Datum van inontvangstneming	:	18/07/2014

Zaak C-292/14

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

Datum van indiening:

13 juni 2014

Verwijzende rechter:

Symvoulio tis Epikrateias (Raad van State, Griekenland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 mei 2014

Verzoekende partij:

Griekse Staat

Verwerende partijen:

Stefanos Stroumboulis e.a.

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Waarborgen voor de wegens insolventie van de werkgever onvervulde aanspraken van de bemanning van zeeschepen. Verenigbaarheid van nationale wetgeving met richtlijn 80/987/EEG.

Prejudiciële vragen

1) Moeten de bepalingen van richtlijn 80/987/EEG van de Raad aldus worden uitgelegd dat deze toepasselijk zijn op uit een lidstaat afkomstige zeelieden die als bemanning op een schip onder de vlag van een niet tot de Europese Unie behorende staat hebben gewerkt, wat betreft hun onvervulde aanspraken tegen de vennootschap waaraan dat schip in eigendom toebehoort, die haar statutaire zetel op het grondgebied van de derde staat maar haar werkelijke zetel in de genoemde lidstaat had en door een rechter van de lidstaat, op grond van de werkelijke zetel, in staat van faillissement is verklaard volgens het recht van die staat, in het licht van het doel van de richtlijn en ongeacht of op de arbeidsovereenkomsten het recht van de derde

staat van toepassing is en de lidstaat niet over mogelijkheden beschikt om betaling van een bijdrage aan het waarborgfonds af te dwingen van de buiten zijn rechtsorde staande eigenaar van het schip?

2) Moeten de bepalingen van richtlijn 80/987/EEG van de Raad aldus worden uitgelegd dat als een zelfde mate van bescherming is aan te merken de regeling van artikel 29 van wet nr. 1220/1981, volgens welke het waarborgfonds voor oud-zeevarenden (NAT) maximaal drie maanden gage, berekend volgens het door de nationale collectieve arbeidsovereenkomsten bepaalde minimumloon met toeslagen, uitkeert aan Griekse zeelieden die zijn gemonsterd op onder Griekse vlag varende of met het NAT geassocieerde schepen, in het enige door dat artikel voorziene geval, namelijk dat zij zijn achtergelaten in het buitenland?

Aangehaalde bepalingen van Unierecht:

Richtlijn 80/987/EEG van de Raad van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der lidstaten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever (PB L 283, blz. 23).

Wettelijk kader

1 Volgens artikel 105 van de Eisagogikos Nomos tou Astikou Kodika (invoeringswet van het burgerlijk wetboek; hierna: Eis.N.A.K.) is de Staat aansprakelijk voor schade door onrechtmatig handelen of nalaten van overheidsorganen. Aanvaard wordt dat wetgevend optreden of nalatigheid van overheidsinstanties slechts aanleiding kan geven tot zodanige aansprakelijkheid wanneer daarbij regels van hoger recht zijn geschonden.

2 Voorts is een lidstaat bij niet-nakoming van zijn verplichting onder artikel 288, derde alinea, VWEU om alle nodige maatregelen te nemen teneinde het door een richtlijn nagestreefde doel te bereiken, gehouden tot schadevergoeding.

3 Krachtens artikel 1 van richtlijn 80/987/EEG is deze van toepassing op uit arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voortvloeiende aanspraken van werknemers tegenover werkgevers die in staat van insolventie verkeren. Hetzelfde artikel bepaalt voorts, dat de lidstaten de aanspraken van bepaalde categorieën werknemers van de werkingssfeer ervan kunnen uitsluiten op grond van de bijzondere aard van de arbeidsovereenkomst of op grond van het bestaan van andere waarborgen die een zelfde mate van bescherming bieden. De lijst van deze categorieën is opgenomen in bijlage 3 van de richtlijn.

4 In afdeling II van de richtlijn bepaalt artikel 3 dat de lidstaten de nodige maatregelen treffen opdat „waarborgfondsen de [...] aanspraken van de werknemers honoreren”.

5 Volgens artikel 5 moeten „de werkgevers [...] in de financiering bijdragen” en rust „de verplichting om aanspraken te honoreren [...] op het fonds, ongeacht of de verplichtingen om bij te dragen tot de financiering werden nagekomen”.

6 Artikel 10 bepaalt: „Deze richtlijn doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de lidstaten: a) om de nodige maatregelen te treffen met het oog op het voorkomen van misbruiken [...]”.

