CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. COSMAS

van 23 januari 1997 *

I — Inleiding

1. In het onderhavige geval stelt de Pretura circondariale di Venezia aan het Hof vier prejudiciële vragen betreffende de uitlegging van de artikelen 2, 3, lid 2, 4, leden 2 en 3, en 10 van richtlijn 80/987/EEG van de Raad [1] (hierna: „richtlijn").

2. Gezien haar voorwerp, houdt de onderhavige zaak verband met de gevoegde zaken C-94/95 en C-95/95 (Bonifaci e. a. en Berto e. a.), waarin ik heden mijn conclusie neem (Jurispr. 1997, blz. I-3969, I-3971).

3. Bovendien is het wettelijk kader hetzelfde als in die twee zaken. Het betreft enerzijds de richtlijn en anderzijds decreto legislativo nr. 80/1992, waarbij de richtlijn na afloop van de daarvoor voorziene termijn (23 oktober 1983) in Italiaans recht werd omgezet. De relevante bepalingen van deze regelingen zijn aangehaald in mijn conclusie in de zaak Bonifaci [2], waarnaar ik, om niet in herhaling te vervallen, verwijs. Om dezelfde reden verwijs ik naar de problematiek die ik heb behandeld met betrekking tot de voorwaarden voor de correcte omzetting van een richtlijn in nationaal recht wanneer die omzetting te laat plaatsvindt [3], alsmede naar mijn onderzoek van de vragen die in beide zaken zijn gesteld.

II — De feiten

4. De verwijzingsbeschikking bevat weinig inlichtingen over de feiten van de zaak in het hoofdgeding. Zoals blijkt uit het dossier en zoals de Commissie aangeeft in de schriftelijke opmerkingen die zij bij het Hof heeft ingediend [4], waren mevrouw F. Maso en 11 andere werknemers enerzijds en de heer G. Gazzetta en 17 andere werknemers anderzijds, in dienst van werkgevers die in staat van faillissement waren verklaard op 23 september 1990, respectievelijk 20 februari 1992. Deze arbeidsverhouding heeft geleid tot onvervulde aanspraken ten laste van de werkgevers.

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

1 — Richtlijn 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 — Zie de bepalingen van de richtlijn in de punten 5 e. v. van die conclusie. De bepalingen van het decreto legislativo zijn aangehaald in de punten 15 e. v.

3 — Idem, punten 38 e. v.

4 — Zie blz. 4 van de schriftelijke opmerkingen van de Commissie.

5. Bij decreto legislativo nr. 80/1992, waarbij de richtlijn in de nationale rechtsorde werd omgezet, heeft de Italiaanse wetgever enerzijds de waarborg bepaald die in de toekomst aan werknemers wegens de insolventie van hun werkgever moet worden betaald (artikel 2, leden 1-6) en anderzijds beslist, dat deze waarborg de berekeningsgrondslag is voor de schadevergoeding, verschuldigd aan de personen die zijn benadeeld als gevolg van het feit dat de richtlijn niet binnen de vastgestelde termijn was omgezet, alsmede dat de vordering tot schadevergoeding moet worden ingesteld binnen een jaar na de inwerkingtreding van het decreto legislativo (artikel 2, lid 7).

6. Op grond van deze laatste bepaling [5], hebben Maso en Gazzetta e. a. voor de Pretore di Venezia tegen het INPS en tegen de Italiaanse Staat een vordering ingesteld, teneinde, in overeenstemming met het oordeel van het Hof in het arrest van 19 november 1991, Francovich e. a. [6] (hierna: „arrest Francovich I"), vergoeding te bekomen van de schade die zij hadden geleden als gevolg van het feit dat de Italiaanse Republiek verzuimd had de richtlijn tijdig in nationaal recht om te zetten. Meer in het bijzonder vorderden verzoekers dat de schadevergoeding alle aanspraken omvat die in de laatste drie maanden van hun arbeidsverhouding zijn ontstaan, waaronder voor elke maand het loon, het pro rata berekende deel van de dertiende en de veertiende maand, de vergoeding voor nog niet opgenomen vakantiedagen, de wettelijke rente en de inflatiecorrectie vanaf de datum van het faillissement van hun werkgever.

