ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)
10 juli 1997 *

In zaak C-373/95,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van de Pretura circondariale di Venezia (Italië), in de aldaar aanhangige gedingen tussen

F. Maso e. a.,

G. Gazzetta e. a.

en

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

Italiaanse Republiek,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 2, 3, lid 2, 4, leden 2 en 3, en 10 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 (PB 1980, L 283, blz. 23), en van het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade, veroorzaakt aan particulieren door een aan hem toe te rekenen schending van het gemeenschapsrecht,

wijst

* Procestaal: Italiaans.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. C. Moitinho de Almeida, kamerpresident, L. Sevón, D. A. O. Edward, P. Jann en M. Wathelet (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: G. Cosmas
griffier: L. Hewlett, administrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— verzoekers in de hoofdgedingen, vertegenwoordigd door G. Boscolo, advocaat te Venetië,

— Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), vertegenwoordigd door A. Todaro, L. Cantarini, advocaten te Rome, en A. Mascia, advocaten te Venetië,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door professor U. Leanza, hoofd van de dienst diplomatieke geschillen van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, bijgestaan door D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, en S. Maass, Regierungsrätin z. A. bij dat ministerie, als gemachtigden,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door L. Nicoll van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door N. Green, Barrister,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Patakia, lid van haar juridische dienst, bijgestaan door E. Altieri, bij die dienst gedetacheerd nationaal ambtenaar, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van verzoekers in het hoofdgeding, vertegenwoordigd door G. Boscolo, het Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), vertegenwoordigd door A. Todaro en R. Sarto, advocaat te Rome, alsmede V. Morielli, advocaat te Napels, de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door D. Del Gaizo, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door L. Nicoll, bijgestaan door N. Green en S. Richards, Barrister, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Patakia, E. Altieri en L. Gussetti, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, ter terechtzitting van 3 oktober 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 23 januari 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 3 november 1995, ingekomen bij het Hof op 29 november daaraanvolgend, heeft de Pretura circondariale di Venezia krachtens artikel 177 EG-Verdrag vier prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 2, 3, lid 2, 4, leden 2 en 3, en 10 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 (PB 1980, L 283, blz. 23; hierna: „richtlijn"), en van het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade, veroorzaakt aan particulieren door een aan hem toe te rekenen schending van het gemeenschapsrecht.

2 Die vragen zijn gerezen in een geding tussen F. Maso en elf anderen, alsmede G. Gazzetta en zeventien anderen enerzijds en het Istituto nazionale della previdenza sociale (hierna: „INPS") anderzijds, betreffende de vergoeding van de schade die zij hebben geleden ten gevolge van de te late omzetting van de richtlijn.

3 De richtlijn beoogt werknemers bij insolventie van hun werkgever een gemeenschappelijk minimum aan bescherming te bieden, onverminderd in de Lid-Staten bestaande gunstigere bepalingen. Hiertoe voorziet zij in het bijzonder in specifieke garanties voor de betaling van hun achterstallig loon.

4 Volgens artikel 11, lid 1, van de richtlijn moesten de Lid-Staten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking doen treden om vóór 23 oktober 1983 aan de richtlijn te voldoen.

5 Bij arrest van 2 februari 1989 (zaak 22/87, Commissie/Italië, Jurispr. 1989, blz. 143) stelde het Hof vast, dat de Italiaanse Republiek die verplichting niet was nagekomen.

6 In het arrest van 19 november 1991 (gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich I, Jurispr. 1991, blz. I-5357) verklaarde het Hof daarnaast voor recht, dat de bepalingen van de richtlijn waarin de rechten van de werknemers worden omschreven, aldus moeten worden uitgelegd, dat wanneer uitvoeringsmaatregelen niet tijdig zijn getroffen, de belanghebbenden die rechten voor de nationale rechter niet tegenover de staat kunnen doen gelden, en dat een Lid-Staat gehouden is de schade te vergoeden die particulieren lijden ten gevolge van de niet-omzetting van de richtlijn in nationaal recht.

7 Op 27 januari 1992 stelde de Italiaanse regering op grond van artikel 48 van machtigingswet nr. 428 van 29 december 1990 decreto legislativo nr. 80 vast, waarbij de richtlijn werd omgezet (*GURI* nr. 36 van 13 februari 1992; hierna: „wetsbesluit").

