ARREST VAN HET HOF
2 februari 1989 *

In zaak 22/87,

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door E. Traversa, 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

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door L. Ferrari Bravo, hoofd van de dienst Diplomatieke geschillen, als gemachtigde, bijgestaan door O. Fiumara, avvocato dello stato, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter Italiaanse ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

verweerster,

betreffende een verzoek om vast te stellen dat de Italiaanse Republiek de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet binnen de gestelde termijn alle maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 80/987 van de Raad van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever (PB 1980, L 283, blz. 23),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, R. Joliet, T. F. O'Higgins en F. Grévisse, kamerpresidenten, Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida en G. C. Rodríguez Iglesias, rechters,

advocaat-generaal: C. O. Lenz
griffier: H. A. Rühl, hoofdadministrateur

* Procestaal: Italiaans.

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 11 oktober 1988,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 november 1988,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof op 28 januari 1987, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 169 EEG-Verdrag beroep ingesteld tot vaststelling dat de Italiaanse Republiek de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, door niet binnen de gestelde termijn alle maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 80/987 van de Raad van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever (PB 1980, L 283, blz. 23).

2 De Commissie voert meer in het bijzonder drie middelen aan, die betrekking hebben op de niet-uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de artikelen 3 en 5 van de richtlijn (oprichting van waarborgfondsen ter verzekering dat de uit arbeidsovereenkomsten voortvloeiende vorderingen van werknemers worden betaald), artikel 7 (garantie van aan werknemers uit hoofde van verplichte stelsels van sociale zekerheid verschuldigde uitkeringen) en artikel 8 (garantie van ouderdomsuitkeringen uit hoofde van voor een of meer bedrijfstakken geldende aanvullende stelsels van sociale voorzieningen).

3 De in artikel 11 van de richtlijn gestelde termijn van 36 maanden waarbinnen de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking moesten doen treden om aan de richtlijn te voldoen, verstreek op 23 oktober 1983. Vast staat, dat de Italiaanse Republiek geen maatregelen ter uitvoering van de richtlijn heeft getroffen.

4 De Italiaanse regering betoogt echter, dat verscheidene bepalingen van Italiaans recht de werknemers een gelijkwaardige, zo niet grotere bescherming bieden dan door de richtlijn wordt nagestreefd.

5 Voor de voorgeschiedenis van het geding, het procesverloop alsmede de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

6 Om te beginnen moet eraan worden herinnerd, dat ingevolge artikel 189 EEG-Verdrag de Lid-Staten waarvoor een richtlijn bestemd is, gehouden zijn om binnen hun nationale rechtsorde alle maatregelen te treffen die nodig zijn om de volle werking van de richtlijn overeenkomstig het ermee beoogde doel te verzekeren. Dienaangaande blijkt uit de rechtspraak van het Hof (in het bijzonder het arrest van 23 mei 1985, zaak 29/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1985, blz. 1661), dat de uitvoering van een richtlijn weliswaar niet noodzakelijkerwijs de vaststelling van bijzondere wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen in elke Lid-Staat verlangt, maar dat de vaststelling van deze bepalingen slechts overbodig kan worden geacht, indien de geldende bepalingen van nationaal recht daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn verzekeren.

7 Richtlijn 80/987, waarvan de Italiaanse Republiek de niet-uitvoering wordt verweten, beoogt de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever. Zij voorziet hiertoe met name in bijzondere garanties voor hun onbetaalde vorderingen.

8 Bijgevolg moeten de drie door de Commissie geformuleerde grieven een voor een worden onderzocht ten einde vast te stellen, of de door de Italiaanse regering ingeroepen Italiaanse wettelijke bepalingen de werknemers de in richtlijn 80/987 voorziene bijzondere garanties bieden.

