



Datum van inontvangstneming : 01/11/2021

Zaak C-525/21

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

24 augustus 2021

Verwijzende rechter:

Curtea de Apel București (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

16 april 2021

Verwerende partij en appellante:

Agenția Municipală pentru Ocuparea Forței de Muncă București

Verzoekende partij en geïntimeerde:

I.M.

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Door I.M. ingesteld administratief beroep tot nietigverklaring van het besluit van 6 december 2019 van Agenția Municipală pentru Ocuparea Forței de Muncă București (werkgelegenheidsagentschap van de gemeente Boekarest; hierna: „A.M.O. F.M. București”), waarbij I.M. werd verplicht tot terugbetaling van een bedrag van 3 143 RON (Roemeense lei), welk bedrag de loonaanspraak vormt die het Fondul de garantare pentru plata creanțelor salariale (waarborgfonds voor de betaling van loonaanspraken) heeft uitgekeerd.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Vragen over de uitlegging van artikel 1, lid 1, artikel 2, lid 1, artikel 3, tweede alinea, artikel 4, lid 2, en artikel 12, onder a), van richtlijn 2008/94/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever (gecodificeerde versie)

Rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing: artikel 267, derde alinea, VWEU

Prejudiciële vragen

„1) Verzetten artikel 1, lid 1, en artikel 2, lid 1, van richtlijn 2008/94 zich in het licht van het autonome begrip ‚staat van insolventie’ tegen een nationale bepaling waarbij die richtlijn in nationaal recht is omgezet – te weten artikel 15, leden 1 en 2, van Legea nr. 200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale [wet nr. 200/2006 betreffende de instelling en het gebruik van het waarborgfonds voor de betaling van loonaanspraken], gelezen in samenhang met artikel 7 van de Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 200/2006 [maatregelen tot uitvoering van wet nr. 200/2006], zoals uitgelegd door de Înalta Curte de Casație și Justiție – Completul pentru dezlegarea unor chestiuni de drept [hoogste rechterlijke instantie, afdeling bevoegd voor de beoordeling van rechtsvragen, Roemenië] in arrest nr. 16/2018 – en volgens welke de periode van 3 maanden waarvoor het waarborgfonds in geval van een insolvente werkgever de loonaanspraken kan honoreren en uitbetalen, uitsluitend betrekking heeft op de datum van inleiding van de insolventieprocedure?

2) Verzetten artikel 3 [, tweede alinea,] en artikel 4, lid 2, van richtlijn 2008/94 zich tegen artikel 15, leden 1 en 2, van wet nr. 200/2006 betreffende de instelling en het gebruik van het waarborgfonds voor de betaling van loonaanspraken – zoals uitgelegd door de Înalta Curte de Casație și Justiție in arrest nr. 16/2018 – volgens hetwelk de periode van ten hoogste 3 maanden waarvoor het waarborgfonds in geval van een insolvente werkgever de loonaanspraken kan honoreren en uitbetalen, valt binnen de referentieperiode bestaande in de drie maanden onmiddellijk voorafgaand aan de inleiding van de insolventieprocedure en de drie maanden onmiddellijk volgend op de inleiding daarvan?

3) Is een nationale administratieve praktijk volgens welke op grond van een besluit van de Curtea de Conturi [rekenkamer] en bij gebreke van een specifieke nationale regeling die de werknemer tot terugbetaling verplicht, bij de werknemer de bedragen worden teruggevorderd die beweerdelijk zijn betaald voor periodes die niet binnen het normatieve tijdvak vallen of die na het verstrijken van de wettelijke verjaringstermijn zijn aangevraagd, in overeenstemming met het sociale doel van richtlijn 2008/94 en artikel 12, onder a), daarvan?

4) Vormt bij de uitlegging van het begrip „misbruiken” als bedoeld in artikel 12, onder a), van richtlijn 2008/94, de handeling waarbij de door het waarborgfonds via de gerechtelijk vereffenaar uitgekeerde loonaanspraken bij de werknemer worden teruggevorderd teneinde de algemene verjaringstermijn in acht te nemen, een toereikende objectieve rechtvaardiging?