5 — De Commissie betoogt (terzelfder plaats) dat, gezien de datum van het faillissement van de werkgevers, het geval van verzoekers inderdaad valt onder de werkingssfeer van artikel 2, lid 7, van het decreto legislativo, dat op 28 februari 1992 in werking is getreden. Die situatie is niet betwist.

6 — Gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Jurispr. 1991, blz. I-5357.

III — De prejudiciële vragen

7. Gezien deze aan hem voorgelegde vorderingen en betwijfelende of de bij decreto legislativo nr. 80/1992 ingevoerde vergoedingsregeling verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, heeft de verwijzende rechter aan het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Kan het systeem van het EG-Verdrag, zoals omschreven in het arrest Francovich, betreffende de aansprakelijkheid, jegens particulieren, van de Lid-Staat die zijn verplichtingen uit hoofde van het gemeenschapsrecht niet is nagekomen, aldus worden uitgelegd, dat daarmee verenigbaar is een nationale bepaling (artikel 2, lid 7, juncto lid 4, van wetsbesluit nr. 80 van 27 januari 1992), waarbij de hoogte van de vergoeding van de reeds geleden schade achteraf wordt beperkt?

2) Wordt met de uitdrukking ‚intreden van de insolventie' in artikel 3, lid 2, eerste streepje, en artikel 4, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 80/987 gedoeld op de datum van het verzoek om inleiding van de faillissementsprocedure, of op de datum van de inleiding van deze procedure (welke data beide in artikel 2 worden genoemd)?

3) Kunnen de artikelen 4, lid 3, en 10 van de richtlijn aldus worden uitgelegd, dat de Lid-Staat de betaling van vóór het ontslag opgebouwde aanspraken uit arbeid mag uitsluiten, wanneer in de behoeften van de in de maanden na het ontslag werkloos geworden werknemer wordt voorzien door een andere uitkering [in casu de mobiliteitsvergoeding (indennità di mobilità), bedoeld in de artikelen 4 en 16 van de Italiaanse wet nr. 223 van 23 juli 1991]?

4) Moet de uitdrukking ‚laatste drie maanden van de arbeidsverhouding' in artikel 4, lid 2, worden begrepen als ‚laatste drie kalendermaanden' of als de ‚drie maanden voorafgaand aan de beëindiging van de arbeidsverhouding, ook ingeval deze in de loop van een maand heeft plaatsgehad'?"

IV — Ontvankelijkheid

8. Het INPS stelt, dat voor de beslechting van het hoofdgeding geen andere elementen van het gemeenschapsrecht nodig zijn dan die welke zijn vervat in het arrest Francovich I; dat het Hof niet bevoegd is de bepalingen van een richtlijn uit te leggen, die geen rechtstreekse werking hebben, zoals in casu het geval is met de bepalingen van de richtlijn, en dat de Italiaanse Corte costituzionale reeds uitspraak heeft gedaan over de geldigheid van artikel 2, lid 7.

9. Deze stellingen zijn in wezen identiek aan de overeenkomstige stellingen van het INPS in de gevoegde zaken C-94/95 en C-95/95 (Bonifaci) en zij moeten worden verworpen op grond van de redenen die ik in mijn conclusie in die zaken heb uiteengezet. [7]

10. De Italiaanse regering betoogt, dat de verwijzingsbeschikking niet de feitelijke gegevens bevat die het Hof nodig heeft om een nuttige oplossing te kunnen geven en om de regeringen van de Lid-Staten en de andere betrokkenen in staat te stellen opmerkingen in te dienen. Met een beroep op het arrest van 26 januari 1993, Telemarsicabruzzo e. a. [8], stelt zij daarom aan het Hof voor, de prejudiciële verwijzing niet-ontvankelijk te verklaren.

11. Het is juist dat het Hof heeft geoordeeld dat „het volgens vaste rechtspraak wegens het vereiste om tot een voor de nationale rechter nuttige uitlegging van het gemeenschapsrecht te komen, noodzakelijk is dat deze een omschrijving geeft van het feitelijk en juridisch kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of althans de feiten uiteenzet waarop die vragen zijn gebaseerd" [9] en dat „de in de verwijzingsbeschikkingen verstrekte inlichtingen en gestelde vragen niet enkel het Hof in staat moeten stellen een nuttig antwoord te geven, doch ook de regeringen van de Lid-Staten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid moeten bieden overeenkomstig artikel 2 van 's Hofs Statuut-EG opmerkingen in te dienen". [10]

7 — Zie, respectievelijk, de punten 27 en 28, 34 en 33.

