ARREST VAN HET HOF
VAN 8 JUNI 1982 [1]

Commissie van de Europese Gemeenschappen tegen Italiaanse republiek

„Niet-nakoming — richtlijn inzake collectief ontslag"

Zaak 91/81

Samenvatting

Sociale politiek — Onderlinge aanpassing van wetgevingen — Collectief ontslag — Richtlijn 75/129 — Doel — Bevoegdheden van Lid-Staten
(EEG-Verdrag, artikel 117; richtlijn nr. 75/129 van de Raad)

Richtlijn nr. 75/129, die volgens de Raad beantwoordt aan de in artikel 117 EEG-Verdrag gestelde noodzaak, de verbetering van de levensstandaard en de arbeidsvoorwaarden van de werknemers te bevorderen, strekt ertoe de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten inzake collectief ontslag nader tot elkaar te brengen. De bepalingen van de richtlijn zijn derhalve gericht op de vorming van een gemeenschappelijke normatieve basis die in alle Lid-Staten van toepassing is doch deze laatste de bevoegdheid laat bepalingen toe te passen of in te voeren die gunstiger zijn voor de werknemers.

In zaak 91/81,

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN, te dezen vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur A. Toledano Laredo als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij O. Montalto, lid van de juridische dienst van de Commissie, Bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

ITALIAANSE REPUBLIEK, in de persoon van haar gemachtigde A. Squillante, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen, verdragen en wetgeving, te dezen vertegenwoordigd door P. G. Ferri, avvocato dello Stato, domicilie gekozen hebben te Luxemburg ter Italiaanse ambassade,

verweerster,

1 — Procestaal: Italiaans.

betreffende een verzoek tot vaststelling dat de Italiaanse republiek, door niet binnen de voorgeschreven termijn de bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor het 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 L 48 van 1975, blz. 29), de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: J. Mertens de Wilmars, president, G. Bosco en A. Touffait, kamerpresidenten, Mackenzie Stuart, A. O'Keeffe, T. Koopmans en U. Everling, rechters,

advocaat-generaal: P. VerLoren van Themaat
griffier: P. Heim

het navolgende

ARREST

De feiten

De feiten, het procesverloop en de conclusies, middelen en argumenten van partijen kunnen worden samengevat als volgt:

I — De feiten en het procesverloop

De in de Lid-Staten van de Gemeenschap geldende voorschriften inzake de modaliteiten en de procedure voor collectief ontslag, alsmede de maatregelen die de gevolgen van dit ontslag voor de werknemers kunnen verzachten, vertoonden verschillen die van invloed konden zijn op de werking van de gemeenschappelijke markt.

De resolutie van de Raad van 21 januari 1974 betreffende een sociaal actieprogramma (PB C 13 van 1974, blz. 1)

voorzag ter verbetering van de bescherming van de werknemers in een richtlijn tot onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake collectief ontslag.

Op voorstel van de Commissie en na advies van het Europees Parlement en het Economisch en Sociaal Comité, werd deze richtlijn op 17 februari 1975 door de Raad vastgesteld onder nr. 75/129.

De richtlijn geeft een omschrijving van het begrip collectief ontslag alsmede een aanduiding van haar toepassingsgebied, en voorziet voorts in een raadplegingsprocedure en een gedetailleerde procedure voor collectief ontslag.

Artikel 6, lid 1, van de richtlijn bepaalt:

„Binnen een termijn van twee jaar volgende op de kennisgeving van deze richtlijn doen de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen voor het volgen van deze richtlijn in werking treden; zij stellen de Commissie daarvan onverwijld in kennis".

De richtlijn werd Italië medegedeeld op 19 februari 1975 en de termijn voor het volgen ervan verstreek op 19 februari 1977, inmiddels vijf jaar geleden.

De diensten van de Commissie vestigden de aandacht van de Italiaanse autoriteiten op de noodzaak, tijdig de nodige maatregelen te nemen.

Op 4 juli 1978 nodigde de Commissie de Italiaanse regering overeenkomstig artikel 169 EEG-Verdrag uit, binnen twee maanden haar opmerkingen te maken. Deze termijn verstreek zonder dat de Italiaanse regering van zich liet horen.

Op 25 september 1979 bracht de Commissie een met redenen omkleed advies uit als bedoeld in artikel 169, eerste alinea, EEG-Verdrag, waarin de Italiaanse republiek werd uitgenodigd binnen een maand de maatregelen te treffen die nodig waren voor de uitvoering van de richtlijn. Bij brief van 5 november 1979 bevestigden de Italiaanse autoriteiten de ontvangst van dit met redenen omkleed advies.

