ARREST VAN HET HOF
9 november 1995 *

In zaak C-479/93,

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

A. Francovich

en

Italiaanse Republiek,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging en de geldigheid van artikel 2 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),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. N. Kakouris, J.-P. Puissochet en G. Hirsch, kamerpresidenten, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (rapporteur), P. Jann en H. Ragnemalm, rechters,

* Procestaal: Italiaans.

advocaat-generaal: G. Cosmas
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen, ingediend door:

— A. Francovich, vertegenwoordigd door C. Mondin, A. Campesan en A. Dal Ferro, advocaten te Vicenza,

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

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder en B. Kloke, Ministerialrat respectievelijk Regierungsrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigden,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door F. Georgakopoulos en K. Grigoriou, adjunct-juridisch adviseur respectievelijk juridisch medewerker bij de juridische dienst van de staat, als gemachtigden,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door G. Maganza en S. Kyriakopoulou, leden van zijn juridische dienst, als gemachtigden,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Gussetti, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door A. Juste Ruiz, bij genoemde dienst gedetacheerd nationaal ambtenaar,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van A. Francovich, vertegenwoordigd door A. Campesan en A. Dal Ferro, de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, de Griekse regering, vertegenwoordigd door K. Grigoriou, de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door L. Nicoll, van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door Ch. Vajda, Barrister, de Raad, vertegenwoordigd door G. Maganza en S. Kyriakopoulou, en de Commissie, vertegenwoordigd door L. Gussetti, ter terechtzitting van 3 mei 1995,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 11 juli 1995,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikking van 16 december 1993, ingekomen bij het Hof op 24 december 1993, heeft de Pretore di Vicenza krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging en de geldigheid van artikel 2 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: de „richtlijn").

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen A. Francovich en de Italiaanse Republiek ter zake van een tegen de staat ingestelde vordering tot schadevergoeding wegens te late omzetting van de richtlijn.

3 Volgens artikel 11, lid 1, van de richtlijn waren de Lid-Staten gehouden, de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk op 23 oktober 1983 aan de richtlijn te voldoen. Omdat de Italiaanse Republiek niet aan deze verplichting had voldaan, heeft het Hof bij arrest van 2 februari 1989 (zaak 22/87, Commissie/Italië, Jurispr. 1989, blz. 143) vastgesteld, dat de Italiaanse Republiek haar verplichtingen niet was nagekomen.

4 Francovich, die als werknemer voor een onderneming te Vicenza had gewerkt en uit dien hoofde slechts nu en dan voorschotten op zijn loon had ontvangen, diende een vordering in voor de Pretura circondariale di Vicenza. Deze rechter veroordeelde de gedaagde onderneming tot betaling van een bedrag van ongeveer 6 000 000 LIT. In het kader van de tenuitvoerlegging van het vonnis moest de bevoegde deurwaarder een proces-verbaal opstellen, houdende vaststelling dat beslaglegging niet mogelijk was.

5 Aangezien de richtlijn nog steeds niet in de Italiaanse rechtsorde was omgezet, diende Francovich bij dezelfde rechter een vordering in, teneinde te doen verklaren dat de Italiaanse Staat ingevolge de richtlijn gehouden was de honorering van zijn aanspraken tegenover zijn werkgever te verzekeren, en, subsidiair, hem een vergoeding te betalen voor de schade die hij had geleden doordat de richtlijn niet was omgezet.

6 Terzelfder tijd werd door D. Bonifaci en drieëndertig andere werknemers van een failliet verklaarde onderneming bij de Pretura circondariale di Bassano del Grappa een soortgelijke vordering ingediend.

7 Beide aangezochte nationale rechters stelden gelijkluidende prejudiciële vragen over de rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn en over het recht op vergoeding van de geleden schade met betrekking tot de bepalingen van de richtlijn, die geen rechtstreekse werking hebben. In antwoord op die vragen verklaarde het Hof bij arrest van 19 november 1991 (gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich en Bonifaci e. a., Jurispr. 1991, blz. I-5357) voor recht, dat de

bepalingen van de richtlijn, waarin de rechten van de werknemers worden omschreven, aldus moeten worden uitgelegd, dat de belanghebbenden die rechten niet voor de nationale rechter tegenover de staat kunnen doen gelden, wanneer niet tijdig uitvoeringsmaatregelen zijn getroffen, en dat een Lid-Staat gehouden is, de schade te vergoeden die particulieren ten gevolge van de niet-omzetting van de richtlijn lijden.