8 — Gevoegde zaken C-320/90, C-321/90 en C-322/90, Jurispr. 1993, blz. I-393.

9 — Zie beschikking van 2 februari 1996 (zaak C-257/92, Bresle, Jurispr. 1996, blz. I-233, r. o. 16).

10 — Idem, r. o. 19.

12. Uit de verwijzingsbeschikking volgt, dat de nationale rechter van oordeel is dat verzoekers onder de werkingssfeer vallen van zowel de richtlijn als artikel 2, lid 7, van decreto legislativo nr. 80/1992, en dat zij derhalve in beginsel recht hebben op de gevorderde schadevergoeding. Deze elementen kunnen gevoegelijk worden aangevuld met die welke aan het dossier in het hoofdgeding en aan de opmerkingen van de Commissie kunnen worden ontleend. [11]

Op grond daarvan en omdat het juridisch kader van de zaak voldoende aan het Hof bekend is zowel uit andere arresten [12] als uit de thans voor het Hof aanhangige zaken Bonifaci en Palmisani, beschikt het Hof over voldoende gegevens om aan de verwijzende rechter een nuttig antwoord te kunnen geven.

13. Met betrekking tot de vraag of de Italiaanse regering in staat is opmerkingen in te dienen, zij het volgende opgemerkt: ten eerste was de betrokken vordering tot schadevergoeding niet slechts gericht tegen het INPS maar eveneens tegen de Italiaanse Staat. In het kader van de procedure in het hoofdgeding zijn namens de president van de ministerraad conclusies ingediend, strekkende tot afwijzing van de vorderingen. Bijgevolg mag worden aangenomen, dat de Italiaanse regering vanaf dat moment tenminste op de hoogte was, of kon zijn, van de in de vorderingen omschreven feiten in het hoofdgeding, die, zoals ik zei, voor de onderhavige zaak volstaan. [13] Ten tweede betwist de Italiaanse regering niet, dat verzoekers onder de werkingssfeer vallen van de richtlijn en van artikel 2, lid 7, van het decreto legislativo. Daarom, en gelet op de voorgaande overwegingen, konden de veronderstelde leemten in de verwijzingsbeschikking voor de Italiaanse regering geen beletsel zijn, en zijn zij dit ook inderdaad niet geweest, om haar opmerkingen in te dienen met betrekking tot de aan het Hof gestelde prejudiciële vragen, die trouwens problemen van uitlegging van het gemeenschapsrecht opwerpen, dat wil zeggen juridische problemen.

Bijgevolg moet de door de Italiaanse regering opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden afgewezen.

V — Ten gronde

De eerste vraag

14. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of een Lid-Staat bij een te late omzetting van de richtlijn in nationaal recht de verschuldigde schadevergoeding mag beperken.

11 — Zie arrest van 3 maart 1994 (zaak C-316/93, Vanneetveld, Jurispr. 1994, blz. I-763, r. o. 14).

12 — Zie arrest Francovich I (reeds aangehaald in voetnoot 6), en arrest van 9 november 1995 (zaak C-479/93, Francovich II, Jurispr. 1995, blz. I-3843).

13 — Opgemerkt zij dat de schadevergoedingsvorderingen andere details bevatten, zoals de precieze duur van de arbeidsverhouding van elke verzoeker, de vermelding van zijn werkgever, enz., welke gegevens mijns inziens niet behoeven te worden opgesomd.

15. Als bepalingen van het decreto legislativo op grond waarvan de vergoeding kan worden beperkt, noemt de prejudicile vraag artikel 2, lid 4, juncto lid 7.

16. Het reeds aangehaalde lid 4 verbiedt de cumulatie van de waarborg die wordt betaald uit hoofde van artikel 2, lid 1 (dat ook de berekeningsgrondslag voor de schadevergoeding vormt), met verschillende andere uitkeringen, waaronder de mobiliteitsvergoeding of de werkloosheidsuitkering, die krachtens Italiaanse wet nr. 223 van 23 juli 1991 wordt uitgekeerd. Het is evenwel de derde prejudiciële vraag waarin specifiek wordt gesproken van het verbod van cumulatie van de schadevergoeding met die mobiliteitsvergoeding of die werkloosheidsuitkering.