De Italiaanse autoriteiten deelden de Commissie vooreerst bij brief van 23 november 1979 mede dat het, om na te gaan of de verschillende Lid-Staten aan de voor hen uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen hadden voldaan, niet nodig was om zuiver formeel vast te stellen of in de rechtsorde van een bepaalde Lid-Staat de bepalingen waren opgenomen die nodig waren voor het volgen van de richtlijn; veeleer moest worden nagegaan of de rechtsorde van die Lid-Staat in het algemeen de verwezenlijking van de praktische doeleinden van de richtlijn mogelijk maakte. De Italiaanse autoriteiten betoogden te kunnen aantonen dat de organisatie van de rechtsbetrekkingen in hun land volgens de heersende praktijk en de betrokken wettelijke voorzieningen — ook al weken deze gedeeltelijk af van het bepaalde in de richtlijn — tot resultaten leidde overeenkomende met die welke met de communautaire richtlijn werden beoogd.

In een mededeling van 25 maart 1980 berichtten de Italiaanse autoriteiten dat een wetsontwerp (waarin de bepalingen van besluitwet nr. 64 van 11 december 1974 waren overgenomen, doch dat vervallen was omdat het niet binnen de ge-

stelde termijn in een wet was omgezet) bij het parlement in studie was, omdat dit een nauwkeurig geformuleerde bepaling inzake de tenuitvoerlegging van de richtlijn bevatte.

Bij telex van 10 december 1980 deelden de Italiaanse autoriteiten mede dat het wetsontwerp ad referendum door de Kamer van afgevaardigden was goedgekeurd en dat het naar verwachting binnen een jaar door de wetgever zou worden goedgekeurd.

Nadien vernam de Commissie niets meer over de goedkeuring van genoemd wetsontwerp.

Het onderhavige beroep, van 10 april 1981, is op 15 april 1981 ter griffie van het Hof ingekomen. De Italiaanse regering heeft per telex meegedeeld, af te zien van het indienen van dupliek.

Het Hof heeft, op rapport van de rechter-rapporteur en gehoord de advocaat-generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Het heeft de Commissie echter een schriftelijke vraag gesteld betreffende de leemten in de Italiaanse wettelijke regeling waarin de richtlijn van de Raad onvolledig ten uitvoer zou zijn gelegd.

II — Conclusies van partijen

De *Commissie* concludeert dat het den Hove behage:

„— te verklaren dat de Italiaanse republiek, door niet binnen de gestelde termijnen de bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor het volgen van richtlijn nr. 75/129 EEG van de Raad betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake collectief ontslag, een ingevolge het EEG-Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen;

— de Italiaanse republiek te verwijzen in de kosten van het geding."

De *Italiaanse republiek* heeft geen conclusies ingediend.

III — Middelen en argumenten van partijen

De *Commissie* betoogt in haar verzoekschrift dat de rechtspraak van het Hof op het onderhavige gebied duidelijk is, en verwijst naar de arresten 79/72 (Commissie t. Italië, Jurispr. 1973, blz. 667), 52/75 (Commissie t. Italië, Jurispr. 1976, blz. 277), 10/76 (Commissie t. Italië, Jurispr. 1976, blz. 1359), 42 en 43/80 (Commissie t. Italië, nog niet gepubliceerd).

In het arrest in zaak 52/75 werkte het Hof de in eerstbedoeld arrest gevolgde redenering nader uit; het overwoog daarbij:

„Overwegende dat stipte naleving van een richtlijn van te meer belang is waar de uitvoeringsmaatregelen ter discretie van de Lid-Staten zijn gelaten en dat zulke handelingen niet het beoogde effect kunnen sorteren wanneer de beoogde doelen niet binnen de gestelde termijnen worden bereikt; dat de werking der voorschriften van een richtlijn ten aanzien van de Lid-Staten tot welke zij zijn gericht niet minder dwingend is dan die welke aan andere bepalingen van het Gemeenschapsrecht is verbonden, hetgeen te meer geldt voor voorschriften betreffende de termijnen binnen welke

de daarin voorziene maatregelen in werking moeten zijn getreden, en wel zulks met name in verband met het feit dat wanneer er na het verstrijken dier termijnen in de Lid-Staten nog steeds verschillende regelingen zouden blijven toegepast, discriminatie het gevolg zou kunnen zijn".

Het Hof heeft voorts uitgemaakt dat de Lid-Staten zich ter rechtvaardiging van de niet-eerbiediging van verplichtingen en termijnen die in richtlijnen van de Gemeenschap besloten liggen, niet ten exceptieve op nationaalrechtelijke bepalingen, praktijken of toestanden kunnen beroepen.

Volgens de *Italiaanse regering* is in casu geen sprake van een geldig verzoek ex artikel 169 EEG-Verdrag, gebaseerd op passende en ernstige grieven inzake de niet-nakoming van verdragsverplichtingen.