5) Zijn een uitlegging en een nationale administratieve praktijk volgens welke de bij werknemers teruggevorderde loonaanspraken worden gelijkgesteld aan een

belastingkrediet waarvoor rente en een boete wegens vertraging verschuldigd zijn, verenigbaar met de bepalingen en het doel van de richtlijn?”

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2008/94/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 betreffende de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever: overwegingen 3 en 7, artikel 1, lid 1, artikel 2, lid 1, artikel 3, artikel 4 en artikel 12, onder a) en b)

Aangevoerde rechtspraak van het Hof

Arrest van 27 maart 1963, ██████████ e.a., 28-30/62, EU:C:1963:6

Arrest van 6 oktober 1982, ██████ 283/81, EU:C:1982:335

Arrest van 15 september 2005, Intermodal Transports, C-495/03, EU:C:2005:552

Arrest van 28 november 2013, ██████ ██████ ██████ e.a., C-309/12, EU:C:2013:774

Arrest van 10 februari 2011, ██████████ C-30/10, EU:C:2011:66

Arrest van 17 november 2011, ██████████ C-435/10, EU:C:2011:751

Arrest van 18 april 2013, ██████████ C-247/12, EU:C:2013:256

Beschikking van 10 april 2014, ██████████ e.a., C-511/12, EU:C:2014:268

Arrest van 2 maart 2017, ██████████ C-496/15, EU:C:2017:152

Arrest van 25 juli 2018, ██████████ C-338/17, EU:C:2018:605

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Legea nr. 200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale (wet nr. 200/2006 betreffende de instelling en het gebruik van het waarborgfonds voor de betaling van loonaanspraken; hierna: „wet nr. 200/2006”)

Artikel 2

„Met het waarborgfonds wordt de betaling gegarandeerd van loonaanspraken voortvloeiende uit individuele en collectieve arbeidsovereenkomsten die werknemers hebben gesloten met werkgevers tegen wie een definitieve rechterlijke beslissing tot inleiding van een insolventieprocedure is gegeven en ten aanzien van wie een maatregel tot gedeeltelijke of volledige intrekking van de

beheersbevoegdheid is vastgesteld, hierna genoemd: ‚werkgevers in staat van insolventie’.”

Artikel 10 bepaalt dat het waarborgfonds wordt beheerd door de *Agentia Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă* [nationaal werkgelegenheidsagentschap] via haar territoriale agentschappen.

Artikel 11, onder c), bepaalt dat de territoriale agentschappen bij het beheer van het waarborgfonds onder andere bevoegd zijn tot de invordering van op grond van wet nr. 200/2006 ontstane schulden, met uitzondering van schulden die voortvloeien uit bijdragen aan het waarborgfonds.

Artikel 13, lid 1, bepaalt dat meerdere categorieën loonaanspraken worden gehonoreerd uit het waarborgfonds, waaronder achterstallig loon [**onder a)**].

Artikel 15

„1) De loonaanspraken bedoeld in artikel 13, lid 1, onder a), c), d) en e) worden gehonoreerd voor een periode van 3 kalendermaanden.

2) De in lid 1 bedoelde periode is de periode voorafgaand aan de datum waarop om honorering van de aanspraken wordt verzocht, en gaat vooraf aan of volgt op de datum van inleiding van de insolventieprocedure.”

Norma metodologică de aplicare a Legii nr. 200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale din 21 decembrie 2006 (maatregelen van 21 december 2006 tot uitvoering van wet nr. 200/2006 betreffende de instelling en het gebruik van het waarborgfonds voor de betaling van loonaanspraken)

Artikel 7

„1) Indien de aanspraken van de werknemers van de werkgever die in staat van insolventie verkeert dateren van vóór de maand waarin de insolventieprocedure is ingeleid, gaat de in artikel 15, lid 1, van de wet bedoelde periode van 3 kalendermaanden vooraf aan de datum van inleiding van de procedure.

2) Indien de aanspraken van de werknemers van de werkgever die in staat van insolventie verkeert dateren van na de maand waarin de insolventieprocedure is ingeleid, volgt de in artikel 15, lid 1, van de wet bedoelde periode op de datum van inleiding van de procedure.”