17. Voorts blijkt duidelijk uit de motivering van de verwijzingsbeschikking, dat de nationale rechter betwijfelt of de Italiaanse wetgever kan bepalen dat de door het Waarborgfonds gedane uitkering „niet groter kan zijn dan driemaal de buitengewone uitkering, betaald ter aanvulling van het maandelijkse loon". Daarom en omdat dit plafond is vastgesteld in artikel 2, lid 2, van het decreto legislativo, moet worden aangenomen dat de eerste prejudiciële vraag eigenlijk betrekking heeft op deze bepaling.

18. De vraag, of de nationale wetgever bij een te late omzetting van de richtlijn de vergoeding die verschuldigd is voor de periode waarin de richtlijn nog niet was omgezet, mag beperken, heb ik al ontkennend beantwoord in punt 109 van mijn conclusie in de zaak Bonifaci, waarnaar ik ter vermijding van overbodige herhalingen verwijs.

19. De opmerking van het INPS, dat zonder het bij decreto legislativo vastgestelde maximum van de waarborg (en bijgevolg van de betrokken vergoeding, waarvan de berekening is gebaseerd op het bedrag van die waarborg) de benadeelden ongerechtvaardigd zouden worden verrijkt, lijkt mij niet gefundeerd.

Zoals de regering van het Verenigde Koninkrijk immers terecht opmerkt, leidt de berekening van de vergoeding, die krachtens artikel 4, lid 2, van de richtlijn is gebaseerd op het bedrag van de minimumwaarborg, er in casu toe, dat aan de benadeelden datgene wordt toegekend, waarop zij krachtens het gemeenschapsrecht recht hadden, zodat bijgevolg geen sprake is van een ongerechtvaardigde verrijking.

De tweede vraag

20. Aangaande deze vraag heb ik al de opvatting verkondigd [14], dat de datum van

14 — Zie mijn conclusie in de zaak Bonifaci, punten 80-95, waarnaar ik moge verwijzen.

het intreden van de insolventie van de werkgever, bedoeld in de artikelen 4, lid 2, eerste streepje, en 3, lid 2, eerste streepje, van de richtlijn, dezelfde is als de datum met ingang waarvan de werkgever in staat van insolventie verkeert in de zin van artikel 2, lid 1. Bijgevolg correspondeert zij niet met een feitelijke situatie, zoals het staken van de betalingen door de werkgever of diens onmogelijkheid aan zijn verplichtingen te voldoen, noch met het verzoek dat tot doel heeft de inleiding te bekomen van de procedure ter gezamenlijke voldoening van de schuldeisers, die slechts *één* van de voorwaarden van het intreden van de staat van insolventie vormt.

21. In hun schriftelijke opmerkingen hebben de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Duitse regering, alsmede het INPS zich met deze uitlegging verenigd.

22. Aangezien deze uitlegging duidelijk volgt uit de bewoordingen van de bepalingen van de richtlijn en eveneens steun vindt in de rechtspraak, zoals door mij al is uiteengezet [15], zou de keuze van een andere referentiedatum in wezen neerkomen op een wijziging van de richtlijn, hetgeen slechts via regelgeving mogelijk is.

15 — Zie punt 87 van mijn conclusie in de zaak Bonifaci.

De derde vraag

23. Met zijn derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de Lid-Staat de vergoeding die is verschuldigd uit hoofde van het feit dat de richtlijn niet tijdig is omgezet, kan beperken, voor zover de werknemer na zijn ontslag een vergoeding heeft ontvangen die beoogt hem in staat te stellen een nieuwe betrekking te vinden.

24. Er zij aan herinnerd, dat de richtlijn volgens de artikelen 3 en 5 daarvan een waarborg beoogt te verschaffen voor de aanspraken van werknemers die wegens de insolventie van de werkgever onvervuld zijn gebleven, dat wil zeggen voor aanspraken bestaande uit loon dat gedurende de arbeidsverhouding niet regelmatig is betaald. Zoals reeds is beslist, verzekert de vergoeding of de uitkering die wordt betaald bij de beëindiging van de arbeidsverhouding, niet een gelijkwaardige bescherming als die van de in de richtlijn voorziene waarborg. [16] Daarom kan het bestaan van een dergelijke vergoeding of uitkering niet tot gevolg hebben, dat aan de arbeiders het door hen aan de richtlijn ontleende recht wordt ontnomen.