Immers blijkens haar opmerkingen van 23 november 1979 naar aanleiding van het advies van de Commissie, verhinderen de in Italië geldende bepalingen — overeenkomstig de betrokken richtlijn — ieder collectief ontslag waarbij de werkgever niet vooraf overleg heeft gepleegd met de vertegenwoordigers van de werknemers om de ontslagmaatregel binnen de grenzen van het strikt onvermijdelijke te houden en de gevolgen ervan te verzachten, en waarbij de bevoegde minister of overheidsinstantie niet vooraf door de werkgevers zijn ingelicht om de nodige initiatieven voor de oplossing van het probleem te kunnen nemen.

De Commissie meende echter de in genoemde opmerkingen verstrekte gegevens buiten beschouwing te kunnen laten, en voegde daar aan toe dat de Italiaanse autoriteiten te enen male hadden nagelaten de verweten niet-nakoming van verdragsverplichtingen in hun latere mededeling van 25 maart 1980 te betwisten.

Dit is volgens de Italiaanse regering stellig een onjuiste uitlegging van de inhoud van die mededeling. Het bestaan van een wetsontwerp met als doel klaarheid te scheppen met betrekking tot de interne regeling op het door de richtlijn bestreken gebied, betekende niet dat het nieuwe wetsontwerp door de Italiaanse regering nodig werd geacht ter uitvoering van de gemeenschapsrichtlijn.

Zoals duidelijk blijkt uit de bewoordingen van de mededeling van 25 maart 1980, achtte de Italiaanse regering het slechts nuttig systeem te brengen in een samenstel van beginselen en voorschriften inzake de voorwaarden en procedures die gelden voor collectief ontslag, en wilde zij geen wezenlijke veranderingen brengen in een normatieve regeling die op zich de toepassing in Italië van de in de gemeenschapsrichtlijn vermelde criteria waarborgt.

De *Commissie* antwoordt dat artikel 41 van het nieuwe Italiaanse wetsontwerp, evenals de voordien vervallen besluitwet, inderdaad de maatregelen bevat die noodzakelijk zijn voor de toepassing van de richtlijn. De aan Italië verweten nietnakoming houdt echter in dat dit land niet binnen de voorgeschreven termijn de bepalingen ter uitvoering van de richtlijn heeft vastgesteld. Verweersters overwegingen betreffende „het nut" van deze bepalingen zijn volgens haar in strijd met

de feiten. Zij zijn voorts onverenigbaar met de letter en de geest van artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag en met bovengenoemde, ondubbelzinnige rechtspraak van het Hof. Tenslotte wordt geen rekening gehouden met de bepalingen van artikel 5 EEG-Verdrag.

Het antwoord van de *Commissie* op een vraag van het Hof inzake de leemten welke, in de thans in Italië geldende teksten, een onvolledige tenuitvoerlegging van de richtlijn van de Raad meebrengen, bevat niet veel meer gegevens dan zij reeds in haar memories had verstrekt.

IV — Mondelinge behandeling

Partijen zijn ter terechtzitting van 2 maart 1982 in hun pleidooien gehoord.

De advocaat-generaal heeft ter terechtzitting van 28 april 1982 conclusie genomen.

In rechte

1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 15 april 1981, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld strekkende tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor het 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 L 48 van 1975, blz. 29), de krachtens het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

2 Richtlijn nr. 75/129 is door de Raad vastgesteld op basis van artikel 10 EEG-Verdrag, inzake het nader tot elkaar brengen van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten welke rechtstreeks van invloed zijn op de instelling of de werking van de gemeenschappelijke markt. In de considerans van de richtlijn wordt gesteld dat het dienstig is 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; dat er niettegenstaande een convergente ontwikkeling verschillen blijven bestaan tussen de in de Lid-Staten van de Gemeenschap geldende voorschriften wat betreft de modaliteiten en de procedure voor collectief ontslag, alsmede de maatregelen die de gevolgen van dit ontslag voor de werknemers kunnen verzachten; dat deze verschillen rechtstreeks van invloed kunnen zijn op de werking van de gemeenschappelijke markt; dat de resolutie van de Raad van 21 januari 1974 voorziet in een richtlijn tot onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten in-

zake collectief ontslag, en dat bijgevolg deze onderlinge aanpassing dient te worden bevorderd, in de zin van artikel 117 EEG-Verdrag, dat ertoe strekt de verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers te bevorderen, zodat de onderlinge aanpassing daarvan op de weg van de vooruitgang wordt mogelijk gemaakt.

3 In het licht van deze overwegingen bepaalt de richtlijn het toepassingsgebied van het begrip „collectief ontslag", waarbij echter aan de Lid-Staten de keuze wordt gelaten tussen twee in de richtlijn vastgestelde criteria.