Legea nr. 500/2002 din 11 iulie 2002 privind finanțele publice (wet nr. 500/2002 van 11 juli 2002 inzake overheidsfinanciën)

Artikel 73¹ bepaalt dat bij de terugvordering van de bedragen die door de bevoegde controleorganen als schade of onrechtmatige betalingen uit

overheidsmiddelen zijn aangemerkt, tevens wettelijke rente en een boete of verhoging wegens vertraging in rekening worden gebracht.

Legea nr. 207/2015 din 20 iulie 2015 privind Codul de procedură fiscală (wet nr. 207/2015 van 20 juli 2015 houdende het wetboek van fiscaal procesrecht)

Artikel 174, lid 5, bepaalt dat per dag vertraging interest verschuldigd is tegen een rentevoet van 0,02 %, terwijl in **artikel 176, lid 2**, is bepaald dat de boete wegens vertraging die met betrekking tot het verschuldigde bedrag in rekening wordt gebracht, 0,01 % per dag vertraging bedraagt.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Bij wet nr. 200/2006 is richtlijn 2008/94/EG betreffende de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever in nationaal recht omgezet.
- 2 Artikel 15 van die wet bepaalt dat loonaanspraken van werknemers van een werkgever die in staat van insolventie verkeert, voor een periode van drie kalendermaanden uit het waarborgfonds worden betaald.
- 3 Volgens artikel 11, onder b), gelezen in samenhang met artikel 10 van die wet, is de vaststelling van de hoogte van de aan de werknemers verschuldigde loonaanspraken en de betaling daarvan een taak van het nationaal werkgelegenheidsagentschap, die wordt verricht via haar territoriale agentschappen.
- 4 Op grond van die wet heeft A.M.O.F.M. București de aan I.M. verschuldigde loonaanspraak bij besluit van 14 maart 2018 vastgesteld op 3 143 RON, na de inwilliging van het verzoek van de gerechtelijk vereffenaar die was aangesteld in het kader van de insolventieprocedure betreffende de werkgever van I.M., de vennootschap I.P.S.R.L. De aldus vastgestelde loonaanspraak betrof achterstallig loon dat aan I.M. verschuldigd was voor de maanden oktober en november 2017.
- 5 Vervolgens heeft de Înalta Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië; hierna: „Î.C.C.J.”) in arrest nr. 16/2018 artikel 15 van wet nr. 200/2006 aldus uitgelegd dat de periode van ten hoogste 3 maanden waarvoor het waarborgfonds de door de insolvente werkgever verschuldigde loonaanspraken kan honoreren en betalen, valt binnen de referentieperiode bestaande in **de drie maanden onmiddellijk voorafgaand aan en de 3 maanden onmiddellijk volgend op de inleiding van de insolventieprocedure**, en dat die periode van 3 maanden **uitsluitend betrekking heeft op de datum van inleiding van de insolventieprocedure**.
- 6 Bij besluit van 6 augustus 2019 heeft de Curte de Conturi (rekenkamer) van Roemenië het nationaal werkgelegenheidsagentschap gelast maatregelen te nemen voor de terugvordering van de betalingen – welke het waarborgfonds had verricht ter voldoening van de loonaanspraken – die niet in overeenstemming zijn met

artikel 15 van wet nr. 200/2006, zoals uitgelegd in arrest nr. 16/2018 van de Î.C.C.J.