8 Artikel 2, lid 7, van het wetsbesluit legt de voorwaarden vast waaronder de schade ten gevolge van de te late omzetting van de richtlijn wordt vergoed, door te

verwijzen naar de modaliteiten die ter uitvoering van de richtlijn zijn vastgesteld voor de nadere regeling van de betalingsverplichting van de waarborgfondsen jegens werknemers wier werkgever insolvent is. Deze bepaling luidt als volgt:

„Voor het bepalen van de vergoeding die eventueel in verband met de procedures bedoeld in artikel 1, lid 1, (faillissement, akkoord ter voorkoming van faillissement, gedwongen administratieve vereffening, en uitzonderlijk beheer van grote ondernemingen in crisistijd) moet worden betaald voor de schade ten gevolge van de niet-uitvoering van richtlijn 80/987/EEG, zijn de voorwaarden, grenzen en modaliteiten, als geregeld in de leden 1, 2 en 4, van toepassing. De rechtsvordering moet worden ingesteld binnen een jaar na de inwerkingtreding van dit besluit."

9 Volgens artikel 2, lid 1, van het wetsbesluit geldt de waarborg voor

„schuldvorderingen uit arbeidsovereenkomsten, andere dan wegens de beëindiging van de arbeidsverhouding, die betrekking hebben op de laatste drie maanden van de arbeidsverhouding binnen een periode van twaalf maanden voorafgaande aan

a) de datum van de handeling waardoor één van de in artikel 1, lid 1, bedoelde procedures wordt ingeleid".

10 Blijkens de verwijzingsbeschikking wordt de in deze bepaling bedoelde periode van twaalf maanden berekend met terugwerkende kracht tot aan de datum waarop de betrokken onderneming failliet is verklaard (of waarop een soortgelijke maatregel tot inleiding van een insolventieprocedure is vastgesteld).

11 Volgens artikel 2, lid 2, van het wetsbesluit kan het door het Waarborgfonds krachtens lid 1 betaalde bedrag niet hoger zijn dan drie maal het maximum van de maandelijks door de Cassa integrativa guadagni betaalde aanvulling op het salaris, verminderd met de inhoudingen voor pensioenen en sociale zekerheid.

12 Volgens artikel 2, lid 4, sub c, kan die betaling niet worden gecumuleerd met de mobiliteitsvergoeding die krachtens wet nr. 223 van 23 juli 1991 gedurende drie maanden na het einde van de arbeidsverhouding wordt toegekend.

13 Verzoekers in het hoofdgeding, wier werkgevers na 23 oktober 1983 doch vóór de inwerkingtreding van het wetsbesluit failliet zijn verklaard, vorderden voor de Pretura circondariale di Venezia van het INPS vergoeding van de schade die zij door de te late omzetting van de richtlijn hebben geleden.

14 Zij stelden, dat zij recht hadden op honorering van alle aanspraken die in de laatste drie maanden van hun arbeidsovereenkomst waren ontstaan, waaronder voor elke maand het loon, het pro rata berekende deel van de dertiende en de veertiende maand, de vergoeding voor nog niet genoten vakantiedagen, de wettelijke interessen en de inflatiecorrectie vanaf de datum van het faillissement van hun werkgever.

15 De verwijzende rechter koestert enige twijfel omtrent de verenigbaarheid van de bij het wetsbesluit ingevoerde vergoedingsregeling met het door het Hof in het arrest Francovich I ontwikkelde beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade, veroorzaakt aan particulieren door een schending van het gemeenschapsrecht, daar het wetsbesluit de omvang van de vergoeding waarop benadeelde particulieren aanspraak kunnen maken, achteraf en in bepaalde gevallen aanzienlijk beperkt. De

verwijzende rechter betwijfelt eveneens of verschillende bepalingen van het wetsbesluit verenigbaar zijn met de richtlijn waaraan zij uitvoering geven.

16 Dienaangaande zij herinnerd aan de relevante bepalingen van de richtlijn.

17 Volgens artikel 2, lid 1, van de richtlijn wordt een werkgever geacht in staat van insolventie te verkeren:

a) wanneer is verzocht om inleiding van een procedure ter gezamenlijke voldoening van de schuldeisers van de werkgever waarbij de aanspraken van de werknemers tegen hem in aanmerking kunnen worden genomen, en

b) wanneer de bevoegde autoriteit hetzij besloten heeft tot inleiding van de procedure, hetzij geconstateerd heeft dat de onderneming van de werkgever definitief is gesloten, en dat er gebrek aan voldoende activa is om inleiding van de procedure te rechtvaardigen.