16 — Zie arrest van 2 februari 1989 (zaak 22/87, Commissie/Italië, Jurispr. 1989, blz. 143, r. o. 11). Opgemerkt zij, dat het Hof in dit arrest heeft vastgesteld dat de Italiaanse Republiek niet tijdig aan de richtlijn had voldaan.

25. Zoals ik al heb opgemerkt, wordt de betrokken vergoeding in casu bepaald op basis van de waarborg die voor de toekomst wordt betaald. Zoals volgt uit de verwijzingsbeschikking — en dit wordt niet betwist — verbiedt het desbetreffende voorschrift de cumulatie van de waarborg met een uitkering die beoogt de arbeider in staat te stellen een nieuwe betrekking te vinden, welke uitkering gedurende de drie maanden volgende op het ontslag wordt betaald, dat wil zeggen na de beëindiging van de arbeidsverhouding.

26. Zoals ik hierboven heb uiteengezet, is een dergelijk voorschrift evenwel niet verenigbaar met de richtlijn, zodat daarmee noch voor de vaststelling van de waarborg, noch voor de vaststelling van de schadevergoeding rekening kan worden gehouden.

De vierde vraag

27. Met zijn laatste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de woorden „laatste drie maanden van de arbeidsovereenkomst" in artikel 4, lid 2, doelen op de laatste drie kalendermaanden dan wel op de drie maanden voorafgaande aan de beëindiging van de arbeidsverhouding.

28. Allereerst zij opgemerkt, dat de gevraagde uitlegging nuttig is voor de verwijzende rechter, voor zover de Italiaanse wetgever bij de omzetting van de richtlijn artikel 4, lid 2, heeft toegepast voor de vaststelling van de waarborg en bijgevolg van de omstreden schadevergoeding.

29. Artikel 4, lid 2, eerste streepje, van de richtlijn geeft geen definitie van het begrip „maand". Voorts is duidelijk, dat deze bepaling niet slaat op de maanden in de volgorde en met de namen zoals deze in de kalender voorkomen. Naar analogie met de uitdrukking „periode van zes maanden", die op dezelfde plaats voorkomt, moet bijgevolg worden aangenomen, dat met de term „loon over de laatste drie maanden van de arbeidsovereenkomst" wordt gedoeld op het loon over een periode van drie maanden, waarbij aan dit laatste woord de betekenis moet worden toegekend die het in het nationale recht heeft.

30. Ten slotte is het dienstig op te merken, dat deze bepaling niet noodzakelijkerwijs het reeds aangehaalde tijdvak van drie maanden koppelt aan de beëindiging van de arbeidsverhouding. Indien bijvoorbeeld de werknemer een daadwerkelijke arbeidsverhouding met zijn werkgever heeft tot aan het intreden van diens insolventie, dienen de onvervulde aanspraken over de laatste drie maanden die aan het intreden van de insolventie zijn voorafgaan, in aanmerking te worden genomen, los van de vraag of die insolventie tot de beëindiging van de arbeidsverhouding heeft geleid.

VI — Conclusie

Gezien de bovenstaande overwegingen stel ik voor de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) De bepalingen van richtlijn 80/987/EEG 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, moeten aldus worden uitgelegd, dat zij geen steun bieden voor de beperking van de vergoeding die bij een te late aanneming van maatregelen voor de omzetting van de richtlijn in nationaal recht is vastgesteld voor de periode waarin de richtlijn nog niet was omgezet.

2) Onder ‚datum van het intreden van de insolventie van de werkgever' in de zin van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 80/987/EEG moet worden verstaan de datum waarop de werkgever in ‚staat van insolventie' geraakt, zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, van de richtlijn.

3) De rechten die de werknemers aan de bepalingen van richtlijn 80/987 ontlenen, kunnen niet afhangen van de uitkeringen wegens de beëindiging van de arbeidsovereenkomst of van de arbeidsverhouding.

4) Onder de ‚laatste drie maanden van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding' in de zin van artikel 4, lid 2, eerste streepje, van richtlijn 80/987 moet worden verstaan het tijdvak van de laatste drie maanden van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding dat valt binnen de terzelfder plaatse gedefinieerde referentieperiode."