8 Op 27 januari 1992 stelde de Italiaanse regering wetsdecreet nr. 80 vast, waarbij de richtlijn werd omgezet (GURI nr. 36 van 13.2.1992).

9 Uit de verwijzingsbeschikking blijkt, dat bij genoemd wetsdecreet de mogelijkheid van vergoeding van de schade ten gevolge van te late omzetting van de richtlijn in de Italiaanse rechtsorde voor het verleden is beperkt tot werknemers van een werkgever tegen wie een procedure is ingeleid ter gezamenlijke voldoening van diens schuldeisers. Voor de toekomst daarentegen garandeerde dit wetsdecreet aan de werknemers van iedere insolvente werkgever, ongeacht of tegen die werkgever al dan niet een procedure ter gezamenlijke voldoening van zijn schuldeisers kan worden ingeleid, het loon voor de arbeid die zij gedurende de laatste drie maanden van de arbeidsovereenkomst hebben verricht.

10 Verder merkt de nationale rechter op, dat er in de Italiaanse rechtsorde verschillende categorieën van werkgevers zijn, tegen wie niet een procedure ter gezamenlijke voldoening van de schuldeisers kan worden ingeleid. Francovich nu heeft gewerkt bij een werkgever tegen wie niet een dergelijke procedure kon worden ingeleid, doch van wie vaststaat dat hij in staat van insolventie verkeert, hetgeen onder meer blijkt uit het feit dat de individuele executieprocedures die tegen hem zijn gevoerd, tot niets hebben geleid.

11 Gelet op een en ander oppert de Pretore di Vicenza twijfel omtrent de uitlegging die de Italiaanse Republiek aan artikel 2 van de richtlijn heeft gegeven. Hij heeft het Hof dan ook de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet artikel 2 van richtlijn 80/987/EEG aldus worden uitgelegd, dat de richtlijn *enkel en uitsluitend* het oog heeft op en bescherming verleent aan werknemers die in dienst zijn van werkgevers tegen wie volgens het nationale recht dat op hen van toepassing is, met betrekking tot hun vermogen een procedure ter gezamenlijke voldoening van hun schuldeisers kan worden ingeleid?

2) Zo ja — dat wil zeggen indien de richtlijn enkel werknemers beschermt die in dienst zijn van werkgevers tegen wie met betrekking tot hun vermogen een procedure ter gezamenlijke voldoening van hun schuldeisers kan worden ingeleid —, moet artikel 2 van de richtlijn, gelet op het gelijkheids- en het nondiscriminatiebeginsel, als geldig worden beschouwd?"

De eerste vraag

12 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen, of de richtlijn aldus moet worden uitgelegd, dat zij enkel van toepassing is op werknemers tegen wier werkgevers volgens hun nationale recht met betrekking tot hun vermogen een procedure ter gezamenlijke voldoening van hun schuldeisers kan worden ingeleid.

13 In de eerste drie overwegingen van de richtlijn heet het:

„(...) dat er voorzieningen nodig zijn om werknemers bij insolventie van de werkgever te beschermen in het bijzonder om de honorering van hun onvervulde aanspraken te garanderen met inachtneming van de noodzaak van een evenwichtige economische en sociale ontwikkeling in de Gemeenschap;

(...) dat er tussen de Lid-Staten nog verschillen bestaan ten aanzien van de bescherming van de werknemers op dit gebied; dat het van belang is ernaar te streven deze verschillen die rechtstreeks van invloed kunnen zijn op de werking van de gemeenschappelijke markt te verkleinen;

(...) dat bijgevolg 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".

14 De voornaamste verplichting die de richtlijn de Lid-Staten oplegt, is volgens artikel 3 van de richtlijn, het oprichten van waarborgfondsen die 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.

15 Afdeling I van de richtlijn, die de artikelen 1 en 2 omvat, betreft de werkingssfeer van de richtlijn en bevat een aantal definities.