Eerste grief: niet-uitvoering van de artikelen 3 en 5 van richtlijn 80/987

9 Ingevolge de artikelen 3 en 5 van de richtlijn zijn de Lid-Staten gehouden, waarborgfondsen op te richten die de betaling garanderen van onbetaalde vorderingen van werknemers, die voortvloeien uit arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen en die betrekking hebben op het loon over de vóór een bepaalde datum vallende periode. Die datum wordt vastgesteld overeenkomstig artikel 3.

10 Volgens de Italiaanse regering garanderen de gezamenlijke bepalingen van Italiaans recht die erop gericht zijn, de nadelige gevolgen te vermijden die voor de werknemer zouden kunnen voortvloeien uit het verlies van zijn arbeidsplaats, de werknemers een zelfde mate van bescherming als voorzien in de artikelen 3 en 5 van de richtlijn. De Italiaanse regering verwijst met name naar de bepalingen betreffende de betaling die plaatsvindt bij beëindiging van de arbeidsverhouding („trattamento di fine rapporto") zoals voorzien in wet nr. 297 van 29 mei 1982 (GURI nr. 148 van 7.6.1982), en naar de regeling die betaling waarborgt door de „Cassa integrazione guadagni — gestione straordinaria" (Kas voor salarisaanvullingen — buitengewone afdeling), ingesteld bij wet nr. 164 van 29 mei 1975 (GURI nr. 147 van 31.5.1975), een ander waarborgstelsel zoals dat ingevolge artikel 1, lid 2, juncto de bijlage sub II, C 1, van de richtlijn uitdrukkelijk zou zijn toegestaan.

11 Met betrekking tot de betaling bij beëindiging van de arbeidsverhouding moet worden vastgesteld, dat het hier gaat om de uitkering van een bedrag waarvan de hoogte wordt bepaald door de duur van de arbeidsverhouding en dat in beginsel gelijk is aan een maand loon voor ieder jaar dat is gewerkt, en waarop alle werknemers bij beëindiging van de arbeidsverhouding in de zin van artikel 2120 codice civile recht hebben. Het waarborgfonds bedoeld in artikel 2 van voornoemde wet nr. 297 treedt in de plaats van de insolvente werkgever en garandeert de betaling van bedoeld bedrag, maar deze garantie strekt zich niet uit tot de betaling van vorderingen van de werknemers voor loon dat tijdens de arbeidsverhouding wegens insolventie van de werkgever niet regelmatig is betaald. Krachtens de artikelen 3 en 5 van richtlijn 80/987 moet evenwel de betaling van deze laatste vorderingen worden gegarandeerd. Bijgevolg voldoen de Italiaanse wettelijke bepalingen betreffende de betaling bij beëindiging van de arbeidsverhouding niet aan de uit voornoemde artikelen van de richtlijn voortvloeiende verplichtingen.

12 Met betrekking tot de Kas voor salarisaanvullingen, die de betaling van vorderingen van de werknemers tot 80% van hun loon garandeert in geval van „crisis" van de onderneming, onder welk begrip ook het geval van insolventie van de werkgever valt, wordt niet betwist dat de materiële werkingssfeer van deze garantie aan de voorschriften van de richtlijn voldoet. Zoals de Commissie evenwel heeft opgemerkt, voldoet de persoonlijke werkingssfeer van deze garantie niet aan de vereisten van de richtlijn.

13 Zo moet om te beginnen moet worden vastgesteld, dat deze regeling uitsluitend geldt voor industriële ondernemingen (wet nr. 164 van 29.5.1975), ondernemingen die kantines van industriële ondernemingen exploiteren alsmede handelsondernemingen die meer dan duizend werknemers in dienst hebben (wet nr. 155 van 23.4.1981, GURI nr. 114 van 27.4.1981), krantenuitgevers en nationale persbureaus (wet nr. 146 van 5.8.1981, GURI nr. 215 van 6.8.1981) en ten slotte scheepvaartondernemingen (wet nr. 918 van 9.12.1982), ofschoon deze laatste niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen.

