

ARREST VAN HET HOF

8 juni 1994 *

In zaak C-382/92,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door K. Banks, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verzoekster,

tegen

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, aanvankelijk vertegenwoordigd door S. Cochrane, nadien door J. E. Collins, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door D. Wyatt, QC, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Britse ambassade, Boulevard Roosevelt 14,

verweerder,

betreffende een verzoek aan het Hof om vast te stellen dat het Verenigd Koninkrijk, door diverse bepalingen van richtlijn 77/187/EEG van de Raad van 14 februari 1977 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen daarvan (PB 1977, L 61, blz. 26) niet naar behoren in nationaal recht om te zetten, de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen,

* Procestaal: Engels.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida en M. Diez de Velasco, kamerpresidenten, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (rapporteur), P. J. G. Kapteyn en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: W. Van Gerven
griffier: J.-G. Giraud

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de pleidooien van partijen ter terechtzitting van 12 januari 1994,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 2 maart 1994,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Hof op 21 oktober 1992, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag het Hof verzocht vast te stellen, dat het Verenigd Koninkrijk, door diverse bepalingen van richtlijn 77/187/EEG van de Raad van 14 februari 1977 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen daarvan (PB 1977, L 61, blz. 26; hierna: de „richtlijn”) niet naar behoren in nationaal recht om te zetten, de krachtens het EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

- 2 De richtlijn, die met name op artikel 100 EEG-Verdrag is gebaseerd, strekt ertoe „de werknemers bij verandering van ondernemer te beschermen, in het bijzonder om het behoud van hun rechten veilig te stellen” (tweede overweging van de considerans). Vastgesteld wordt, dat er in de Lid-Staten nog verschillen bestaan inzake de mate van de bescherming van de werknemers op dit gebied, en dat het dienstig is deze verschillen kleiner te maken (derde overweging). Deze verschillen kunnen rechtstreeks van invloed zijn op de werking van de gemeenschappelijke markt (vierde overweging), zodat „de onderlinge aanpassing van de wetgevingen op dit gebied op de weg van de vooruitgang, in de zin van artikel 117 van het Verdrag, dient te worden bevorderd” (vijfde overweging).
- 3 Naar luid van artikel 1, lid 1, is de richtlijn van toepassing op „de overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen daarvan op een andere ondernemer ten gevolge van een overdracht krachtens overeenkomst, of een fusie”.
- 4 Artikel 3 bepaalt, dat de rechten en verplichtingen welke uit een arbeidsovereenkomst of een arbeidsverhouding voortvloeien, door de overgang van de onderneming op de verkrijger overgaan. In artikel 4 heet het, dat de overgang van de onderneming voor de vervreemder of de verkrijger geen reden tot ontslag vormt. Artikel 5 van de richtlijn beschermt, onder bepaalde voorwaarden, de positie en functie van de vertegenwoordigers van de bij de overgang betrokken werknemers. Artikel 6 van de richtlijn ten slotte legt de vervreemder en de verkrijger bepaalde verplichtingen op inzake de informatie van en het overleg met de bij de overgang betrokken werknemers.
- 5 Ingevolge artikel 8 dienden de Lid-Staten binnen twee jaar na de kennisgeving ervan aan de richtlijn te voldoen. De richtlijn is op 16 februari 1977 ter kennis gebracht van het Verenigd Koninkrijk, zodat deze termijn op 16 februari 1979 is verstreken.
- 6 De bepalingen van de richtlijn zijn in het Verenigd Koninkrijk in nationaal recht omgezet bij de Transfer of Undertakings (Protection Employment) Regulations 1981 (regeling van 1981 inzake de bescherming van de werknemers bij over-

gang van ondernemingen; hierna: de „regeling”). Toen het onderhavige beroep reeds was ingesteld, is deze regeling op een aantal punten gewijzigd bij de Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993.

- 7 De Commissie is van mening, dat het Verenigd Koninkrijk de krachtens de richtlijn en artikel 5 van het Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen op de volgende punten. In de eerste plaats garandeert de regeling niet, dat in alle in de richtlijn bedoelde gevallen informatie van en overleg met de vertegenwoordigers van de werknemers plaatsvindt: noch de regeling, noch enige andere bepaling van Brits recht voorzien in de aanwijzing van vertegenwoordigers van de werknemers, wanneer de werkgever weigert een werknemersvertegenwoordiging te erkennen. In de tweede plaats is de werkingssfeer van de regeling beperkt tot de gevallen waarin de overgedragen onderneming eigendom van de vervreemder is. In de derde plaats vallen ondernemingen zonder winstoogmerk buiten de werkingssfeer van de regeling. In de vierde plaats legt de regeling de vervreemder of de verkrijger die ten aanzien van zijn werknemers maatregelen overweegt niet de verplichting op, tijdig hierover overleg te plegen met de vertegenwoordigers van zijn werknemers, ten einde te trachten tot overeenstemming te komen. In de vijfde plaats voorziet de regeling niet in doeltreffende sancties tegen de werkgever die de bij de richtlijn opgelegde verplichtingen inzake informatie van en overleg met de werknemersvertegenwoordigers niet nakomt.

De eerste grief

- 8 De eerste grief van de Commissie betreft de omzetting in Brits recht van artikel 6 van de richtlijn.
- 9 Artikel 6 bepaalt, dat de vervreemder en de verkrijger de vertegenwoordigers van hun eigen werknemers die bij een overgang zijn betrokken, informatie moeten verstrekken over de redenen van de overgang, de juridische, economische en sociale gevolgen ervan, alsmede over de ten aanzien van de werknemers overwogen maatregelen. De vervreemder moet deze informatie tijdig vóór de totstandkoming van de overgang aan de vertegenwoordigers van zijn werknemers verstrekken. De

verkrijger moet deze informatie tijdig aan de vertegenwoordigers van zijn werknemers verstrekken, en in ieder geval voordat deze werknemers in hun dienstverband en hun arbeidsomstandigheden rechtstreeks door de overgang worden getroffen (lid 1). Indien de vervreemder of de verkrijger ten aanzien van hun eigen werknemers maatregelen overwegen, moeten zij over deze maatregelen tijdig overleg plegen met de vertegenwoordigers van hun eigen werknemers, ten einde te trachten tot overeenstemming te komen (lid 2).

- 10 De Lid-Staten waarvan de nationale wettelijke regeling voor de vertegenwoordigers van de werknemers voorzien in de mogelijkheid om een beroep te doen op een arbitrage-instantie ten einde een beslissing te verkrijgen over ten aanzien van de werknemers te treffen maatregelen, mogen de verplichtingen bedoeld in de leden 1 en 2 beperken tot de gevallen waarin de totstandgekomen overgang in de vestiging leidt tot een wijziging welke aanmerkelijke nadelen ten gevolge kan hebben voor een belangrijk gedeelte van de werknemers (artikel 6, lid 3). De Lid-Staten mogen de verplichtingen bedoeld in de leden 1 tot 3 beperken tot de ondernemingen of de vestigingen die op grond van het aantal aldaar werkzame werknemers, in aanmerking komen voor de verkiezing of de aanwijzing van een meerhoofdig lichaam dat de werknemers vertegenwoordigt (artikel 6, lid 4). Ten slotte mogen de Lid-Staten bepalen dat, indien er in een onderneming of in een vestiging geen vertegenwoordigers van de werknemers zijn, de betrokken werknemers vooraf in kennis moeten worden gesteld van de op handen zijnde overgang (artikel 6, lid 5).
- 11 Artikel 2, sub c, bepaalt, dat in de richtlijn wordt verstaan onder „vertegenwoordigers van de werknemers, de vertegenwoordigers van de werknemers volgens de wettelijke voorschriften of het gebruik in de Lid-Staten, met uitzondering van de leden van de beheers-, bestuurs-of toezichthoudende organen van vennootschappen, die in bepaalde Lid-Staten in deze organen zitting hebben als werknemersvertegenwoordigers”.
- 12 De Commissie betoogt, dat het Verenigd Koninkrijk de krachtens artikel 6 van de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet te bepalen hoe de vertegenwoordigers van de werknemers in de onderneming zullen worden aangewezen wanneer de werkgever niet van een werknemersvertegenwoordiging wil weten. De nuttige werking van artikel 6 van de richtlijn is slechts verzekerd,