18 Artikel 3, lid 1, van de richtlijn verplicht de Lid-Staten, de nodige maatregelen te treffen opdat waarborgfondsen de onvervulde aanspraken van de werknemers honoreren die voortvloeien uit arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen en die betrekking hebben op het loon over de voor een bepaalde datum vallende periode; overeenkomstig artikel 3, lid 2, is die datum, naar keuze van de Lid-Staten, hetzij die van het intreden van de insolventie van de werkgever, hetzij die van de aanzegging van het ontslag wegens insolventie, hetzij die van het intreden van de insolventie of die van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst of de arbeidsverhouding wegens insolventie.

19 Volgens artikel 4, lid 2, van de richtlijn kan de betaling evenwel worden beperkt tot onvervulde aanspraken die betrekking hebben op het loon over bepaalde periodes die de Lid-Staten kiezen overeenkomstig artikel 3, lid 2:

— de laatste drie maanden van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding binnen een periode van zes maanden vóór de datum van het intreden van de insolventie van de werkgever;

— de laatste drie maanden van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding vóór de datum van de aanzegging van het ontslag van de werknemer wegens insolventie van de werkgever;

— de laatste achttien maanden van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding vóór de datum van het intreden van de insolventie van de werkgever of vóór de datum van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst of de arbeidsverhouding van de werknemer wegens insolventie van de werkgever. In dit geval kunnen de Lid-Staten de betalingsverplichting beperken tot het loon over een periode van acht weken, of over perioden die in totaal een periode van acht weken bedragen.

20 Daarnaast machtigt artikel 4, lid 3, van de richtlijn de Lid-Staten, voor de betalingen een plafond vast te stellen teneinde te voorkomen dat er bedragen worden uitgekeerd die voorbijschieten aan het sociale doel van de richtlijn.

21 Volgens artikel 9 van de richtlijn kunnen de Lid-Staten bepalingen toepassen of invoeren die gunstiger zijn voor de werknemers.

22 Ten slotte blijven de Lid-Staten volgens artikel 10 van de richtlijn onder meer bevoegd „om de nodige maatregelen te treffen met het oog op het voorkomen van misbruiken".

23 Gelet op het voorgaande, heeft de verwijzende rechter 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/EEG 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'?"

De ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

24 Het INPS stelt, dat het gemeenschapsrecht geen andere elementen bevat die de nationale rechter bij de beslechting van het hoofdgeding van nut kunnen zijn, dan die welke het Hof reeds in het arrest Francovich I heeft verduidelijkt.

25 Het voegt daaraan toe, dat het Hof niet bevoegd is om bepalingen van een richtlijn die geen rechtstreekse werking hebben, uit te leggen, en dat een conflict tussen het gemeenschapsrecht en het nationale recht moet worden beslecht door de Corte costituzionale, die reeds uitspraak heeft gedaan over de geldigheid van artikel 2, lid 7, van het wetsbesluit.

26 Volgens vaste rechtspraak is het uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing om, gelet op de bijzonderheden van elk geval, te oordelen over de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis alsmede over de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt (zie met name arrest van 21 maart 1996, zaak C-297/94, Bruyère e. a., Jurispr. 1996, blz. I-1551, r. o. 19). Een prejudiciële vraag van een nationale rechter kan slechts niet-ontvankelijk worden verklaard, wanneer duidelijk blijkt, dat de door die rechter gestelde vraag over de uitlegging of de geldigheid van een communautair voorschrift geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding (zie met name arrest van 15 december 1995, zaak C-415/93, Bosman, Jurispr. 1995, blz. I-4921, r. o. 61).

27 In casu volstaat de vaststelling, dat de regeling die bij het wetsbesluit is ingevoerd om de schade van de werknemers ten gevolge van de te late omzetting van de richtlijn te vergoeden, uitdrukkelijk verwijst naar de bepalingen van het wetsbesluit waarbij de richtlijn in de Italiaanse rechtsorde wordt omgezet, en dat de verwijzende rechter het nodig heeft geoordeeld, het Hof om de uitleggingsgegevens betreffende het gemeenschapsrecht te verzoeken, om te kunnen beoordelen, of de betrokken nationale bepalingen en de toepassing daarvan op het onderhavige geval door het INPS verenigbaar zijn met het gemeenschapsrecht.

28 Volgens artikel 177 van het Verdrag is het Hof bevoegd, bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van de handelingen van de instellingen van de Gemeenschap, ongeacht of deze rechtstreekse werking hebben of niet (arrest van 20 mei 1976, zaak 111/75, Mazzalai, Jurispr. 1976, blz. 657, r. o. 7).