7 Voorts bepaalt de aan de richtlijn gehechte bijlage dat, wat Griekenland betreft, van de werkingssfeer van de richtlijn onder meer kan worden uitgesloten de bemanning van zeeschepen.

8 De omzetting van de richtlijn in Grieks recht werd aanvankelijk ondernomen bij wet nr. 1172/1981, en vervolgens bij wet nr. 1836/1989 en bij Presidentieel Decreet nr. 1/1990, dat krachtens de laatste wet is vastgesteld

9 In het arrest Commissie/Griekenland (C-53/88, EU:C:1990:380) van het Hof werd een beroep gegrond verklaard dat de Commissie had ingesteld tegen de Helleense Republiek omdat deze, onder meer met betrekking tot de bemanning van zeeschepen, had nagelaten maatregelen te nemen die werknemers een zelfde mate van bescherming bieden als voortvloeit uit richtlijn 80/987.

10 Het Hof heeft artikel 29 van wet nr. 1220/1981 evenwel niet in zijn onderzoek betrokken, aangezien dit in de voorprocedure niet aan de orde was gekomen en de Griekse regering zich hierop voor het eerst ter terechtzitting beriep.

11 Volgens dit artikel keert het Naftiko Apomacho Tameio (waarborgfonds voor oud-zeevarenden; hierna: „NAT”) maximaal drie maanden gage uit aan in het buitenland achtergelaten Griekse zeelieden die zijn gemonsterd op onder Griekse vlag varende of met het NAT geassocieerde buitenlandse schepen, en zorgt het voor hun repatriëring.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

12 Het onder de vlag van Malta varende schip „PANAGIA”, geregistreerd in Valetta, Malta, eigendom van de vennootschap „PANAGIA MALTA LTD”, met statutaire zetel in Valetta, Malta, kwam op 11 september 1992 de haven van Piraeus binnen. Wegens daarop gelegde beslagen moest het schip tot 7 juni 1995 in de haven van Piraeus blijven liggen, op welke datum het werd geveild.

13 Daaraan voorafgaand hadden verweerders, Griekse zeelieden, op 14 juli 1994 in Piraeus met de eigenaar van het genoemde schip een arbeidsovereenkomst gesloten, aangezien het schip gedurende de zomer van het jaar 1994 werd verhuurd. Deze overeenkomsten bevatten een clausule die het recht van Malta, als vlagstaat, als het toepasselijke recht aanwees. De tijdbevrachting vond echter geen

doorgang en verweerders werden niet betaald, om welke reden zij de arbeidsovereenkomsten per 15 december 1994 hebben opgezegd.

14 Het schip is uiteindelijk geveild op 7 juni 1995 voor 1 500 000 USD.

15 Verweerders hebben hun vorderingen uit hun arbeidsovereenkomsten (loon en toeslagen van 14 juli 1994 tot 15 december 1994 plus een ontslagvergoeding) op de wettelijk voorgeschreven wijze aangemeld en hebben verzocht om toelating als bevoorrechte schuldeisers. De bevoegde notaris heeft de vorderingen echter niet op de uitdelingslijst opgenomen, op de grond dat deze volgens het recht van Malta niet bevoorrecht waren.

16 Verweerders hebben tegelijkertijd een vordering ingesteld bij het Monomeles Protodikeio (gerecht met alleenzittende rechter) te Piraeus ter voldoening van dezelfde vorderingen. Deze rechtbank verklaarde hun eis gegrond en wees de vorderingen toe, met wettelijke rente vanaf 16 december 1994, en sprak tevens uit dat de door het schip gevoerde vlag een gelegenheidsvlag was.

17 Intussen werd de eigenares van het schip echter failliet verklaard en werd vervolgens de faillissementsprocedure bij rechterlijk vonnis beëindigd wegens gebrek aan baten.

18 Hierop vorderden verweerders bij het Dioikitiko Protodikeio (bestuursrechter in eerste aanleg) te Athene op grond van artikel 105 Eis.N.A.K. vergoeding van de Staat van de door de civiele rechtbank toegewezen bedragen. Ter ondersteuning van deze vordering betoogden zij dat de Staat in strijd met richtlijn 80/987 had nagelaten maatregelen te nemen tot waarborging van de door de bemanning van zeeschepen aan hun arbeidsovereenkomsten ontleende aanspraken die wegens insolventie van de werkgever onvervuld zijn gebleven.