16 Ingevolge artikel 1, lid 1, is „de richtlijn (...) van toepassing op uit arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voortvloeiende aanspraken van werknemers tegenover werkgevers die in staat van insolventie in de zin van artikel 2, lid 1, ver-

keren". Volgens die bepaling wordt „een werkgever (...) geacht in staat van insolventie te verkeren:

a) wanneer is verzocht om inleiding van een in de wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen van de betrokken Lid-Staat neergelegde procedure die betrekking heeft op het vermogen van de werkgever ter gezamenlijke voldoening van diens schuldeisers en waarbij de in artikel 1, lid 1, bedoelde aanspraken in aanmerking kunnen worden genomen en

b) wanneer de autoriteit die uit hoofde van de genoemde wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen bevoegd is,

— hetzij besloten heeft tot inleiding van de procedure,

— hetzij geconstateerd heeft 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".

17 In het reeds aangehaalde arrest Francovich en Bonifaci e. a. verklaarde het Hof in rechtsoverweging 14, dat de rechter, om te bepalen of iemand al dan niet moet worden geacht onder de werkingssfeer van de richtlijn te vallen, in de eerste plaats moet nagaan of de betrokkene naar nationaal recht de status van werknemer heeft en of hij niet overeenkomstig artikel 1, lid 2, juncto de bijlagen van de richtlijn van de werkingssfeer daarvan is uitgesloten, en in de tweede plaats of er sprake is van een van de in artikel 2 van de richtlijn bedoelde gevallen waarin een werkgever wordt geacht in staat van insolventie te verkeren.

18 Blijkens de bewoordingen van laatstgenoemde bepaling wordt een werkgever eerst 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.

19 Het blijkt dus dat de gemeenschapswetgeving de werkingssfeer van de richtlijn uitdrukkelijk heeft beperkt, in dier voege dat op de daarin gecreëerde rechten niet een beroep kan worden gedaan door werknemers die door een arbeidsovereenkomst of -verhouding gebonden zijn aan een werkgever tegen wie volgens de in de betrokken Lid-Staat geldende bepalingen niet een procedure ter gezamenlijke voldoening van diens schuldeisers kan worden ingeleid. Een dergelijke werkgever kan zich immers niet in „staat van insolventie" bevinden in de specifieke betekenis die deze uitdrukking in de richtlijn heeft.

20 De letterlijke uitlegging van artikel 2 van de richtlijn, die weliswaar tot gevolg kan hebben dat de door de richtlijn geboden bescherming van Lid-Staat tot Lid-Staat verschilt door verschillen in de nationale regelingen ter gezamenlijke voldoening van schuldeisers, kan niet worden ontkracht met argumenten die zijn ontleend aan het in de eerste overweging van de richtlijn genoemde doel. Weliswaar heeft de gemeenschapswetgever namelijk in het algemeen overwogen dat er voorzieningen nodig waren om werknemers bij insolventie van de werkgever te beschermen, maar anderzijds heeft hij het concrete doel van zijn optreden beperkt tot een verkleining van de tussen de Lid-Staten bestaande verschillen ten aanzien van de bescherming van de werknemers op dit gebied. Deze letterlijke uitlegging strookt dus met de gedeeltelijke harmonisatie die door de richtlijn wordt nagestreefd.

21 Derhalve moet op de eerste vraag worden geantwoord, dat de richtlijn aldus moet worden uitgelegd dat zij van toepassing is op alle werknemers, met uitzondering van de in de bijlage genoemde categorieën, tegen wier werkgevers volgens hun nationale recht met betrekking tot hun vermogen een procedure ter gezamenlijke voldoening van hun schuldeisers kan worden ingeleid.

De tweede vraag

22 Met de tweede vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of de richtlijn, voor zover zij enkel de werknemers beschermt die gebonden zijn aan werkgevers tegen wie met betrekking tot hun vermogen een procedure ter gezamenlijke voldoening van hun schuldeisers kan worden ingeleid, geldig is gelet op het beginsel van gelijke behandeling.

23 Het is vaste rechtspraak dat het gelijkheidsbeginsel verlangt, dat vergelijkbare situaties niet verschillend worden behandeld, tenzij een dergelijk verschil objectief gerechtvaardigd is (zie arrest van 13 december 1994, zaak C-306/93, SMW Wintersekt, Jurispr. 1994, blz. I-5555, r. o. 30).

24 De richtlijn is vastgesteld op basis van artikel 100 van het Verdrag en is bedoeld om de nationale wetgevingen nader tot elkaar te brengen op de weg van de vooruitgang, in de zin van artikel 117 van het Verdrag.