29 De door het INPS aangevoerde bezwaren betreffende de ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen en de bevoegdheid van het Hof kunnen dan ook niet worden aanvaard.

30 Harerzijds is de Italiaanse regering van mening, dat de verwijzingsbeschikking niet de feitelijke gegevens bevat die het Hof nodig heeft om een nuttige oplossing te geven en om de regeringen van de Lid-Staten en de andere betrokkenen in staat te stellen overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs Statuut opmerkingen in te dienen. De verwijzing zou derhalve niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

31 Dienaangaande blijkt uit de rechtsoverwegingen 1 tot en met 14 van dit arrest en uit de opmerkingen die met name door de Italiaanse regering zelf bij het Hof zijn ingediend, dat zij alsmede de regeringen van de Lid-Staten, de instellingen en de andere betrokkenen door de verwijzingsbeschikking genoegzaam zijn geïnformeerd over het feitelijke en juridische kader waarin de prejudiciële vragen zijn gesteld.

32 De door de Italiaanse regering aangevoerde bezwaren betreffende de ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing moeten dus worden afgewezen. Derhalve moeten de vragen worden beantwoord.

De eerste vraag

33 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of een Lid-Staat in het kader van de vergoeding van de schade die werknemers ten gevolge van de te late omzetting van de richtlijn hebben geleden, te hunnen aanzien met terugwerkende kracht de te laat vastgestelde maatregelen tot uitvoering van de richtlijn mag toepassen, met inbegrip van de daarin opgenomen anticumulatievoorschriften of andere beperkingen van de betalingsverplichting van het Waarborgfonds.

34 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat het Hof bij herhaling heeft geoordeeld, dat het beginsel van de aansprakelijkheid van de staat voor schade veroorzaakt aan particulieren door aan hem toe te rekenen schendingen van het gemeenschapsrecht, inherent is aan het systeem van het Verdrag (arrest Francovich I, reeds aangehaald, r. o. 35; arresten van 5 maart 1996, gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du pêcheur en Factortame, Jurispr. 1996, blz. I-1029, r. o. 31; 26 maart 1996, zaak C-392/93, British Telecommunications, Jurispr. 1996, blz. I-1631, r. o. 38; 23 mei 1996, zaak C-5/94, Hedley Lomas, Jurispr. 1996, blz. I-2553, r. o. 24, en 8 oktober 1996, gevoegde zaken C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 en C-190/94, Dillenkofer e. a., Jurispr. 1996, blz. I-4845, r. o. 20).

35 Volgens die rechtspraak moet een Lid-Staat de aldus veroorzaakte schade vergoeden, wanneer is voldaan aan drie voorwaarden: de geschonden rechtsregel strekt ertoe rechten toe te kennen aan particulieren, er is sprake van een voldoende gekwalificeerde schending en er bestaat een direct causaal verband tussen deze schending en de door die particulieren geleden schade (arresten Brasserie du pêcheur en Factortame, r. o. 51; British Telecommunications, r. o. 39; Hedley Lomas, r. o. 25, en Dillenkofer, r. o. 21). Deze voorwaarden moeten steeds aan de hand van de concrete situatie worden beoordeeld (arrest Dillenkofer, r. o. 24).

36 Met betrekking tot de omvang van de vergoeding door de Lid-Staat waaraan de schending is toe te rekenen, volgt uit rechtsoverweging 82 van het arrest Brasserie du pêcheur en Factortame, dat de vergoeding adequaat dient te zijn ten opzichte van de geleden schade, zodat de daadwerkelijke bescherming van de rechten van de benadeelde particulieren is verzekerd.

37 Ten slotte is het sinds het arrest Francovich I (r. o. 41-43) vaste rechtspraak, dat, onder voorbehoud van het hiervoor gestelde, de staat de gevolgen van de veroorzaakte schade in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht ongedaan dient te maken, met dien verstande dat de voorwaarden die door de nationale wettelijke regelingen ter zake van schadevergoeding zijn vastgesteld, niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden en niet van dien aard mogen zijn, dat zij het verkrijgen van schadevergoeding nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

38 In het arrest Francovich I (reeds aangehaald, r. o. 46) heeft het Hof reeds geoordeeld, dat de Lid-Staat gehouden was de schade te vergoeden die particulieren lijden ten gevolge van het feit dat de richtlijn niet binnen de gestelde termijn is omgezet.