19 De Griekse Staat voerde hiertegen als verweer dat de geldende Griekse wetgeving de door de richtlijn voorgeschreven bescherming van de bemanning van zeeschepen waarborgt, aangezien het NAT opkomt bij alle aanspraken van zeelieden tegen insolvente werkgevers. De Staat betoogde voorts dat verweerders niet onder de werkingssfeer van de richtlijn vallen, omdat zij gemonsterd werden op een schip onder Maltese vlag, dus op een schip met de nationaliteit van een ander land en zelfs, op dat tijdstip, van buiten de Gemeenschap, dat zelf niet met NAT geassocieerd was, terwijl als werkgevers bij wier insolventie het NAT de door de nationale wetgeving voorziene bescherming biedt, die gelijkwaardig is aan die van de richtlijn, Griekse schepen worden aangemerkt of schepen onder buitenlandse vlag die echter wel met het NAT zijn geassocieerd en verzekeringspremies betalen.

20 Het Dioikitiko Protodikeio wees de vordering af, op de grond dat richtlijn 80/987 zich niet uitstrekt tot aanspraken die zijn gebaseerd op overeenkomsten waarbij Griekse zeelieden worden gemonsterd als bemanning van een zeeschip onder buitenlandse vlag, en die onvervuld blijven wegens de insolventie van de

werkgever, alsmede op de grond dat niet bewezen was dat het hier ging om een gelegenheidsvlag.

21 Het Dioikitiko Efeteio (bestuursrechter in tweede aanleg) te Athene evenwel verklaarde het door de werknemers, thans verweerders in cassatie, ingestelde beroep gegrond.

22 Inzonderheid oordeelde het Dioikitiko Efeteio, na te hebben aanvaard dat onder „de bemanning van zeeschepen" in de zin van de aangehaalde bepaling in de bijlage van richtlijn 80/987 moet worden verstaan de bemanning van schepen onder Griekse vlag, alsmede die van schepen die ondanks dat zij onder een gelegenheidsvlag varen, een band met Griekenland hebben, dat in het onderhavige geval, afgaande op het in eerste aanleg aangevoerde bewijsmateriaal, de vennootschap die de eigenaar was van de „PANAGIA" haar bedrijf uitoefende in Griekenland, waar zich haar werkelijke zetel bevond (met name in Piraeus) en waarmee zij een werkelijke band had, en dat de door het schip gevoerde Maltese vlag derhalve een gelegenheidsvlag was. Het gerecht in tweede aanleg oordeelde daarop dat de bescherming van richtlijn 80/987 zich uitstrekt tot verweerders, waarvan vaststaat dat zij behoorden tot de bemanning van een schip varend onder een gelegenheidsvlag terwijl de werkelijke zetel van de eigenares ervan zich bevond in Piraeus, voor zover het de waarborgen betreft van hun onvervulde aanspraken uit hoofde van de toepasselijke overeenkomsten. Het oordeelde voorts dat de Griekse wetgever de richtlijn had moeten omzetten in nationaal recht door daarmee overeenstemmende rechtsregels vast te stellen, gegeven het feit dat de geldende nationale wetgeving aan werknemers als verweerders niet een zelfde mate van bescherming bood als de richtlijn. Immers, volgens het Hof van de Europese Unie (arrest van 8 november 1990, Commissie/Griekenland, C-53/88, EU:C:1990:380) bood de wetgeving die ten tijde van die uitspraak van kracht was, niet een zelfde mate van bescherming als de richtlijn, en artikel 29 van wet nr. 1220/1981 verzekerde evenmin de voldoening van de gage van de bemanning bij insolventie van hun werkgever, omdat de bescherming verleend in de vorm van uitkering door NAT van ten hoogste drie maanden loon, een ander geval betreft, namelijk dat Griekse bemanningsleden van een onder de vlag van Griekenland varend schip of van een ander met het NAT verbonden schip in het buitenland zijn achtergelaten.

23 Het gerecht in tweede aanleg achtte hierop gronden aanwezig voor aansprakelijkheid van de Staat voor de vergoeding van verweerders, omdat het niet middels zijn bevoegde organen vaststellen van wetgeving tot uitvoering van de genoemde Unierichtlijn, daarmee de wegens insolventie van de werkgever onvervulde aanspraken van de bemanning van zeeschepen uit hoofde van hun arbeidsovereenkomsten verzekerend, onrechtmatig was; het achtte voorts een causaal verband aanwezig met de schade die verweerders hadden geleden doordat zij door de insolventie van hun werkgever, de eigenares van het schip, de bedragen waren misgelopen waartoe zij gerechtigd waren op grond van de uitvoering en ontbinding van hun arbeidsovereenkomst. Het Dioikitiko Efeteio

oordeelde dat verweerders, als leden van de bemanning van een schip onder een gelegenheidsvlag aan wie niet een zelfde mate van bescherming als van de richtlijn wordt geboden, bij een juiste uitvoering van de richtlijn in Griekenland onder de bewuste regeling zouden zijn gevallen.

