddele den offentlige myndighed enhver plan om kollektiv afskedigelse. Meddelelsen skal indeholde alle relevante oplysninger om de i artikel 2 fastsatte forhandlinger, og desuden om forhandlingerne med arbejdstagernes repræsentanter. Arbejdsgiveren er forpligtet til at fremsende en kopi af denne meddelelse til arbejdstagernes repræsentanter. De kollektive afskedigelser får i almindelighed virkning tidligst 30 dage efter meddelelsen. Den kompetente offentlige myndighed skal benytte denne frist til at søge løsninger på de problemer, som de påtænkte kollektive afskedigelser rejser, og med henblik herpå kan den fastsatte frist forlænges.

6 Ifølge direktivets artikel 6 skal medlemsstaterne sætte de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme dette direktiv, i kraft inden to år efter dets meddelelse.

7 Det angives i direktivets artikel 5, at direktivet ikke berører medlemsstaternes mulighed for at anvende eller indføre administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som er gunstigere for arbejdstagerne.

8 Den italienske regering har anført, at under hensyn til hele den italienske beskyttelsesordning ved afskedigelser, nemlig såvel den udvidelse af begrebet individuel afskedigelse, som indeholdes i italiensk lovgivning, hvis strenge bestemmelser begunstiger arbejdstagerne, som de særlige lovbestemmelser vedrørende kollektive afskedigelser og bestemmelser i kollektive overenskomster, indeholder den italienske ordning vilkår og foreskriver fremgangsmåder, som giver mulighed for at nå direktivets mål, og som endog i visse henseender går videre end direktivets krav.

9 Den italienske regering har imidlertid ikke bestridt, at der på visse områder, navnlig inden for landbrug og handel, ikke i Italien gælder så fuldstændige regler, som de i direktivet angivne. Det står desuden fast, at de italienske kollektive overenskomster ikke indeholder krav om en skriftlig meddelelse fra arbejdsgiveren som foreskrevet i direktivet, og at den italienske ordning heller ikke — i modsætning til direktivet — kræver meddelelse til den kompetente offentlige myndighed ved enhver kollektiv afskedigelse, samt at den kompetente offentlige myndighed heller ikke er forpligtet til at søge en løsning på de problemer, som de planlagte kollektive afskedigelser medfører.

10 Heraf følger, at de bestemmelser, der på dette område gælder i Italien, ikke er tilstrækkelige til at opfylde alle direktivets krav.

11 Det bemærkes, at direktivet, som Rådet fandt nødvendigt efter traktatens artikel 117 for at fremme en forbedring af arbejdernes leve- og arbejdsvilkår, tilsigter en tilnærmelse af medlemsstaternes ved lov eller administrativt fastsatte bestemmelser på det pågældende område. Direktivets bestemmelser skal altså føre til oprettelsen af en fælles kernelovgivning, som skal gælde i alle medlemsstaterne, idet direktivets bestemmelser dog samtidig giver medlemsstaterne mulighed for at anvende eller indføre bestemmelser, som er mere fordelagtige for arbejdstagerne.

12 Det følger af det ovenfor anførte, at Den italienske Republik ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for fuldstændigt at efterkomme direktivet, har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktaten.

Sagens omkostninger

13 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, bliver den part, der taber sagen, dømt til af afholde sagens omkostninger.

14 Sagsøgte har tabt sagen og tilpligtes derfor at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1. **Den italienske Republik har undladt at opfylde de forpligtelser, som påhviler den i henhold til traktaten, ved ikke inden for den fastsatte frist at have vedtaget de bestemmelser, der er nødvendige for at efterkomme Rådets direktiv 75/129/EØF af 17. februar 1975 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser (EFT L 48, s. 29).**

2. **Sagsøgte betaler sagens omkostninger.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Mackenzie Stuart O'Keeffe Koopmans Everling

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. juni 1982.

P. Heim
Justitssekretær

J. Mertens de Wilmars
Præsident