

CONCLUSIE VAN DE ADVOCaat-GENERAAL
P. VERLOREN VAN THEMAAT
VAN 28 APRIL 1982

*Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,*

1. Inleiding

De Commissie verzoekt het Hof vast te stellen dat de Italiaanse republiek een krachtens het Verdrag op haar rustende verplichting niet is nagekomen, door niet tijdig de noodzakelijke maatregelen te nemen om uitvoering te geven aan 's Raads richtlijn nr. 75/129 „betreffende de aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Statens inzake collectief ontslag”.

2. Het verloop en het object van de procedure

De Italiaanse regering verweert zich in deze procedure met name door te stellen dat op zich geen uitvoeringswetgeving noodzakelijk was nu reeds in hoofdzaak aan de doelstellingen van de richtlijn werd voldaan door een samenstel van een drietal wetgevingen en een aantal intersyndicale overeenkomsten, met uitzondering van enkel geringe lacunes. Dat de Italiaanse regering toch een wetsvoorstel bij het Parlement heeft ingediend ter uitvoering van de richtlijn betekent niet, naar haar mening, dat zonder dit wetsvoorstel niet aan de richtlijn zou zijn voldaan. Het wetsvoorstel beoogt louter een systematischer behandeling van dit onderwerp te geven. De Italiaanse regering verwijt de Commissie de onjuiste

conclusie te hebben getrokken, dat Italië, door het nog niet in werking zijn van het wetsvoorstel, niet aan haar verdragsverplichtingen zou hebben voldaan. De Commissie zou naar haar mening van het formalistische standpunt uitgaan dat slechts door het nemen van uitvoeringsmaatregelen aan een richtlijn kan worden voldaan, onafhankelijk van de vraag of de rechtsorde van een Lid-Staat reeds voldoet aan de bepalingen van de richtlijnen. Zij verwijt de Commissie dat deze louter uit het uitblijven van uitvoeringsmaatregelen heeft afgeleid dat de Italiaanse republiek niet aan de verplichtingen ingevolge de richtlijn heeft voldaan zonder na te gaan of in de Italiaanse rechtsorde de doelstellingen van de richtlijn reeds werden gewaarborgd. Ik geloof dat het, gezien deze controversen, juist is eerst het verloop van de procedure en het object van het beroep na te gaan. Voor het verloop van de procedure moge ik daarbij mede verwijzen naar het rapport ter terechtzitting.

Uit het met redenen omkleed advies dat de Commissie op 23 oktober 1979 aan de Italiaanse regering heeft uitgebracht, blijkt ten eerste, onder punt III, dat de Commissie uit het feit dat de Italiaanse regering haar, tot op die dag, niet had meegedeeld welke maatregelen waren getroffen, heeft afgeleid dat er geen maatregelen waren vastgesteld. Vervolgens stelt de Commissie onder een apart punt IV dat in de huidige Italiaanse rechtsorde een specifieke regeling terzake van collectief ontslag ontbreekt. Daarnaast wijst zij erop dat voor de industriële sector, een intersyndicale overeenkomst bestaat van 5 mei 1965, waarin een consultatieprocedure met de verte-

genwoordigers van de werknemers is neergelegd en dat een soortgelijke overeenkomst geldt voor de transportsector. Er zou echter geen algemene, ook voor andere sectoren dan industrie en vervoer geldende, verplichting bestaan om de publieke autoriteiten in te lichten. Daarbij wijst zij op de wet nr. 675/1977 en met name artikel 25, waarin wel een verplichting tot informatie van de publieke autoriteiten bestaat maar welke niet aan de richtlijn voldoet, nu deze niet verplicht, maar uitsluitend op verzoek van partijen tussen beide kunnen komen op zoek naar mogelijke oplossingen. Op basis hiervan trekt zij uiteindelijk de conclusie dat de Italiaanse rechtsorde niet in overeenstemming is met de bepalingen in de richtlijn, en dat derhalve de Italiaanse Republiek in gebreke is gebleven.

Ook uit de volgende memoriën voor het Hof blijkt niet dat de Commissie langs een andere weg tot deze conclusie was gekomen. Met name moge ik nog verwijzen naar het antwoord van de Commissie op de aanvullende vragen van het Hof, waarin zij, enigszins uitvoeriger, haar conclusie bevestigt. De vertegenwoordiger van de Commissie heeft bovendien nog tijdens de mondelinge behandeling, op vragen van het Hof, meegedeeld dat de Commissie wel degelijk de bestaande regelingen in Italië aan de verplichtingen van de richtlijn getoetst heeft. Ingeval zij gemeend had dat deze hiermee in overeenstemming waren, had zij de procedure niet voor het Hof aangehangig gemaakt. Darmee is van de zijde van de Commissie aangegeven dat ook zij er van uitgaat dat om aan een richtlijn te voldoen niet per se uitvoeringsmaatregelen noodzakelijk zijn. Daarmee kan ik het in zijn algemeenheid eens zijn. In het slotartikel van een richtlijn staat in de regel dat de Lid-Staat binnen een bepaalde periode de wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen moet treffen die noodzakelijk zijn voor het uitvoeren van de richtlijn. Ingeval de rechtsorde reeds aan

de bepalingen van de richtlijn voldoet, kunnen nadere maatregelen, ook naar mijn oordeel, niet meer als noodzakelijk gezien worden. Ik merk daarbij echter wel op dat aan de vereisten van de richtlijn onduidelijk moet worden voldaan, aangezien anders het gewenste uniforme resultaat van de richtlijn in de verschillende rechtsordes niet zou worden bereikt, waarbij slechts vorm en middelen van de uitvoering aan de Lid-Staten zijn overgelaten.

Wat hier ook van zij, uit het bovenstaande volgt dat de Commissie het huidige beroep bij het Hof aanhangig heeft gemaakt daar zij van oordeel is dat de Italiaanse republiek niet tijdig de noodzakelijke maatregelen heeft genomen ter uitvoering van de richtlijn, nu de Italiaanse rechtsorde niet voldoet aan de vereisten van de richtlijn.

3. De inhoud van de richtlijn

Om het beroep van de Commissie nader te kunnen beoordelen dient enige aandacht gegeven te worden aan de inhoud en verplichtingen van de richtlijn in kwestie. Allereerst zij daarover opgemerkt dat deze werd vastgesteld op 17 februari 1975 en dat de uitvoeringstermijn, ingevolge artikel 6, lid 1, is verstreken op 19 februari 1977, inmiddels vijf jaar geleden.

De richtlijn is met name vastgesteld op basis van artikel 100 van het EEG-Verdrag. In de eerste overweging wordt gesteld dat „het dienstig is de werknemers bij collectief ontslag meer bescherming te bieden”. In de volgende overwegingen

wordt onder meer vastgesteld dat de verschillen in de geldende voorschriften in de Lid-Staten „rechtstreeks van invloed kunnen zijn op de werking van de gemeenschappelijke markt”.

De richtlijn bevat vier afdelingen, te weten:

- afdeling I: definities en toepassingsgebied (artikel 1);
- afdeling II: raadplegingsprocedure (artikel 2);
- afdeling III: procedure voor collectief ontslag (artikelen 3 en 4);
- afdeling IV: de slotbepalingen.

In artikel 1 wordt een precieze definitie gegeven van wat onder collectief ontslag verstaan moet worden: namelijk het ontslag door een werkgever om een of meer redenen die geen betrekking hebben op de persoon van de werknemer, wanneer het om een bepaald aantal werknemers gaat binnen een bepaalde periode. Het artikel noemt daarbij een tweetal mogelijke varianten terzake van de nadere bepaling van het aantal werknemers, ter keuze van de Lid-Staten. Vervolgens stelt het in lid 2 vast in welke vier gevallen de richtlijn niet van toepassing is. Artikel 2 schrijft een verplichte raadplegingsprocedure voor met de vertegenwoordigers van de werknemers wanneer de werkgever overweegt collectief ontslag te verlenen teneinde tot een akkoord te komen. Voorts stelt het de minimale inhoud van een dergelijke consultatie vast. De artikelen 3 en 4 houden onder meer de verplichting in voor de werkgever om van elk plan voor collectief ontslag de bevoegde overheidsinstantie schriftelijk in kennis te stellen. Het ontslag kan niet ingaan dan na een bepaalde periode vanaf de kennisgeving. Deze periode dient te worden gebruikt door de overheidsinstantie om oplossingen te zoeken.

Tenslotte bevatten de slotartikelen (artikelen 5 tot en met 8) naast de procedureel in casu mede relevante informatieverplichtingen, alsmede de gebruikelijke termijnbepaling voor de uitvoering een bepaling, in artikel 5, die de Lid-Staat toestaat gunstiger bepalingen toe te passen voor de werknemers.

Samengevat komt de richtlijn op het volgende neer:

- op gedetailleerde wijze wordt in de eerste plaats vastgesteld wat onder collectief ontslag verstaan moet worden en wordt in negatieve zin het toepassingsgebied van de richtlijn bepaald door in een viertal situaties de richtlijn niet van toepassing te verklaren;
- vervolgens wordt de cumulatieve verplichting neergelegd voor de werkgever om in geval er sprake is van collectief ontslag met de vertegenwoordigers van de werknemers en de overheidsinstanties over te gaan tot consultatie en informatie.

4. Het verweer van de Italiaanse regering

Voor het verweer van de Italiaanse regering moge ik vooral verwijzen naar hetgeen zij schriftelijk heeft opgemerkt naar aanleiding van het met redenen omkleed advies. In de mondelinge procedure heeft zij met name verwezen naar haar daarin neergelegde verdediging.

Cruciaal in deze procedure lijkt me dat in de eerste plaats vastgesteld dient te worden in hoeverre het begrip collectief ontslag, inclusief het toepassingsgebied, als in de richtlijn aangegeven, in de Italiaanse rechtsorde aanwezig is.

De Italiaanse regering beroept zich, in haar verweer, op een wet van 15 juli 1966, nr. 604, welke de titel draagt

„norme sui licenziamenti individuali”. Zij stelt daarbij dat het Hof van Cassatie een bepaalde uitleg heeft gegeven aan het begrip collectief ontslag nu artikel 11 collectief ontslag uitdrukkelijk van de werking van de wet uitsluit. Het Hof van Cassatie zou daarbij een interpretatie aan dit begrip hebben gegeven die overeenkomt met hetgeen daarover in de intersyndicale overeenkomsten is opgenomen. Als gevolg hiervan zouden bepaalde categorieën collectief ontslag, die onder artikel 3 van de wet kunnen vallen, niet van de werking van de wet worden uitgesloten. Bovendien zou de bescherming van de werknemers verder gaan dan in de richtlijn voorzien nu dit soort ontslagen als individuele ontslagen zouden zijn te beschouwen. Het is overigens de Italiaanse regering zelf die spreekt over „une catégorie déterminée de licenciements . . .”, op blz. 4, tweede alinea, van haar schriftelijke reactie op het met redenen omkleed advies.

Hieruit blijkt, mijns inziens, zonder enige twijfel dat de Italiaanse rechtsorde het begrip collectief ontslag als voorgeschreven in de richtlijn, als zodanig niet kent. In het beste geval kan, mijns inziens, gesteld worden dat het dit begrip slechts in negatieve zin kent nu door het Hof van Cassatie blijkbaar is vastgesteld wat daaronder verstaan moet worden om het vervolgen van de werking van de wet uit te sluiten.

De Italiaanse regering heeft geen andere middelen aangedragen om het Hof te overtuigen dat het begrip collectief ontslag wel in haar rechtsorde voorkomt.

Daar de beide verplichtingen die de richtlijn voorschrijft, namelijk de raad-

plegingsprocedure van de vertegenwoordigers van de werknemers en de inlichtingsprocedure van de overheidsautoriteiten zich pas voor kunnen doen indien er sprake is van collectief ontslag, blijkt hieruit het eminent belang om het begrip collectief ontslag in de zin van de richtlijn in de rechtsorde op te nemen. Ten overvloede voeg ik daaraan toe, dat de intersyndicale overeenkomsten waarop Italië zich beroept in de eerste plaats noch voor alle onder de richtlijn vallende werkgevers gelden, noch alle in de richtlijn vervatte verplichtingen bevatten. In de tweede plaats zullen zij, mede gelet op artikel 100 van het EEG-Verdrag en artikel 6 van de richtlijn, evenmin beschouwd kunnen worden als „middelen” in de zin van artikel 189 van het Verdrag, noch als „wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen” in de zin van artikel 6 van de richtlijn.