39 Wat de omvang van de vergoeding van de uit een dergelijke niet-nakoming voortvloeiende schade betreft, zij opgemerkt, dat de retroactieve en volledige toepassing van de maatregelen tot uitvoering van de richtlijn op werknemers die het slachtoffer zijn van de te late omzetting, het in beginsel mogelijk maakt, de nadelige gevolgen van de schending van het gemeenschapsrecht te verhelpen, mits de richtlijn regelmatig is omgezet. Die toepassing zou immers tot gevolg moeten hebben, dat de rechten die deze werknemers hadden gehad indien de richtlijn binnen de gestelde termijn was omgezet, worden gewaarborgd (zie ook arrest van heden, gevoegde zaken C-94/95 en C-95/95, Bonifaci e. a. en Berto e. a., Jurispr. 1997, blz. I-3969, r. o. 51-54).

40 Een retroactieve en volledige toepassing van de maatregelen tot uitvoering van de richtlijn impliceert noodzakelijkerwijs, dat ook eventuele anticumulatievoorschriften in de omzettingshandeling kunnen worden toegepast, wanneer die geen inbreuk maken op de bij de richtlijn aan particulieren verleende rechten, en dat ook de betalingsverplichting van het Waarborgfonds overeenkomstig de bij de richtlijn bepaalde voorwaarden en modaliteiten kan worden beperkt, wanneer de Lid-Staat bij de omzetting van de richtlijn in nationaal recht die verplichting inderdaad heeft beperkt.

41 In het kader van de voor hem aanhangige zaak dient de nationale rechter evenwel in het licht van de beginselen van de rechtspraak van het Hof, zoals die in de rechtsoverwegingen 34 tot en met 37 van dit arrest in herinnering zijn gebracht, erop toe te zien, dat de vergoeding van de door de betrokkenen geleden schade adequaat is. Een retroactieve, regelmatige en volledige toepassing van de maatregelen tot uitvoering van de richtlijn zal daartoe volstaan, tenzij de begunstigden aantonen dat zij, doordat zij niet op het beoogde tijdstip de door de richtlijn gewaarborgde financiële voordelen hebben kunnen genieten, nog andere schade hebben geleden, die derhalve eveneens moet worden vergoed. .

42 Mitsdien moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat een Lid-Staat in het kader van de vergoeding van de schade die werknemers ten gevolge van de te late omzetting van de richtlijn hebben geleden, te hunnen aanzien met terugwerkende kracht de te laat vastgestelde maatregelen tot uitvoering van de richtlijn mag toepassen, met inbegrip van de anticumulatievoorschriften of andere beperkingen van de betalingsverplichting van het waarborgfonds, mits de richtlijn regelmatig is omgezet. De nationale rechter dient evenwel erop toe te zien, dat de vergoeding van de door de betrokkenen geleden schade adequaat is. Een retroactieve, regelmatige en volledige toepassing van de maatregelen tot uitvoering van de richtlijn zal daartoe volstaan, tenzij de begunstigden aantonen dat zij ten gevolge van het feit dat zij niet op het beoogde tijdstip de door de richtlijn gewaarborgde financiële voordelen hebben kunnen genieten, nog andere schade hebben geleden, die derhalve eveneens moet worden vergoed.

De tweede vraag

43 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, wat de betekenis is van het in de artikelen 3, lid 2, en 4, lid 2, van de richtlijn gebezigde begrip „intreden van de insolventie van de werkgever"; hij vraagt zich met name af, of het intreden van de insolventie van de werkgever in de zin van die bepalingen correspondeert met de datum van het verzoek om inleiding van de procedure ter gezamenlijke voldoening of met de datum van het besluit tot inleiding van die procedure, die beide in artikel 2, lid 1, van de richtlijn worden genoemd.

44 Allereerst zij eraan herinnerd, dat het Hof in het arrest van 9 november 1995 (zaak C-479/93, Francovich II, Jurispr. 1995, blz. I-3843, r. o. 18) overwoog, dat blijkens de bewoordingen van artikel 2, lid 1, van de richtlijn een werkgever eerst wordt geacht in staat van insolventie te verkeren, wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan: de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de betrokken Lid-Staat voorzien in een procedure die betrekking heeft op het vermogen van de werkgever ter gezamenlijke voldoening van diens schuldeisers; in het kader van deze procedure kunnen de uit arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen voortvloeiende aanspraken van werknemers in aanmerking worden genomen; er is verzocht om inleiding van deze procedure en de autoriteit die uit hoofde van de genoemde wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen bevoegd is, heeft hetzij tot inleiding van de procedure besloten, hetzij geconstateerd dat de onderneming of de vestiging van de werkgever definitief is gesloten, en dat er gebrek aan voldoende activa is om inleiding van de procedure te rechtvaardigen.