14 Hieruit volgt, dat werknemers van ondernemingen die niet tot een van bovengenoemde categorieën behoren, bij insolventie van hun werkgever van de door de Kas voor salarisaanvullingen geboden garantie zijn uitgesloten.

15 In de tweede plaats moet worden opgemerkt, dat niet alle werknemers van bovengenoemde ondernemingen voor de door de Kas voor salarisaanvullingen geboden garantie in aanmerking komen. Met name leidend personeel, leerlingen en thuiswerkers zijn ervan uitgesloten.

16 De Italiaanse regering betoogt echter dat deze drie groepen werknemers van de werkingssfeer van de richtlijn moeten worden uitgesloten wegens de bijzondere aard van hun arbeidsovereenkomst en, wat meer in het bijzonder het leidend personeel betreft, omdat in collectieve overeenkomsten bijzonder vergaande beschermingsregelingen zijn neergelegd.

17 Dienaangaande moet er om te beginnen aan worden herinnerd, dat de richtlijn luidens artikel 2, lid 2, geen afbreuk doet aan het nationale recht met betrekking tot de definitie van het begrip „werknemer". Blijkens de bepalingen van de codice civile (artikel 2095 voor leidend personeel, artikel 2134 voor leerlingen en artikel 2128 voor thuiswerkers) alsmede de bijzondere wetten en de door de Commissie — die op dit punt niet door de Italiaanse regering is weersproken — aangehaalde rechtspraak worden deze drie groepen naar Italiaans recht als werknemers beschouwd.

18 Vervolgens moet worden opgemerkt, dat de mogelijkheid om bepaalde categorieën werknemers van de werkingssfeer van de richtlijn uit te sluiten op grond van de bijzondere aard van hun arbeidsovereenkomst, arbeidsverhouding of het bestaan van andere waarborgen die hun een zelfde mate van bescherming bieden, welke mogelijkheid bij wijze van uitzondering in artikel 1, lid 2, van de richtlijn is voorzien, door deze laatste bepaling tot de uitdrukkelijk in de lijst van de bijlage bij de richtlijn genoemde categorieën is beperkt. Voor Italië zondert die lijst evenwel geen categorie werknemers om een van bovengenoemde redenen uit.

19 Hieruit volgt dat leidend personeel, leerlingen en thuiswerkers, die naar Italiaans recht als werknemers worden beschouwd, onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen.

20 In de derde plaats moet worden vastgesteld, dat de waarborg voor werknemers van ondernemingen die door de regeling van de Kas voor salarisaanvullingen zijn gedekt, niet automatisch geldt maar afhangt van een reeks voorwaarden, die van geval tot geval door het interministeriële comité voor de coördinatie van het industriebeleid moeten worden beoordeeld.

21 Zo blijkt zowel uit artikel 2 van wet nr. 675 van 12 augustus 1977 (GURI nr. 243 van 7.9.1977) als uit het door de Italiaanse regering ingeroepen besluit van het interministerieel comité voor de coördinatie van het industriebeleid van 12 juni 1984 (GURI nr. 18 van 22.1.1985), dat het ingrijpen van de Kas voor salarisaanvullingen bij insolventie van de werkgever een uitzonderingskarakter heeft en dat daartoe met name slechts wordt besloten indien zulks gezien het maatschappelijk belang van de onderneming voor de plaatselijke werkgelegenheid en de produktiesituatie in de betrokken economische sector gerechtvaardigd is.

22 De Italiaanse regering betoogt dienaangaande, dat blijkens de bewoordingen van artikel 1, lid 2, van de richtlijn en de bijlage daarbij, die voor Italië onder „werknemers die andere waarborgen genieten" en die derhalve van de werkingssfeer van de richtlijn kunnen worden uitgesloten, ook vat „werknemers die recht hebben op uitkeringen uit hoofde van de vigerende wetgeving op het gebied van de inkomensgarantie in geval van een economische crisis van de onderneming", alle categorieën werknemers die voor de garantieregeling van de Kas voor salarisaanvullingen in aanmerking komen, van de werkingssfeer van de richtlijn zijn uitgesloten. Deze uitsluiting zou niet alleen gelden voor individuele werknemers op wie het betrokken waarborgstelsel reeds daadwerkelijk is toegepast, maar voor alle werknemers die er in theorie voor in aanmerking kunnen komen.