Naar mijn oordeel zou reeds om die reden een verdere toetsing achterwege kunnen blijven van de twee overige wetten die de Italiaanse regering heeft genoemd om aan te tonen dat in feite de vertegenwoordigers van de werknemers en de overheidsinstanties wel over de plannen terzake van ontslag door de werkgever worden ingelicht. Zij beroept zich hierbij op een wet, die in bepaalde gevallen een aanvulling op het salaris voorziet, van 20 mei 1974, nr. 164 (provvedimenti per la garanzia del salario) en de wet van 12 augustus 1977, nr. 675 terzake van de coördinatiemaatregelen inzake onder meer de industriële politiek, en herstructurering. De Italiaanse regering toont echter zelf reeds enige aarzeling terzake van de verbindendheid van deze procedures nu zij schrijft dat de ministeriële tussenkomst zowel een verplicht als een facultatief karakter heeft. Bovendien is er nog een andere reden, waaruit blijkt dat niet aan de vereisten van de richtlijn is voldaan. De Italiaanse regering merkt namelijk zelf op dat in de

niet-industriële sectoren, onder meer landbouw en handel, gedeeltelijke leemtes bestaan terzake van de verplichtingen van de richtlijn. Dit is in strijd met de duidelijke bepalingen in de richtlijn terzake van het toepassingsgebied, omdat deze sectoren niet onder de uitzonderingen van artikel 1 vallen.

5. Conclusie

Op grond van het bovenstaande komt, naar mijn oordeel, het volgende beeld tot stand: in de Italiaanse rechtsorde bestaat geen begrip collectief ontslag als in de richtlijn bedoeld; voorts zijn de wetten waarin een bepaalde informatie- en consultatieplicht is neergelegd, niet integraal van toepassing op het economisch leven zoals aangegeven in de richtlijn; tenslotte heeft de ministeriële tussenkomst niet uitsluitend een verplicht karakter.

Uit Uw vaste rechtspraak volgt dat verplichtingen van de richtlijn stipt nageleefd dienen te worden. De onderhavige richtlijn geeft zelf reeds aan dat verschillen tussen de in de Lid-Staten geldende verplichtingen rechtstreeks van invloed kunnen zijn op de werking van de gemeenschappelijke markt.

Ingevolge artikel 189 van het EEG-Verdrag zijn de te bereiken resultaten bindend voor de Lid-Staten. Welke resultaten bereikt moeten worden, hangt af van de inhoud van de richtlijn.

De onderhavige richtlijn beoogt in elk geval dat in de wetgeving van de Lid-Staten een bepaald begrip van collectief ontslag wordt gehanteerd, waaraan de verdere verplichtingen van consultatie en informatie zijn gekoppeld.

Uit het bovenstaande is mijns inziens vast komen te staan dat de Italiaanse Republiek niet voldoet aan deze verplichtingen van de richtlijn.

Op de vraag of de Commissie op grond van artikel 5 van het EEG-Verdrag en de in artikel 6, tweede lid, en 7 van de richtlijn vermelde informatieverplichtingen niet tevens terecht meent, dat een Lid-Staat bij beweerde overeenstemming van haar bestaande recht met een harmonisatierichtlijn, dit uit eigen beweging binnen de in de richtlijn gestelde termijnen met een gedetailleerde analyse van dit geldende recht, aannemelijk moet maken, behoeft ik derhalve in deze procedure niet in te gaan.

Derhalve concludeer ik dat in het voorgaande genoegzaam is vast komen te staan dat in de huidige Italiaanse rechtsorde niet voldaan wordt aan de vereisten van de richtlijn inzake het collectief ontslag en dat derhalve het verzoek van de Commissie toegewezen dient te worden. Bovendien moet de Italiaanse republiek in de kosten van het geding verwezen worden.