45 Voor de toepasselijkheid van de richtlijn moeten zich dus twee gebeurtenissen hebben voorgedaan: in de eerste plaats moet bij de bevoegde nationale autoriteit een verzoek om inleiding van een procedure ter gezamenlijke voldoening zijn ingediend, en in de tweede plaats moet tot inleiding van die procedure zijn besloten, of moet zijn vastgesteld dat de onderneming bij gebreke van voldoende activa is gesloten.

46 Ofschoon het intreden van deze twee in artikel 2, lid 1, van de richtlijn bedoelde gebeurtenissen een voorwaarde is voor de activering van de in de richtlijn bedoelde waarborg, kan dit evenwel niet dienen om aan te duiden, welke onvervulde aanspraken onder die waarborg vallen. Hiervoor zijn de artikelen 3 en 4 van de richtlijn bepalend, waarin noodzakelijkerwijs wordt gesproken van één enkele datum waarvoor de in die artikelen bedoelde referentieperiodes moeten zijn verstreken.

47 Zo geeft artikel 3 van de richtlijn de Lid-Staten de bevoegdheid om uit verschillende mogelijkheden de datum te kiezen, waarvoor het achterstallige loon wordt gewaarborgd. Rekening houdend met die keuze van de Lid-Staten bepaalt artikel 4,

lid 2, van de richtlijn welke onvervulde aanspraken hoe dan ook door de waarborgverplichting moeten worden gehonoreerd wanneer een Lid-Staat, zoals in casu, krachtens artikel 4, lid 1, besluit die verplichting in de tijd te beperken.

48 In casu heeft de Italiaanse Staat gekozen voor de datum van het in de artikelen 3, lid 2, eerste streepje, en 4, lid 2, eerste streepje, bedoelde intreden van de insolventie van de werkgever, doch daarbij heeft hij de referentieperiode verlengd van zes tot twaalf maanden.

49 Uit het voorafgaande volgt, dat ofschoon de toepassing van het door de richtlijn ingevoerde stelsel van bescherming van de werknemers zowel een verzoek om inleiding van een procedure ter gezamenlijke voldoening, zoals geregeld in de wetgeving van de betrokken Lid-Staat, als een formeel besluit tot inleiding van die procedure vereist, de onvervulde aanspraken die volgens de richtlijn moeten worden gewaarborgd, volgens de artikelen 3, lid 2, eerste streepje, en 4, lid 2, worden bepaald in relatie tot het intreden van de insolventie van de werkgever, die niet noodzakelijk samenvalt met de datum van een dergelijk besluit.

50 Zoals uit de omstandigheden van het onderhavige geval blijkt, kan het besluit tot inleiding van een procedure ter gezamenlijke voldoening of, in casu liever gezegd, het vonnis waarbij het faillissement wordt uitgesproken, immers lang na het verzoek om inleiding van de procedure of lang na het einde van de periodes van tewerkstelling waarover geen loon is betaald, worden vastgesteld. Indien het intreden van de insolventie van de werkgever afhankelijk zou zijn van de vervulling van de voorwaarden van artikel 2, lid 1, van de richtlijn, zou, gelet op de beperkingen in de tijd van artikel 4, lid 2, de betaling van dit loon door de richtlijn dus nooit zijn gewaarborgd, en wel om redenen die niets van doen hebben met het gedrag van de werknemers. Dit laatste gevolg zou indruisen tegen het in de eerste overweging van de considerans van de richtlijn genoemde doel, namelijk de werknemers een communautaire minimumbescherming te waarborgen bij insolventie van de werkgever.

51 Het begrip intreden van de insolventie kan evenwel niet zonder meer worden gelijkgesteld met het begin van de staking van de betaling van het loon, zoals verzoekers in het hoofdgeding betogen. Voor de identificatie van de onvervulde aanspraken die volgens de richtlijn moeten worden gewaarborgd, verwijzen de artikelen 3 en 4, lid 2, naar een periode, gelegen vóór de datum van het intreden van de insolventie. Indien het standpunt van verzoekers in het hoofdgeding werd gevolgd, zou moeten worden geconcludeerd, dat de werkgever vóór die datum per definitie niet heeft opgehouden loon te betalen, waardoor de artikelen 3 en 4, lid 2, zinledig zouden worden.