4 Artikel 2 van de richtlijn bepaalt dat de werkgever die overweegt collectief ontslag te verlenen, verplicht is de vertegenwoordigers van de werknemers te raadplegen ten einde tot een akkoord te komen. Hij is verplicht hun alle nuttige gegevens te verstrekken en, in elk geval, door middel van een schriftelijke mededeling, de reden van het ontslag, het aantal voor ontslag in aanmerking komende werknemers, het aantal werknemers dat hij gewoonlijk in dienst heeft en de periode die wordt overwogen voor het doen plaatsvinden van de ontslagen. Hij is verplicht de bevoegde overheidsinstantie een afschrift te doen toekomen van deze schriftelijke mededeling.

5 De artikelen 3 en 4 van de richtlijn bevatten bepalingen inzake tussenkomst van de bevoegde overheidsinstantie. De werknemer is verplicht van elk plan voor collectief ontslag schriftelijk kennis te geven aan de bevoegde overheidsinstantie. Deze kennisgeving moet alle nuttige gegevens bevatten betreffende de in artikel 2 genoemde materies alsmede betreffende de raadpleging van de vertegenwoordigers van de werknemers. Afschrift van deze kennisgeving wordt toegezonden aan de vertegenwoordigers van de werknemers. Het collectief ontslag gaat in het algemeen niet eerder in dan 30 dagen na ontvangst van de kennisgeving. De bevoegde overheidsinstantie dient deze termijn te gebruiken om oplossingen te zoeken voor de problemen die uit het voorgenomen collectief ontslag voortvloeien; bovenbedoelde termijn kan daartoe worden verlengd.

6 Ingevolge artikel 6 van de richtlijn zijn de Lid-Staten gehouden binnen een termijn van twee jaar volgende op de kennisgeving van de richtlijn de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen voor het volgen ervan in werking te doen treden.

7 In artikel 5 is bepaald, dat de richtlijn geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de Lid-Staten om wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen toe te passen of in te voeren die gunstiger zijn voor de werknemers.

8 De Italiaanse regering heeft opgemerkt dat, gelet op de Italiaanse regeling van de bescherming bij ontslag in haar geheel, die voortvloeit uit de ruime betekenis in de Italiaanse wettelijke regeling van het begrip individueel ontslag, dat streng wordt beheerst door bepalingen ten gunste van de werknemers, de specifieke bepalingen inzake collectief ontslag en de bepalingen van de collectieve overeenkomsten, deze regeling voorwaarden biedt en procedures instelt waarmee de doelstellingen van de richtlijn kunnen worden bereikt en die in verschillende opzichten zelfs verder gaan dan de daarin gestelde eisen.

9 De Italiaanse regering heeft evenwel niet betwist dat in Italië in bepaalde sectoren, met name de landbouw en de handel, geen regeling bestaat die zo volledig is als de richtlijn. Voorts staat vast dat voor de Italiaanse collectieve overeenkomsten niet de in de richtlijn voorgeschreven schriftelijke kennisgeving door de werkgever is vereist, dat het Italiaanse systeem niet, zoals de richtlijn, mededeling aan de bevoegde overheidsinstantie voorschrijft van elk collectief ontslag, en dat tussenkomst van de bevoegde overheidsinstantie om oplossingen te zoeken voor de uit een voorgenomen collectief ontslag voortvloeiende problemen, niet verplicht is.

10 Hieruit volgt dat de ter zake in Italië geldende bepalingen ontoereikend zijn om te voldoen aan de in de richtlijn gestelde eisen.

11 In dit verband moet erop worden gewezen dat de richtlijn, die volgens de Raad beantwoordt aan de in artikel 117 EEG-Verdrag gestelde noodzaak, de verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers te bevorderen, ertoe strekt de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de Lid-Staten ter zake nader tot elkaar te brengen. De bepalingen van de richtlijn zijn derhalve gericht op de vorming van een gemeenschappelijke normatieve basis, die in alle Lid-Staten van toepassing is, doch deze laatste de bevoegdheid laat bepalingen toe te passen of in te voeren die gunstiger zijn voor de werknemers.

12 Uit het voorgaande volgt dat de Italiaanse republiek, door niet binnen de gestelde termijn de bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor het volledig volgen van de richtlijn, de ingevolge het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

13 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen.

14 Aangezien verweerster in het ongelijk is gesteld, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende,

verstaat:

1. **Door niet binnen de gestelde termijn de nodige bepalingen vast te stellen die nodig zijn voor het volledig volgen van richtlijn nr. 75/129 van de Raad van 27 februari 1975 betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake collectief ontslag (PB L 48 van 1975, blz. 29), is de Italiaanse republiek de ingevolge het Verdrag op haar rustende verplichtingen niet nagekomen.**

2. **Verweerster wordt verwezen in de kosten.**

Mertens de Wilmars Bosco Touffait

Mackenzie Stuart O'Keeffe Koopmans Everling

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 juni 1982.

De griffier

P. Heim

De president

J. Mertens de Wilmars