23 Dit standpunt is onaanvaardbaar. Zowel uit het doel van de richtlijn, die alle werknemers een minimum aan bescherming wil garanderen, als uit het uitzonderingskarakter van de uitsluitingsmogelijkheid van artikel 1, lid 2, volgt, dat aan deze bepaling niet de door de Italiaanse regering voorgestane extensieve uitlegging kan worden gegeven. Bijgevolg moeten alleen werknemers die bij insolventie van de werkgever daadwerkelijk onder de beschermingsregeling van de Kas voor salarisaanvullingen vallen, van de werkingssfeer van de richtlijn uitgesloten worden geacht.

24 Bijgevolg is de eerste grief van de Commissie gegrond.

Tweede grief: niet-uitvoering van artikel 7 van de richtlijn

25 Artikel 7 van de richtlijn luidt als volgt:

„De Lid-Staten treffen de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat het niet-betalen aan hun verzekeringsinstellingen van door de werkgever vóór het intreden van diens insolventie verschuldigde premiebijdragen uit hoofde van de nationale wettelijke stelsels van sociale zekerheid, het recht van de werknemer op prestaties ten aanzien van deze verzekeringsinstellingen niet nadelig beïnvloedt, voor zover de loonpremies op het uitgekeerde loon zijn ingehouden."

26 Volgens de Italiaanse regering bevestigt artikel 2116 codice civile het zogenoemde beginsel van automatische uitkeringen, dat de werknemers de doorbetaling van uitkeringen garandeert, ook wanneer de werkgever zijn premies niet heeft betaald.

27 Dienaangaande heeft de Commissie terecht beklemtoond, dat het beginsel van automatische uitkeringen erkenning heeft gevonden in genoemd artikel van de codice civile, behoudens bijzondere wettelijke bepalingen die op dit gebied zijn vastgesteld. Met name artikel 23 ter van wet nr. 485 van 11 augustus 1972 (GURI nr. 223 van 26.8.1972) nu bepaalt, dat aan het premievereiste voor het recht op ouderdoms-, invaliditeits- en overlevingspensioen wordt geacht te zijn voldaan, ook wanneer de bijdragen niet daadwerkelijk zijn betaald, maar nog wel verschuldigd zijn omdat de tienjarige verjaringstermijn niet is verstreken. Hieruit volgt, dat de rechten van de werknemers op ouderdoms-, invaliditeits- en overlevingspensioen niet worden gegarandeerd, wanneer de schuld van de insolvente werkgever tegenover het verzekeringsorgaan is verjaard.

28 Het argument dat de werknemers verjaring kunnen voorkomen door aan de hand van de rekeninguittreksels die het INPS verplicht is hun ieder jaar toe te zenden, te controleren of de werkgever daadwerkelijk zijn premies heeft betaald, kan niet worden aanvaard. Volgens artikel 7 van de richtlijn is de garantie van het recht op uitkeringen van de werknemer slechts afhankelijk van één voorwaarde, te weten dat de loonpremies op het uitgekeerde loon zijn ingehouden.

29 De Italiaanse regering betoogt verder, dat het dank zij artikel 13 van wet nr. 1338 van 12 augustus 1962 (GURI nr. 229 van 11.9.1962) mogelijk is, een oplossing te vinden voor de concrete gevallen waarin de werknemerspensioenen bij niet-betaling van de verschuldigde premies moeten worden gegarandeerd. Volgens deze bepaling kan het INPS, wanneer de werkgever de premies niet heeft betaald en deze zijn verjaard, op verzoek van de werkgever of de werknemer een lijfrente vestigen gelijk aan het pensioen of het gedeelte van het pensioen overeenkomend met de verplichte verzekering die de werknemer op grond van de niet-betaalde premies zou toekomen.