- 7 Bij besluit van 6 december 2019 van A.M.O.F.M. București (hierna: „litigieus besluit”) werd van I.M. een bedrag van 3 143 RON gevorderd, dat wil zeggen de loonaanspraak die bij het aanvankelijke besluit van 14 maart 2018 was vastgesteld. Hiertoe werd aangevoerd dat de maanden waarvoor de loonaanspraak is betaald, niet vallen binnen de referentieperiode zoals gepreciseerd door de Î.C.C.J. in het arrest waarbij artikel 15 van wet nr. 200/2006 is uitgelegd. I.M. had dus betaling uit het waarborgfonds kunnen ontvangen voor loonaanspraken die betrekking hebben op de periode van 3 maanden voor en 3 maanden na de datum van inleiding van de insolventieprocedure tegen de vennootschap die haar werkgever was, te weten 22 januari 2015. In casu betrof de aan I.M. betaalde loonaanspraak de maanden oktober en november 2017.
- 8 Het beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit dat I.M. had ingesteld bij de Tribunalul București (rechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië), werd toegewezen bij vonnis van 14 juli 2020.
- 9 Bij de vaststelling van zijn oordeel heeft die rechter in aanmerking genomen dat de Curtea Constituțională (grondwettelijk hof, Roemenië) artikel 15, lid 2, van wet nr. 200/2006, zoals uitgelegd in arrest nr. 16/2018 van de Î.C.C.J., op 8 juli 2020 ongrondwettig heeft verklaard. Bijgevolg kan voornoemde en aldus toegepaste bepaling anders worden uitgelegd.
- 10 Voorts heeft de Tribunalul București geoordeeld dat het litigieuze besluit in de onderhavige zaak inbreuk maakt op artikel 1 van het aanvullend protocol nr. 1 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, onder verwijzing naar arrest nr. 48921/13 van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 26 april 2018, Cakarevic tegen Kroatië.
- 11 De Tribunalul București heeft de in dat arrest gevolgde redenering op de onderhavige zaak toegepast, en is tot de slotsom gekomen dat I.M. op geen enkele wijze heeft bijgedragen aan de toekenning van de door het waarborgfonds betaalde loonaanspraken, dat zij derhalve niet verantwoordelijk was voor de fout van A.M.O.F.M. București, en dat het als achterstallig loon betaalde geldbedrag „een goed” is in de zin van het Verdrag, waaraan schade is toegebracht door de verplichting tot terugbetaling die het voorwerp is van het litigieuze besluit.
- 12 A.M.O.F.M. București is tegen het voornoemde vonnis van de Tribunalul București opgekomen bij de verwijzende rechter.

Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding

- 13 A.M.O.F.M. București voert aan dat in het vonnis in eerste aanleg de op de onderhavige zaak toepasselijke wetsbepalingen zijn geschonden en onjuist zijn

uitgelegd, en dat daarbij arrest nr. 16/2018 van de Î.C.C.J. niet in aanmerking is genomen.

- 14 Betoogd wordt dat bij toepassing van de redenering van dat arrest en van de wetsbepalingen op de onderhavige zaak het aan I.M. betaalde bedrag in werkelijkheid niet verschuldigd was, aangezien de aanspraak niet valt binnen de drie maanden onmiddellijk voorafgaand aan of de drie maanden onmiddellijk volgend op de datum van inleiding van de insolventieprocedure, te weten 22 januari 2015.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 15 Ten eerste merkt de verwijzende rechter op dat een van de bepalingen van richtlijn 2008/94 die in de prejudiciële vragen aan de orde is, te weten artikel 12, onder a), daarvan, nog niet eerder is uitgelegd door het Hof van Justitie, en hij dus niet is vrijgesteld van de verplichting tot een prejudiciële verwijzing.
- 16 Ten tweede is de verwijzende rechter van oordeel dat in de onderhavige zaak de juiste uitlegging en toepassing van artikel 1, lid 1, artikel 2, lid 1, artikel 3, tweede alinea, en artikel 4, lid 2, van richtlijn 2008/94, gelet op de rechtspraak van het Hof van Justitie, niet dermate voor de hand liggend zijn dat daarover redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan en hij dus een prejudiciële vraag aan het Hof achterwege kan laten.
- 17 In het bijzonder verwijst de verwijzende rechter naar de arresten van 18 april 2013, ██████ C-247/12, EU:C:2013:256, en 25 juli 2018, ██████ C-338/17, EU:C:2018:605.
- 18 In het voornoemde arrest ██████ heeft het Hof in herinnering gebracht dat richtlijn 2008/94 volgens artikel 1, lid 1, daarvan van toepassing is op uit arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voortvloeiende aanspraken van werknemers tegenover werkgevers die in staat van insolventie verkeren, en dat het sociale doel van deze richtlijn erin bestaat, de werknemers op het niveau van de Europese Unie een minimumbescherming bij insolventie van de werkgever te waarborgen door de honorering van de onvervulde aanspraken uit arbeidsovereenkomsten of -verhoudingen die betrekking hebben op het loon over een bepaalde periode. In het licht van die doelstelling moeten de lidstaten ingevolge artikel 3 van richtlijn 2008/94 de nodige maatregelen treffen opdat nationale waarborgfondsen de onvervulde aanspraken van de werknemers honoreren. De lidstaten hebben echter de bevoegdheid om de betalingsverplichting te beperken, met dien verstande dat overeenkomstig artikel 4, lid 2, van de genoemde richtlijn de referentieperiode moet worden vastgesteld waarover het waarborgfonds de onvervulde aanspraken honoreert.
- 19 In die zaak heeft het Hof geoordeeld dat een nationale regeling die de arbeidsgereleerde aanspraken van werknemers wier arbeidsverhouding werd beëindigd meer dan drie maanden vóór de inschrijving in het handelsregister van