25 Bij de uitoefening van de bij artikel 100 van het Verdrag aan de gemeenschapsinstellingen verleende bevoegdheden moet deze instellingen noodzakelijkerwijze een beoordelingsmarge worden toegekend, in het bijzonder wat de mogelijkheid

betreft om slechts etappegewijs te harmoniseren, rekening houdend met de specifieke aard van de te coördineren materie en met het feit dat de totstandbrenging van dergelijke harmonisatiemaatregelen in het algemeen een moeilijke opgave is: uitgaande van uiteenlopende en ingewikkelde nationale bepalingen, dienen de gemeenschapsinstellingen immers gemeenschappelijke regels op te stellen die aan de in het Verdrag geformuleerde doelstellingen beantwoorden en met eenparigheid van stemmen door de Raad moeten worden goedgekeurd (zie arresten van 29 februari 1984, zaak 37/83, Rewe-Zentrale, Jurispr. 1984, blz. 1229, en 18 april 1991, zaak C-63/89, Assurances du Crédit, Jurispr. 1991, blz. I-1799).

26 Blijkens het door de Commissie op 13 april 1978 aan de Raad voorgelegde voorstel voor een richtlijn (PB 1978, C 135, blz. 2) bestonden er vóór de vaststelling van de richtlijn in de meeste Lid-Staten reeds fondsen om de aanspraken van de werknemers bij insolventie van hun werkgever veilig te stellen, maar liepen de daarop betrekking hebbende regelingen sterk uiteen, terwijl dergelijke fondsen in enkele Lid-Staten ontbraken.

27 Gelet op deze situatie vormt de uitbreiding tot alle Lid-Staten van de verplichting om fondsen op te richten om de aanspraken van werknemers bij insolventie van de werkgever, zoals gedefinieerd in artikel 2, lid 1, van de richtlijn, veilig te stellen, stellig een vooruitgang op de weg naar de verbetering van de levensstandaard en van de arbeidsvoorwaarden van de werknemers in de gehele Gemeenschap, alsmede op de weg van de geleidelijke harmonisatie van de wetgevingen op dit gebied.

28 Mede gelet op de moeilijkheid om het begrip insolventie een zodanige inhoud te geven dat het in de verschillende Lid-Staten, in weerwil van de grote verschillen in hun respectieve rechtsstelsels, eenduidig kan worden toegepast, moet derhalve worden vastgesteld dat in het kader van de door de richtlijn aan de werknemers geboden bescherming de differentiatie van de werknemers, naargelang al dan niet tegen hun werkgever een procedure ter gezamenlijke voldoening van de schuldeisers is ingeleid, een uitvloeisel is van een begrip insolventie dat is gebaseerd op

een op zichzelf objectief criterium en zijn rechtvaardiging vindt in genoemde harmonisatieproblemen.

29 Op de tweede vraag moet derhalve worden geantwoord, dat bij onderzoek van voornoemde richtlijn, voor zover zij enkel de werknemers beschermt die gebonden zijn aan werkgevers tegen wie met betrekking tot hun vermogen een procedure ter gezamenlijke voldoening van hun schuldeisers kan worden ingeleid, niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de richtlijn, gelet op het beginsel van gelijke behandeling, kunnen aantasten.

Kosten

30 De kosten door de Italiaanse, de Duitse, de Griekse en de Britse regering alsmede door de Raad van de Europese Unie en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner 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,

uitspraak doende op de door de Pretura circondariale di Vicenza bij beschikking van 16 december 1993 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Richtlijn 80/987/EEG van de Raad van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de bescher-

ming van de werknemers bij insolventie van de werkgever, moet aldus worden uitgelegd dat zij van toepassing is op alle werknemers, met uitzondering van de in de bijlage genoemde categorieën, tegen wier werkgevers volgens hun nationale recht met betrekking tot hun vermogen een procedure ter gezamenlijke voldoening van hun schuldeisers kan worden ingeleid.

2) Bij onderzoek van voornoemde richtlijn, voor zover zij enkel de werknemers beschermt die gebonden zijn aan werkgevers tegen wie met betrekking tot hun vermogen een procedure ter gezamenlijke voldoening van hun schuldeisers kan worden ingeleid, is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de richtlijn, gelet op het beginsel van gelijke behandeling, kunnen aantasten.

Rodríguez Iglesias Kakouris Puissochet

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Gulmann

Jann Ragnemalm

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 november 1995.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias