DOMSTOLENS DOM
2. februar 1989 *

I sag 22/87,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved Enrico Traversa, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Italienske Republik, ved professor Luigi Ferrari Bravo, Servizio del Contenzioso Diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato Oscar Fiumara, og med valgt adresse i Luxembourg hos Italiens ambassade, 5, rue Marie-Adélaïde,

sagsøgt,

angående en påstand om, at det statueres, at Den Italienske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme Rådets direktiv 80/987 af 20. oktober 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EFT L 283, s. 23),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene R. Joliet, T. F. O'Higgins og F. Grévisse, dommerne Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida og G. C. Rodríguez Iglesias,

generaladvokat: C. O. Lenz
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

* Processprog: italiensk.

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 11. oktober 1988,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 15. november 1988,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 28. januar 1987, har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EØF-Traktatens artikel 169 anlagt sag med påstand om, at det statueres, at Den Italienske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet alle de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme Rådets direktiv 80/987 af 20. oktober 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EFT L 283, s. 23).

2 Kommissionen har fremsat især tre klagepunkter, der angår manglende opfyldelse af de forpligtelser, som følger hhv. af direktivets artikler 3 og 5 (oprettelse af garantiinstitutioner, der kan sikre arbejdstagerne betaling af tilgodehavender, som hidrører fra arbejdsaftaler), af artikel 7 (garanti for ydelser, som arbejdstagerne har ret til i henhold til lovbestemte sociale sikringsordninger) som af artikel 8 (sikring af ydelser ved alderdom i henhold til supplerende faglige eller tværfaglige forsikringsordninger).

3 Den i direktivets artikel 11 fastsatte frist på 36 måneder, som var givet medlemsstaterne til at sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft, udløb den 23. oktober 1983. Det er ubestridt, at Den Italienske Republik ikke har truffet foranstaltninger til gennemførelse af direktivet.

4 Den sagsøgte regering har imidlertid anført, at forskellige bestemmelser i gældende italiensk ret sikrer arbejdstagerne en tilsvarende, ja endog bedre beskyttelse end den, direktivet tilstræber.

5 Vedrørende sagens baggrund, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

6 Indledningsvis bemærkes, at efter Traktatens artikel 189 er enhver medlemsstat, som et direktiv er rettet til, forpligtet til i dens nationale retsorden at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at sikre direktivets fulde virkning med hensyn til de tilsigtede mål. Det følger af Domstolens praksis (bl. a. dom af 23. maj 1985, Kommissionen/Tyskland, sag 29/84, Sml. s. 1661), at selv om gennemførelsen af et direktiv ikke nødvendigvis kræver vedtagelse af administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i hver medlemsstat, kan vedtagelsen af sådanne foranstaltninger kun anses som overflødig, såfremt gældende bestemmelser i national ret sikrer, at direktivet efterleves fuldt ud.

7 Direktiv 80/987, som Den Italienske Republik efter Kommissionens opfattelse ikke har gennemført, har som mål en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens og indfører med henblik herpå bl. a. specielle garantier for betaling af deres tilgodehavender.

8 Det findes derfor hensigtsmæssigt at behandle Kommissionens tre klagepunkter ét for ét, for at det kan afgøres, om de bestemmelser i den italienske lovgivning, den sagsøgte regering har påberåbt sig, indebærer, at arbejdstagerne er sikret de særlige garantier, der er fastsat i direktiv 80/987.

Det første klagepunkt vedrørende manglende gennemførelse af artiklerne 3 og 5 i direktiv 80/987

9 Det følger af direktivets artikler 3 og 5, at medlemsstaterne er forpligtet til at oprette garantiinstitutioner til sikring af arbejdstagernes betaling af tilgodehavender, der hidrører fra arbejdsaftaler eller ansættelsesforhold, og som vedrører løn for perioden inden en bestemt dato, som fastsættes efter reglerne i artikel 3.

10 Ifølge den italienske regering er den samlede virkning af de forskellige gældende bestemmelser i italiensk ret til afhjælpning af de negative følger, som tab af beskæftigelse kan have for arbejdstageren, at arbejdstagerne er sikret en beskyttelse, der svarer til den, der er krævet i direktivets artikler 3 og 5. Den italienske regering har bl. a. henvist til dels bestemmelserne om den ydelse, der udbetales, når arbejdsforholdet ophører (»trattamento di fine rapporto«), som er indeholdt i lov nr. 297 af 29. maj 1982 (GURI nr. 148 af 7.6.1982), dels til den garantiordning, som »Cassa integrazione guadagni — gestione straordinaria« (løntilskudskasse, særlig ordning) indebærer, idet denne — oprettet ved lov nr. 164 af 29. maj 1975 (GURI nr. 147 af 31.5.1975) — udgør en alternativ garantiordning, som direkte er tilladt i henhold til direktivets artikel 1, stk. 2, sammenholdt med afsnit II, litra C), punkt 1), i bilaget.

11 Det bemærkes vedrørende den ydelse, der udbetales ved ansættelsesforholdets ophør, at der er tale om en ydelse, hvor beløbet fastsættes efter arbejdsforholdets varighed, i princippet svarende til en månedsløn pr. arbejdsår, og som alle arbejdstagere i henhold til artikel 2120 i codice civile har ret til ved ansættelsesforholdets ophør. Den ved artikel 2 i lov nr. 297 indførte garantifond skal træde i den insolvente arbejdsgivers sted for at sikre udbetalingen af denne ydelse. Garantien omfatter imidlertid ikke betaling af tilgodehavender vedrørende arbejdstagerens løn, som på grund af arbejdsgiverens insolvens ikke blev udbetalt regelmæssigt, medens ansættelsesforholdet bestod. Det er imidlertid betalingen af disse tilgodehavender, som skal sikres ved artiklerne 3 og 5 i direktiv 80/987. Heraf følger at bestemmelserne i italiensk ret om ydelser ved arbejdsforholdets ophør ikke kan anses for at opfylde de forpligtelser, der følger af de nævnte artikler i direktivet.

12 Vedrørende »Cassa integrazione guadagni — gestione straordinaria«, som sikrer betalingen af arbejdstagernes tilgodehavender indtil 80% af deres løn i tilfælde af »krise i virksomheden« — et begreb, der omfatter arbejdsgiverens insolvens — er det ikke bestridt, at ordningen kan siges at opfylde kravene i direktivet med hensyn til garantiens materielle anvendelsesområde. Garantien indeholder ikke desto mindre, som Kommissionen har påpeget, lakuner for så vidt angår dens personelle anvendelsesområde, når henses til, hvad der kræves efter direktivet.

13 Det må for det første fastslås, at ordningen udelukkende finder anvendelse på industrivirksomheder (lov nr. 164 af 29. maj 1975), virksomheder, der driver kantiner, og erhvervsvirksomheder med over 1000 beskæftigede (lov nr. 155 af 23. april 1981, GURI nr. 114 af 27.4.1981), forlagsvirksomheder inden for dagspressen og presseagenturer med national udbredelse (lov nr. 146 af 5. august 1981, GURI nr. 215 af 6.8.1981) og endelig rederier (lov nr. 918 af 9. december 1982), som dog er undtaget fra direktivets anvendelsesområde.

14 Heraf følger, at arbejdstagere i samtlige de virksomheder, som ikke omfattes af de nævnte kategorier, ved arbejdsgiverens insolvens er udelukket fra den garanti, som er indeholdt i ordningen.

15 For det andet må det fastslås, at ikke alle arbejdstagere, der er ansat i de virksomheder, der er omfattet af garantiordningen, kan udnytte denne. Bl. a. er ledere, lærlinge og personer, der arbejder hjemme, udelukket.

16 Den italienske regering har imidlertid anført, at disse tre kategorier arbejdstagere burde være udelukket fra direktivets anvendelsesområde på grund af deres arbejdsaftales særlige karakter, og især for ledernes vedkommende på grund af de meget effektive beskyttelsesordninger i deres kollektive overenskomster.