de rechterlijke beslissing tot instelling van een gerechtelijke saneringsprocedure tegen de werkgever, niet waarborgt, verenigbaar is met richtlijn 2008/94.

- 20 In het genoemde arrest ████████ heeft het Hof verklaard dat richtlijn 2008/94 aldus moet worden uitgelegd dat zij de lidstaten niet verplicht om te voorzien in waarborgen voor aanspraken van werknemers in elke fase van de insolventieprocedure tegen hun werkgever. In die zaak heeft het Hof geoordeeld dat een waarborg die enkel is voorzien voor aanspraken van werknemers die zijn ontstaan vóór de inschrijving in het handelsregister van de rechterlijke beslissing tot inleiding van de gerechtelijke saneringsprocedure, hoewel bij deze beslissing de beëindiging van de activiteiten van de werkgever niet wordt bevolen, verenigbaar is met de voornoemde richtlijn.
- 21 De verwijzende rechter meent dat, anders dan in de zaken die hebben geleid tot de voornoemde arresten, de in de onderhavige zaak gestelde vragen inzake de uitlegging van het Unierecht niet zozeer betrekking hebben op de strikte omzetting in nationaal recht van de in de prejudiciële vragen aan de orde zijnde bepalingen van richtlijn 2008/94, maar wel op de verenigbaarheid met het sociale doel van deze richtlijn van een nationale administratieve praktijk die afbreuk doet aan verkregen rechten op grond van een bindend arrest van de Î.C.C.J. waarbij de nationale bepalingen houdende omzetting in nationaal recht van richtlijn 2008/94 zijn uitgelegd.
- 22 Meer in het bijzonder zijn, zonder dat een specifieke nationale regeling bestaat die de werknemer verplicht de eerder ontvangen bedragen terug te betalen, bij de werknemer de bedragen teruggevorderd die zouden zijn betaald voor een periode die buiten de referentieperiode valt of waarvoor na de wettelijke verjaringstermijn een aanvraag is ingediend. De verwijzende rechter meent dat die latere terugvordering bij de werknemer van loonaanspraken die eerder uit het waarborgfonds zijn betaald vragen oproept, en dat moet worden vastgesteld of die terugvordering, in het licht van de uitlegging van het begrip „misbruiken” als bedoeld in artikel 12, onder a), van richtlijn 2008/94, objectief gerechtvaardigd is.
- 23 Hoewel in het litigieuze besluit niets staat over de verplichting voor I.M. om tevens fiscale rente en een boete wegens vertraging te betalen, acht de verwijzende rechter het zeer waarschijnlijk dat dergelijke bijkomende fiscale lasten, die verschuldigd zijn tot aan de datum van betaling of tenietgaan van de hoofdschuld, in de procedure van gedwongen tenuitvoerlegging eveneens worden berekend.
- 24 Ten derde vormt het arrest dat in de onderhavige zaak zal worden gewezen een definitieve beslissing binnen het nationale stelsel van rechtsmiddelen, zodat de verwijzende rechter krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU gehouden is zich tot het Hof te wenden voor de uitlegging van het Unierecht dat relevant is in de onderhavige zaak.