wanneer de Lid-Staten alle nodige maatregelen treffen opdat, behoudens uitzondering, binnen de onderneming vertegenwoordigers van de werknemers worden aangewezen; anders is de naleving van de bij die bepaling opgelegde verplichting inzake informatie en overleg onmogelijk. Het Britse recht voldoet niet aan dat vereiste, doordat het zich ertegen verzet, dat binnen de onderneming vertegenwoordigers van de werknemers worden aangewezen tegen de wil in van de werkgever.

- 13 De Britse regering erkent, dat in het Verenigd Koninkrijk de vertegenwoordiging van de werknemers in de onderneming traditioneel op de vrijwillige erkenning van de vakbonden door de werkgever berust, zodat de werkgever die geen vakbond erkent, niet onderworpen is aan de bij artikel 6 van de richtlijn opgelegde verplichting inzake informatie en overleg. Volgens haar beoogde de richtlijn evenwel niet de nationale regels of praktijken inzake de aanwijzing van de werknemersvertegenwoordigers te wijzigen. Zij wijst erop, dat ingevolge artikel 2, sub c, van de richtlijn, onder vertegenwoordigers van de werknemers wordt verstaan, de vertegenwoordigers van de werknemers „volgens de wettelijke voorschriften of het gebruik in de Lid-Staten”. Bovendien beperkt de richtlijn zich tot een gedeeltelijke harmonisatie van de regels betreffende de bescherming van de werknemers bij overgang van ondernemingen, verplicht zij de Lid-Staten niet om ten einde aan de door haar opgelegde verplichtingen te voldoen, in een specifieke werknemersvertegenwoordiging te voorzien, en heeft de gemeenschapswetgever blijkens artikel 6, lid 5, van de richtlijn zelf rekening gehouden met de mogelijkheid dat het nationale recht de vertegenwoordiging van de werknemers in de overgedragen onderneming niet verplicht stelt.
- 14 Het standpunt van de regering van het Verenigd Koninkrijk kan niet worden aangevaard.
- 15 Met de harmonisatie van de regels betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen beoogde de gemeenschapswetgever een vergelijkbare bescherming van de rechten van de werknemers in de verschillende Lid-Staten te verzekeren én ervoor te zorgen dat de lasten die deze beschermingsregels voor de ondernemingen van de Gemeenschap meebrengen, onderling minder sterk verschillen.

- 16 Daartoe is in artikel 6, leden 1 en 2, bepaald, dat zowel de vervreemder als de verkrijger de vertegenwoordigers van het personeel moeten informeren en met hen overleg moeten plegen, onder voorbehoud van de afwijkingen voorzien in lid 4.
- 17 Ingevolge artikel 8, lid 1, van de richtlijn dienden de Lid-Staten binnen twee jaar na de kennisgeving van de richtlijn indien nodig hun nationaal recht aan te passen ten einde het op dit punt in overeenstemming te brengen met de richtlijn.
- 18 Anders dan de regering van het Verenigd Koninkrijk stelt, wordt de uitlegging van artikel 6 van de richtlijn niet beïnvloed door de bewoordingen van artikel 2, sub c. Deze bepaling is immers geen loutere verwijzing naar de in de Lid-Staten geldende regels inzake de aanwijzing van de werknemersvertegenwoordigers. Alleen laat zij de beslissing over de wijze waarop de werknemersvertegenwoordigers moeten worden aangewezen, die krachtens artikel 6, leden 1 en 2, moeten worden geïnformeerd en geraadpleegd, over aan de Lid-Staten.
- 19 Volgens de door het Verenigd Koninkrijk voorgestelde uitlegging staat het aan de Lid-Staten om te bepalen, in welke gevallen informatie van en overleg met de werknemersvertegenwoordigers mogelijk is, nu zulks alleen kan in de ondernemingen waar het nationale recht in de aanwijzing van werknemersvertegenwoordigers voorziet. Zodoende zouden de Lid-Staten dus de volle werking van artikel 6 van de richtlijn kunnen tenietdoen.
- 20 Het Hof heeft evenwel reeds geoordeeld, met name in het arrest van 6 juli 1982 (zaak 61/81, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1982, blz. 2601), dat een nationale wetgeving die het mogelijk maakt afbreuk te doen aan de onvoorwaardelijke bescherming die een richtlijn de werknemers garandeert, in strijd is met het gemeenschapsrecht.