52 Gelet op het sociale doel van de richtlijn en op de noodzaak de referentieperiodes waaraan de richtlijn rechtsgevolgen verbindt nauwkeurig te bepalen, moet het in de artikelen 3, lid 2, en 4, lid 2, van de richtlijn gebezigde begrip „intreden van de insolventie van de werkgever" aldus worden uitgelegd, dat het doelt op de datum van het verzoek tot inleiding van de procedure ter gezamenlijke voldoening, met dien verstande dat de waarborg niet kan worden verleend vóór het besluit om een dergelijke procedure in te leiden of vóór de vaststelling dat de onderneming bij gebreke van voldoende activa definitief is gesloten.

53 Deze omschrijving van het begrip intreden van de insolventie van de werkgever staat evenwel niet in de weg aan de in artikel 9 van de richtlijn aan de Lid-Staten verleende bevoegdheid om bepalingen in te voeren of te handhaven die gunstiger zijn voor de werknemers, met name in verband met loon dat niet is betaald gedurende een periode na de indiening van het verzoek tot inleiding van de procedure ter gezamenlijke voldoening (zie ook arrest van heden, Bonifaci en Berto, reeds aangehaald, r. o. 36-43).

54 Mitsdien moet op de tweede vraag worden geantwoord, dat het in de artikelen 3, lid 2, en 4, lid 2, van de richtlijn gebezigde „intreden van de insolventie van de werkgever" correspondeert met de datum van het verzoek tot inleiding van de procedure ter gezamenlijke voldoening, met dien verstande dat de waarborg niet kan worden verleend vóór het besluit om een dergelijke procedure in te leiden of vóór de vaststelling dat de onderneming bij gebreke van voldoende activa definitief is gesloten.

De derde vraag

55 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen, of de artikelen 4, lid 3, en 10 van de richtlijn aldus moeten worden uitgelegd, dat een Lid-Staat kan verbieden dat de door de richtlijn gewaarborgde bedragen worden gecumuleerd met een vergoeding als de in de artikelen 4 en 16 van wet nr. 223 van 23 juli 1991 bedoelde mobiliteitsvergoeding, die gedurende de drie maanden na het eind van de arbeidsverhouding in de behoeften van een ontslagen werknemer dient te voorzien.

56 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de Lid-Staten op grond van artikel 4, lid 3, van de richtlijn voor de waarborg voor de honorering van onvervulde aanspraken van de werknemers een plafond kunnen vaststellen teneinde te voorkomen dat er bedragen worden uitgekeerd die voorbijschieten aan het sociale doel van de richtlijn. Zoals in rechtsoverweging 50 van dit arrest is gesteld, bestaat dit doel erin, de werknemers een communautaire minimumbescherming bij insolventie van de werkgever te waarborgen door de honorering van onvervulde aanspraken uit arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen die betrekking hebben op het loon over een bepaalde periode.

57 Uit het dossier blijkt evenwel dat de vergoeding die volgens artikel 2, lid 4, sub c, van het wetsbesluit niet met de door de richtlijn gewaarborgde aanspraken mag worden gecumuleerd, niet voortvloeit uit een arbeidsovereenkomst of -verhouding, daar zij per definitie slechts na het ontslag van de werknemer wordt betaald en derhalve niet strekt tot beloning van activiteiten in het kader van een dienstverband.

58 Ofschoon de Lid-Staten krachtens artikel 10 van de richtlijn de nodige maatregelen kunnen treffen met het oog op het voorkomen van misbruiken, wijst niets in de

verwijzingsbeschikking of in de bij het Hof ingediende opmerkingen erop, dat er sprake is van enig misbruik dat het betrokken anticumulatievoorschrift beoogt te voorkomen.

59 Mitsdien moet op de derde vraag worden geantwoord, dat de artikelen 4, lid 3, en 10 van de richtlijn aldus moeten worden uitgelegd, dat een Lid-Staat niet kan verbieden dat de door de richtlijn gewaarborgde bedragen worden gecumuleerd met een vergoeding als de in de artikelen 4 en 16 van wet nr. 223 van 23 juli 1991 bedoelde mobiliteitsvergoeding, die gedurende de drie maanden na het eind van de arbeidsverhouding in de behoeften van een ontslagen werknemer dient te voorzien.