30 Dienaangaande moet worden vastgesteld dat de wet de vestiging van die lijfrente afhankelijk stelt van betaling, door de werknemer of de werkgever, van gedeelten van de mathematische reserve van het bij het INPS opgerichte speciale aanpassingsfonds. Hieruit volgt, dat de vorming van de lijfrente in geval van insolventie van de werkgever afhangt van de bijdragen van de werknemer zelf. Derhalve kan de door de Italiaanse regering ingeroepen wettelijke bepaling de tekortkomingen die het beginsel van automatische uitkeringen vertoont vergeleken met de vereisten van artikel 7 van de richtlijn, niet opheffen.

31 De Italiaanse regering betoogt nog, dat het de Lid-Staten ingevolge artikel 6 van de richtlijn is toegestaan, de aanspraken van de werknemers op uitkeringen uit hoofde van zowel de verplichte als de aanvullende stelsels van sociale zekerheid van de werkingssfeer van de richtlijn uit te sluiten.

32 Deze uitlegging van artikel 6, volgens welke de Lid-Staten de draagwijdte van de uit de richtlijn voortvloeiende verplichtingen eenzijdig zouden kunnen beperken, kan niet worden aanvaard. Uit de enkele bewoordingen van artikel 6 blijkt, dat deze bepaling de Lid-Staten alleen maar toestaat, de in de artikelen 3 en 5 genoemde waarborgfondsen niet te belasten met de door de insolvente werkgever niet-betaalde premiebijdragen, door hun de mogelijkheid te bieden daartoe een ander stelsel te kiezen ter garantie van de rechten van de werknemers op socialezekerheidsuitkeringen.

33 Bijgevolg is de tweede grief van de Commissie gegrond.

Derde grief: niet-uitvoering van artikel 8 van de richtlijn

34 Met betrekking tot de grief van de Commissie dat het Italiaanse recht geen bepalingen bevat die uitvoering geven aan de verplichting van artikel 8 van de richtlijn, op grond waarvan de Lid-Staten gehouden zijn, de rechten van de werknemers op ouderdoms- en overlevingsuitkeringen uit hoofde van voor een of meer bedrijfstakken geldende aanvullende stelsels van sociale voorzieningen te beschermen,

merkt de Italiaanse regering op dat dergelijke aanvullende stelsels in Italië nauwelijks bestaan.

35 Dienaangaande kan worden volstaan met de opmerking, dat deze omstandigheid geen rechtvaardiging kan vormen voor de niet-nakoming van de uit artikel 8 van de richtlijn voortvloeiende verplichting.

36 Voor het overige ontleent de Italiaanse regering een argument aan haar uitlegging van artikel 6 van de richtlijn, die reeds in het kader van het onderzoek van de tweede grief van de Commissie is afgewezen.

37 Bijgevolg moet ook de derde grief van de Commissie gegrond worden verklaard.

38 Gelet op bovenstaande overwegingen moet worden vastgesteld dat de Italiaanse Republiek, door niet binnen de gestelde termijn de maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 80/987 van de Raad van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever, niet heeft voldaan aan de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen.

Kosten

39 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen. Aangezien de Italiaanse Republiek 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 maatregelen te treffen die nodig zijn om te voldoen aan richtlijn 80/987 van de Raad van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever (PB 1980, L 283, blz. 23), heeft de Italiaanse Republiek niet voldaan aan de krachtens het EEG-Verdrag op haar rustende verplichtingen.**

2) **De Italiaanse Republiek wordt verwezen in de kosten van de procedure.**

Due Joliet O'Higgins Grévisse

Slynn Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 2 februari 1989.

De griffier
J.-G. Giraud

De president
O. Due