- 21 Voorts voert de regering van het Verenigd Koninkrijk aan, dat uit de bewoordingen zelf van artikel 6, lid 5, van de richtlijn blijkt, dat de gemeenschapswetgever rekening heeft gehouden met de mogelijkheid dat het nationale recht of de nationale praktijk in andere dan het zeer beperkte aantal gevallen die de Commissie voor ogen had, niet in een werknemersvertegenwoordiging voorziet. Volgens deze bepaling mogen de Lid-Staten immers bepalen, zonder dat aan die mogelijkheid enige beperking is gesteld, dat de bij de overgang betrokken werknemers rechtstreeks in kennis worden gesteld van de op handen zijnde overgang, indien er in een onderneming of vestiging geen werknemersvertegenwoordigers zijn.
- 22 Artikel 6, lid 5, betreft weliswaar het geval waarin er in een onderneming of vestiging geen werknemersvertegenwoordigers zijn, doch deze bepaling mag niet buiten de context van de andere bepalingen van artikel 6 worden gezien.
- 23 Zoals hierboven is gezegd, schrijft artikel 6, leden 1 en 2, voor, dat bij overgang van de onderneming informatie van en overleg met de vertegenwoordigers van de werknemers moet plaatsvinden. In de leden 3 en 4 zijn de gevallen opgesomd, waarin de Lid-Staten onder bepaalde voorwaarden deze verplichting mogen beperken. Zo bepaalt lid 4, dat de Lid-Staten ondernemingen of vestigingen die op grond van het aantal aldaar werkzame werknemers niet in aanmerking komen voor de verkiezing of de aanwijzing van een meerhoofdig lichaam dat de werknemers vertegenwoordigt, van de betrokken verplichting mogen vrijstellen. Om te voorkomen dat de werknemers in dat geval volledig onbeschermd zouden zijn, kunnen de Lid-Staten krachtens artikel 6, lid 5, evenwel bepalen, dat de betrokken werknemers vooraf van de op handen zijnde overgang in kennis moeten worden gesteld.
- 24 Het lag dus niet in de bedoeling van de gemeenschapswetgever de voorwaarden te creëren waaronder de verschillende nationale rechtsorden van het principe van een werknemersvertegenwoordiging konden afzien, nu de aanwijzing van werknemersvertegenwoordigers een noodzakelijke voorwaarde is om aan de verplichtingen van artikel 6 van de richtlijn te kunnen voldoen.

25 De regering van het Verenigd Koninkrijk voert voorts ook aan, dat de richtlijn de Lid-Staten niet verplicht om specifieke regels inzake een werknemersvertegenwoordiging vast te stellen met het uitsluitende doel aan de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen te voldoen, wanneer het nationale recht niet in een werknemersvertegenwoordiging binnen de onderneming voorziet.

26 Dat de richtlijn een dergelijk geval niet uitdrukkelijk regelt, neemt niet weg, dat de Lid-Staten ingevolge de gecombineerde bepalingen van de artikelen 6 en 8 van de richtlijn alle nodige maatregelen dienen te treffen opdat de werknemers in geval van overgang van de onderneming via hun vertegenwoordigers worden geïnformeerd en geraadpleegd.

27 Ten slotte kan het Verenigd Koninkrijk zich niet beroepen op de omstandigheid dat de richtlijn slechts een gedeeltelijke harmonisatie van de regels betreffende de bescherming van de werknemers tot stand brengt, en er niet toe strekt de nationale regels inzake de vertegenwoordiging van de werknemers te wijzigen.

28 De richtlijn brengt inderdaad slechts een gedeeltelijke harmonisatie van de regels betreffende de bescherming van de werknemers bij verandering van ondernemer tot stand (arresten van 11 juli 1985, zaak 105/84, Mikkelsen, Jurispr. 1985, blz. 2639, r. o. 26, en 10 februari 1988, zaak 324/86, Daddy's Dance Hall, Jurispr. 1988, blz. 739, r. o. 16). Zij heeft dus niet de volledige harmonisatie op het oog van de nationale systemen inzake de vertegenwoordiging van de werknemers in de onderneming. Het beperkte karakter van die harmonisatie mag evenwel de bepalingen van de richtlijn, en met name die van artikel 6, niet van hun nuttige werking beroven. In het bijzonder doet het niet af aan de verplichting voor de Lid-Staten alle nodige maatregelen te treffen opdat met het oog op informatie en overleg in de zin van artikel 6 van de richtlijn, vertegenwoordigers van de werknemers worden aangewezen.

29 De regering van het Verenigd Koninkrijk erkent zelf, dat bij de huidige stand van het Britse recht de bij een overgang van een onderneming betrokken werknemers niet de in artikel 6 van de richtlijn voorziene bescherming genieten, wanneer de

werkgever zich tegen het bestaan van een werknemersvertegenwoordiging in zijn onderneming verzet.

- 30 Onder die voorwaarden moet het Britse recht, dat een werkgever de mogelijkheid biedt de bij artikel 6, leden 1 en 2, van de richtlijn voorgeschreven bescherming van de werknemers teniet te doen, worden geacht in strijd te zijn met de bepalingen van artikel 6 van de richtlijn (zie, naar analogie, het arrest Commissie/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald).
- 31 Mitsdien moet de eerste grief van de Commissie gegrond worden verklaard.

De tweede grief

- 32 Als tweede grief voert de Commissie aan, dat de regeling door de Britse rechterlijke instanties aldus wordt uitgelegd, dat zij niet van toepassing is op overgangen die niet gepaard gaan met een overdracht van de eigendom van de onderneming, hetgeen in strijd is met artikel 1, lid 1, van de richtlijn, zoals uitgelegd door het Hof. In dit verband verwijst de Commissie naar het arrest van 17 december 1987 (zaak 287/86, Ny Mølle Kro, Jurispr. 1987, blz. 5465) en naar het arrest Daddy's Dance Hall (reeds aangehaald).
- 33 De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt, dat de regeling volgens de rechtspraak van het House of Lords moet worden geïnterpreteerd in het licht van de richtlijn en de uitlegging daarvan door het Hof, zodat zij dezelfde werkingssfeer heeft als de richtlijn, ook al wordt in de regeling niet uitdrukkelijk gezegd, dat een overgang in de zin van de regeling niet noodzakelijkerwijs gepaard gaat met de overdracht van de eigendom van de onderneming.

- 34 Artikel 3 van de regeling bepaalt, dat zij van toepassing is op de „overgang, van een persoon op een ander persoon, van een onmiddellijk vóór de overgang in het Verenigd Koninkrijk gevestigde onderneming of onderdeel daarvan”.
- 35 Op zich beschouwd, zijn veranderingen van werkgever die niet gepaard gaan met de overdracht van de eigendom van de onderneming, niet van de werkingsfeer van de regeling uitgesloten.
- 36 Voorts moet de strekking van nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen worden beoordeeld met inachtneming van de uitlegging die de nationale rechterlijke instanties daaraan geven (arrest van 16 december 1992, gevoegde zaken C-132/91, C-138/91 en C-139/91, Katsikas e. a., Jurispr. 1992, blz. I-6577, r. o. 39).
- 37 Opgemerkt zij, dat de door de Commissie tot staving van haar tweede grief aangevoerde beslissingen van Britse rechterlijke instanties dateren van vóór het arrest van het House of Lords van 16 maart 1989 waar de regering van het Verenigd Koninkrijk naar verwijst, en waaruit blijkt, wat de Commissie erkent, dat de regeling zoveel mogelijk in overeenstemming met de bewoordingen en de doelstellingen van de richtlijn en met de uitlegging daarvan door het Hof moet worden geïnterpreteerd. De Commissie maakt geen gewag van enige rechterlijke beslissing die na dat arrest is geweest en die in strijd zou zijn met artikel 1, lid 1, van de richtlijn, zoals uitgelegd door het Hof.
- 38 De Commissie heeft dus niet aangetoond, dat op 26 mei 1991, de datum waarop de in het met redenen omkleed advies bepaalde termijn afliep, artikel 3 van de regeling de strekking had die de Commissie eraan toeschrijft.
- 39 Mitsdien moet de tweede grief van de Commissie worden afgewezen.

De derde grief

40 Als derde grief voert de Commissie aan, dat de regeling, zoals uitgelegd door de Britse rechterlijke instanties, niet van toepassing is op ondernemingen zonder winstoogmerk, wat in strijd is met artikel 1, lid 1, van de richtlijn, zoals uitgelegd door het Hof. In dit verband verwijst de Commissie naar het arrest van 19 mei 1992 (zaak C-29/91, Redmond Stichting, Jurispr. 1992, blz. I-3189).

41 In artikel 2, lid 1, van de regeling wordt het begrip „onderneming” gedefinieerd als „elke handelszaak of onderneming”, met uitsluiting van „ondernemingen of onderdelen daarvan die naar hun aard geen commerciële oogmerken hebben”. De Commissie stelt, en de Britse regering heeft haar zienswijze niet weerlegd, dat de regeling aldus moet worden uitgelegd, dat zij niet van toepassing is op de overgang van ondernemingen zonder winstoogmerk.

42 De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt, dat de richtlijn, anders dan de Commissie stelt, niet van toepassing kan zijn op de overgang van ondernemingen zonder winstoogmerk, omdat dergelijke ondernemingen, die geen „economische activiteit” in de zin van het Verdrag uitoefenen, niet binnen de werkingssfeer ervan vallen.

43 Dit argument faalt.

44 Het Hof heeft immers reeds, althans impliciet, erkend dat op gebieden als het mededingingsrecht (arrest van 23 april 1991, zaak C-41/90, Höfner en Elser, Jurispr. 1991, blz. I-1979) of het sociaal recht (zie, wat de toepassing van de richtlijn betreft, het arrest Redmond Stichting, reeds aangehaald), een eenheid een

economische activiteit kan uitoefenen en voor de toepassing van het gemeenschapsrecht als een „onderneming” kan zijn aan te merken, ook al heeft zij geen winstoogmerk.

45 Uit deze rechtspraak volgt, dat het feit dat een onderneming geen winstoogmerk heeft, op zich niet de conclusie rechtvaardigt dat haar activiteit geen economisch karakter heeft, of dat zij buiten de werkingssfeer van de richtlijn valt.

46 Anders dan de regering van het Verenigd Koninkrijk stelt, mag de werkingssfeer van de richtlijn dus niet worden beperkt tot de ondernemingen met een winstoogmerk.

47 Daaruit volgt, dat de regering van het Verenigd Koninkrijk, door de toepassing van de ter omzetting van de richtlijn vastgestelde nationale regels te beperken tot ondernemingen met een winstoogmerk, de krachtens artikel 1, lid 1, van de richtlijn op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen. De derde grief van de Commissie is dus gegrond.

De vierde grief

48 De Commissie betoogt, dat artikel 6, lid 2, van de richtlijn door de regeling onvolledig is omgezet, nu zij de vervreemder of de verkrijger die ten aanzien van de bij een overgang betrokken werknemers maatregelen overweegt, enkel de verplichting oplegt met de vertegenwoordigers van de door hem erkende vakbonden overleg te plegen, rekening te houden met hun opmerkingen, ze te beantwoorden en een eventuele afwijzing te motiveren, terwijl artikel 6, lid 2, van de richtlijn de ver-

plichting oplegt met de vertegenwoordigers van de werknemers overleg te plegen „ten einde te trachten tot overeenstemming te komen”.

- 49 De regering van het Verenigd Koninkrijk erkent, dat de Britse wetgeving op dit punt niet in overeenstemming is met de richtlijn.
- 50 Dienaangaande kan worden volstaan met op te merken, dat de bepalingen van de regeling de vervreemder of de verkrijger die ten aanzien van de bij een overgang betrokken werknemers maatregelen overweegt, niet de verplichting oplegt met de vertegenwoordigers van de werknemers overleg te plegen „ten einde te trachten tot overeenstemming te komen”, zoals artikel 6, lid 2, van de richtlijn voorschrijft.
- 51 De vierde grief van de Commissie is dus gegrond.

De vijfde grief

- 52 De Commissie stelt, dat de sancties waarin artikel 11 van de regeling voorziet voor het geval dat de vervreemder of de verkrijger de op hem rustende verplichting van overleg met en informatie van de vertegenwoordigers van de werknemers niet nakomt, voor de werkgever onvoldoende afschrikkend zijn. De schadevergoeding waartoe de werkgever in voorkomend geval op grond van artikel 11 van de regeling jegens de werknemers kan worden veroordeeld, en waarvoor overigens een maximum is bepaald, kan in mindering worden gebracht op de zogeheten „beschermingsvergoeding” waartoe de werkgever op andere gronden jegens de werknemers kan worden veroordeeld in geval van miskennis van artikel 99 van de Employment Protection Act 1975 (hierna: „EPA”), dat hem de verplichting oplegt in geval van ontslag om economische redenen overleg te plegen met de werknemersvertegenwoordigers.

- 53 Deze grief betreft dus het geval waarin de werkgever tegelijkertijd een onderneming of een vestiging overdraagt, én om economische redenen werknemers ontslaat.
- 54 De regering van het Verenigd Koninkrijk betoogt, dat haar wetgeving zich met de richtlijn verdraagt, waar zij een bovengrens vaststelt in verband met de bedragen tot betaling waarvan een werkgever jegens zijn werknemers kan worden veroordeeld. Wel erkent zij dat haar wetgeving niet in overeenstemming is met de richtlijn, waar zij bepaalt dat de aan de werknemers betaalde vergoedingen geheel of gedeeltelijk in de plaats komen van de bedragen die de werkgever hun op andere gronden dient te betalen. Zij voegt hieraan toe, dat een wetsontwerp tot wijziging van de nationale wetgeving op die twee punten in behandeling is.
- 55 Wanneer een gemeenschapsrichtlijn geen specifieke sanctie stelt op de overtreding van de bepalingen ervan, of daarvoor verwijst naar de nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, zijn de Lid-Staten ingevolge artikel 5 van het Verdrag gehouden, alle passende maatregelen te nemen om de doeltreffende toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Daartoe dienen de Lid-Staten erop toe te zien, dat overtredingen van het gemeenschapsrecht onder gelijke materiële en formele voorwaarden worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht. Zij zijn daarbij vrij in hun keuze van de op te leggen straffen, maar deze moeten wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn (zie wat gemeenschapsverordeningen betreft, de arresten van 21 september 1989, zaak 68/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1989, blz. 2965, r. o. 23 en 24, en 2 oktober 1991, zaak C-7/90, Vandevenne e. a., Jurispr. 1991, blz. I-4371, r. o. 11).
- 56 Ingevolge artikel 11, lid 4, van de regeling, kan de werkgever die bij overgang van zijn onderneming nalaat overleg te plegen met de werknemersvertegenwoordigers, tot betaling van een passende schadevergoeding aan de bij de overgang betrokken werknemers worden veroordeeld. Krachtens lid 11 van dit artikel mag het bedrag van de schadevergoeding een bepaald maximum niet overschrijden: ingevolge de Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993 is dit maximum van twee

op vier weken salaris gebracht. Artikel 11, lid 7, bepaalt evenwel dat, wanneer de werkgever bovendien werknemers om economische redenen ontslaat en in strijd met artikel 99 van de EPA nalaat overleg te plegen met de werknemersvertegenwoordigers, de schadevergoeding in mindering kan worden gebracht op de zogeheten „beschermingsvergoeding” waartoe de werkgever nadien op grond van de EPA ten gunste van de werknemer kan worden veroordeeld, en omgekeerd, dat deze „beschermingsvergoeding” in mindering kan worden gebracht op de schadevergoeding waartoe de werkgever nadien ten gunste van de werknemer kan worden veroordeeld.