De vierde vraag

60 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, wat de betekenis is van het in artikel 4, lid 2, van de richtlijn gebezigde begrip „laatste drie maanden van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding".

61 Artikel 4, lid 2, van de richtlijn waarborgt de honorering van de onvervulde aanspraken die betrekking hebben op het loon over

— de laatste drie maanden van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding binnen een periode van zes maanden vóór de datum van het intreden van de insolventie van de werkgever, of vóór de datum van de aanzegging van het ontslag van de werknemer wegens insolventie van de werkgever;

— of over de laatste achttien maanden van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding vóór de datum van het intreden van de insolventie van de werkgever of vóór de datum van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst of de arbeidsverhouding van de werknemer, waarbij de Lid-Staten die periode kunnen beperken tot acht weken, of tot perioden die in totaal een periode van acht weken bedragen.

62 Uit het doel van de richtlijn volgt, dat de periode van drie maanden waarop het volgens artikel 4, lid 2, gewaarborgde loon betrekking heeft, is uitgedrukt in volle maanden, in die zin dat die periode overeenkomt met de tijdsruimte tussen een bepaalde dag van de maand waarop de in artikel 4, lid 2, van de richtlijn bedoelde gebeurtenis plaatsvindt, en dezelfde dag van de derde maand daarvoor.

63 Zoals de Duitse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk hebben opgemerkt, kan de beperking van de waarborg tot de laatste drie kalendermaanden, ongeacht de dag waarop de in artikel 4, lid 2, van de richtlijn bedoelde gebeurtenis plaatsvindt, immers voor de begunstigden van de richtlijn nadelige gevolgen hebben, wanneer de insolventie niet op de laatste dag van de kalendermaand intreedt.

64 Mitsdien moet op de vierde vraag worden geantwoord, dat het in artikel 4, lid 2, van de richtlijn gebezigde begrip „laatste drie maanden van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding" moet worden uitgelegd als drie volle maanden.

Kosten

65 De kosten door de Italiaanse en de Duitse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE (Vijfde kamer),

uitspraak doende op de door de Pretura circondariale di Venezia bij beschikking van 3 november 1995 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) In het kader van de vergoeding van de schade die werknemers ten gevolge van de te late omzetting 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, hebben geleden, mag een Lid-Staat te hunnen aanzien met terugwerkende kracht de te laat vastgestelde maatregelen tot uitvoering van de richtlijn toepassen, met inbegrip van de anticumulatievoorschriften of andere beperkingen van de betalingsverplichting van het Waarborgfonds, mits de richtlijn regelmatig is omgezet. De nationale rechter dient evenwel erop toe te zien, dat de vergoeding van de door de betrokkenen geleden schade adequaat is. Een retroactieve, regelmatige en volledige toepassing van de maatregelen tot uitvoering van de richtlijn zal daartoe volstaan, tenzij de begunstigden aantonen dat zij ten gevolge van het feit dat zij niet op het beoogde tijdstip de door de richtlijn gewaarborgde financiële voordelen hebben kunnen genieten, nog andere schade hebben geleden, die derhalve eveneens moet worden vergoed.

2) Het in de artikelen 3, lid 2, en 4, lid 2, van richtlijn 80/987 gebezigde „intreden van de insolventie van de werkgever" correspondeert met de datum van het verzoek tot inleiding van de procedure ter gezamenlijke voldoening, met dien verstande dat de waarborg niet kan worden verleend vóór het besluit om een dergelijke procedure in te leiden of vóór de vaststelling dat de onderneming bij gebreke van voldoende activa definitief is gesloten.

3) De artikelen 4, lid 3, en 10 van richtlijn 80/987 moeten aldus worden uitgelegd, dat een Lid-Staat niet kan verbieden dat de door de richtlijn gewaarborgde bedragen worden gecumuleerd met een vergoeding als de in de artikelen 4 en 16 van wet nr. 223 van 23 juli 1991 bedoelde mobiliteitsvergoeding, die gedurende de drie maanden na het eind van de arbeidsverhouding in de behoeften van een ontslagen werknemer dient te voorzien.

4) Het in artikel 4, lid 2, van richtlijn 80/987 gebezigde begrip „laatste drie maanden van de arbeidsovereenkomst of arbeidsverhouding" moet worden uitgelegd als drie volle maanden.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 juli 1997.

De griffier

R. Grass

De president van de Vijfde kamer

J. C. Moitinho de Almeida