24 Het beroep in cassatie is gericht tegen deze uitspraak van het Dioikitiko Efeteio.

Motivering van de prejudiciële verwijzing

25 De verwijzende rechter wijst erop dat in het bestreden arrest alle voorwaarden aanwezig worden geacht voor de toepassing van artikel 105 Eis.N.A.K. betreffende de aansprakelijkheid van de Staat voor vergoeding van de schade van verweerders, leden van de bemanning van een cruiseschip dat onder de vlag van een destijds als derde land geldende staat voer, omdat de bevoegde organen hebben nagelaten om in overeenstemming met richtlijn 80/987 van de Raad maatregelen vast stellen tot waarborging van de wegens insolventie van de werkgever onvervulde aanspraken van de bemanning van zeeschepen uit hoofde van hun arbeidsovereenkomsten.

26 De juistheid van dit oordeel hangt in de eerste plaats af van de vraag of volgens richtlijn 80/987 uit een lidstaat afkomstige zeelieden die hebben gewerkt als bemanning op een schip met een andere vlag dan van een Uniestaat, onder de bescherming van die richtlijn vallen met betrekking tot hun onvervulde aanspraken jegens de vennootschap die eigenaar is van het schip en waarvan weliswaar de statutaire zetel ligt op het grondgebied van een derde staat, maar de werkelijke zetel in die lidstaat, wanneer die vennootschap door een gerecht van diezelfde lidstaat volgens het recht van die staat in staat van faillissement is verklaard, op grond van het feit dat zij daar haar werkelijke zetel heeft. De verwijzende rechter merkt op dat moet worden gelet op het door de richtlijn beoogde doel, ongeacht of de arbeidsovereenkomsten worden beheerst door het recht van het derde land en de lidstaat niet over mogelijkheden beschikt om van de niet tot haar rechtsorde behorende scheepseigenaar betaling van een bijdrage aan het waarborgfonds te vorderen.

27 Uit de artikelen 91, 92 en 94 van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982, waarin internationaal gewoonterecht tot uitdrukking wordt gebracht, wordt afgeleid dat volgens internationaal recht schepen in beginsel één „nationaliteit” hebben, namelijk die van de staat van registratie. Uit deze regel vloeit voort dat een lidstaat een vaartuig dat reeds in een derde staat is geregistreerd en dus de „nationaliteit” van die staat bezit, niet kan behandelen als een vaartuig dat zijn vlag voert, en het feit dat de enige band die bestaat tussen het vaartuig en de staat waarvan het de „nationaliteit” bezit, wordt gevormd door de administratieve formaliteit van de registratie, doet niet af aan de toepassing van deze regel. In zijn arrest van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453) oordeelde het Hof weliswaar dat een in

een derde staat geregistreerd schip niet kan worden geacht de nationaliteit van een lidstaat te hebben op de grond dat het daarmee een wezenlijke band heeft, maar het Hof kwam tot dit oordeel met het oog op de toepassing van artikel 6, lid 1, sub b, van verordening (EEG) nr. 3094/86 van de Raad van 7 oktober 1986 houdende technische maatregelen voor de instandhouding van de visbestanden (PB L 288, blz. 1). Geen enkele opvatting in verband met het eerste hierboven beschreven vraagstuk is dus vanzelfsprekend of boven elke redelijke twijfel verheven. Daarom moet de eerste prejudiciële vraag worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie.

28 Voorts kan als „een zelfde mate van bescherming" in de zin van artikel 1, lid 2, van richtlijn 80/987 slechts worden beschouwd een bescherming die, ook al berust deze op een ander stelsel dan in de richtlijn is geregeld, niettemin de werknemers de daarin omschreven essentiële garanties biedt, zoals blijkt uit zowel de doelstelling van de richtlijn, die alle werknemers een minimum aan bescherming wil garanderen, als het uitzonderingskarakter van de uitsluitingsmogelijkheid van dit artikel (arrest Commissie/Griekenland, EU:C:1990:380, reeds aangehaald). Gelet hierop moet ook de tweede prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie worden voorgelegd.