- 57 Wanneer dus de werknemers van de overgedragen onderneming om economische redenen worden ontslagen, en de werkgever tot betaling van een „beschermingsvergoeding” wordt veroordeeld omdat hij de krachtens artikel 99 van de EPA op hem rustende verplichting van overleg met en informatie van de werknemers niet heeft nageleefd, treft de financiële sanctie waartoe hij op grond van de regeling is veroordeeld, hem slechts voor zover het bedrag daarvan hoger is dan het bedrag van de „beschermingsvergoeding”. Deze financiële sanctie wordt dus afgezwakt, zo niet opgeheven. Daarbij komt nog, dat het maximum van de schadevergoeding waartoe de werkgever op grond van de regeling kan worden veroordeeld, zeker zoals dat vóór de inwerkingtreding van de Trade Union Reform and Employment Rights Act 1993 was vastgesteld, de kans op overschrijding van de „beschermingsvergoeding” beperkt.
- 58 Daaruit volgt, dat wanneer de werkgever ook op grond van de EPA wordt veroordeeld, de straf niet echt afschrikkend is. Op dit punt voldoet de Britse wetgeving dus niet aan de vereisten van artikel 5 van het Verdrag.
- 59 De vijfde grief van de Commissie is dus gegrond.

- 60 Uit een en ander volgt, dat het Verenigd Koninkrijk, door niet te voorzien in de aanwijzing van vertegenwoordigers van de werknemers voor het geval dat de werkgever niet met die aanwijzing instemt, door de ondernemingen zonder winst-oogmerk van de werkingssfeer van de regeling uit te sluiten, door de vervreemder of de verkrijger die ten aanzien van zijn werknemers maatregelen overweegt niet te verplichten over deze maatregelen tijdig overleg te plegen met de vertegenwoordigers van de werknemers ten einde te trachten tot overeenstemming te komen, en door niet in een doeltreffende sanctie te voorzien voor het geval dat de werkgever nalaat de vertegenwoordigers van de werknemers te informeren en met hen overleg te plegen, de krachtens de richtlijn en artikel 5 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

Kosten

- 61 Ingevolge artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Nochtans kan het Hof overeenkomstig lid 3, eerste alinea, van hetzelfde artikel de proceskosten over de partijen verdelen of beslissen dat elke partij haar eigen kosten zal dragen, indien zij onderscheidenlijk op een of meer punten in het ongelijk worden gesteld.
- 62 Aangezien het Verenigd Koninkrijk op de meeste punten in het ongelijk is gesteld, dient het in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE

rechtdoende, verstaat:

- 1) Door niet te voorzien in de aanwijzing van vertegenwoordigers van de werknemers voor het geval dat de werkgever niet met die aanwijzing

instemt, door de ondernemingen zonder winstoogmerk uit te sluiten van de werkingssfeer van de regeling die is vastgesteld ter uitvoering van richtlijn 77/187/EEG van de Raad van 14 februari 1977 inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Statens betreffende het behoud van de rechten van de werknemers bij overgang van ondernemingen, vestigingen of onderdelen daarvan, door de vervreemder of de verkrijger die ten aanzien van zijn werknemers maatregelen overweegt niet te verplichten over deze maatregelen tijdig overleg te plegen met de vertegenwoordigers van de werknemers ten einde te trachten tot overeenstemming te komen, en door niet in een doeltreffende sanctie te voorzien voor het geval dat de werkgever nalaat de vertegenwoordigers van de werknemers te informeren en met hen overleg te plegen, is het Verenigd Koninkrijk de krachtens de richtlijn en artikel 5 EEG-Verdrag op hem rustende verplichtingen niet nagekomen.

- 2) Het beroep wordt verworpen voor het overige.
- 3) Het Verenigd Koninkrijk wordt verwezen in de kosten.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida
Diez de Velasco	Kakouris	Joliet
Schockweiler	Rodríguez Iglesias	Grévisse
Kapteyn	Murray	

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 8 juni 1994.

De griffier

De president

R. Grass

O. Due