17 Hertil bemærkes først, at direktivet i medfør af dets artikel 2, stk. 2, ikke berører nationale retsregler for så vidt angår definitionen af udtrykket »arbejdstager«. Det følger imidlertid af bestemmelserne i den italienske codice civile (artikel 2095 for ledere, artikel 2134 for lærlinge og artikel 2128 for personer, der arbejder hjemme), samt af særlove og retspraksis som anført af Kommissionen, der på dette punkt ikke er blevet modsagt af den italienske regering, at disse tre kategorier beskæftigede ifølge italiensk ret skal anses som arbejdstagere.

18 Dernæst bemærkes, at muligheden for efter direktivets artikel 1, stk. 2, fra direktivets anvendelsesområde at udelukke visse kategorier af arbejdstagere, fordi deres arbejdsaftale eller ansættelsesforhold er af en særlig karakter, eller fordi der findes andre former for garantiordninger, som sikrer dem en tilsvarende beskyttelse, alene vedrører de kategorier af arbejdstagere, som udtrykkeligt er angivet på listen i direktivets bilag. For Italiens vedkommende indeholder denne liste ikke nogen kategori af arbejdstagere, hvis krav kan udelukkes af en af de ovenfor nævnte grunde.

19 Heraf følger, at ledere såvel som lærlinge og personer, der arbejder hjemme, som i henhold til italiensk ret anses som arbejdstagere, omfattes af direktivets anvendelsesområde.

20 For det tredje fastslås, at den garanti, der gives arbejdstagere, der er ansat i de virksomheder, som er omfattet af »Cassa integrazione guadagni«-ordningen, ikke ydes automatisk men afhænger af en række forhold, som i hvert enkelt tilfælde skal bedømmes af Det Tværministerielle Udvalg for Industripolitik.

21 Det fremgår nemlig såvel af artikel 2 i lov nr. 675 af 12. august 1977 (GURI nr. 243 af 7.9.1977) som af den afgørelse af 12. juni 1984 fra Det Tværministerielle Udvalg (GURI nr. 18 af 22.1.1985), som den sagsøgte regering har påberåbt sig, at løntilskudskassens indgriben i tilfælde af arbejsgiverens insolvens er en undtagelse og forudsætter en beslutning, som træffes under hensyn til bl. a. virksomhedens sociale betydning for den stedlige beskæftigelsessituation og situationen i den pågældende produktionssektor.

22 Den italienske regering har hertil henvist til ordlyden i direktivets artikel 1, stk. 2, og listen i bilaget — der for Italiens vedkommende som »arbejdstagere, der er omfattet af andre former for garanti«, og som derfor kan udelukkes fra direktivets anvendelsesområde, indbefatter »arbejdstagere, der drager fordel af lovbestemte ydelser til sikring af lønnen i tilfælde af økonomisk krise i virksomheden«. Dette indebærer ifølge den italienske regering, at alle kategorier af arbejdstagere, som drager fordel af løntilskudskassens garantiordning, er udelukket fra direktivets anvendelsesområde. Udelukkelsen omfatter desuden ikke kun individuelle arbejdstagere, som konkret har profiteret af den pågældende garantiordning, men samtlige arbejdstagere, som teoretisk har mulighed for at drage fordel af ordningen.

23 Dette argument må afvises. Det følger af såvel direktivets målsætning, som er at sikre alle arbejdstagere et minimum af beskyttelse, som af, at udelukkelse efter artikel 1, stk. 2, er fakultativ, at bestemmelsen ikke kan være genstand for en så udvidende fortolkning, som den sagsøgte regering har anlagt. Alene de arbejdstagere, som i tilfælde af arbejsgiverens insolvens reelt drager fordel af løntilskudskassens garantiordning, kan derfor anses for udelukket fra direktivets anvendelsesområde.

24 På grundlag heraf må der gives Kommissionen medhold i dens første klagepunkt.

Det andet klagepunkt vedrørende manglende gennemførelse af direktivets artikel 7

25 I direktivets artikel 7 hedder det:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at manglende indbetaling til deres forsikringsinstitutioner af tvungne bidrag, som arbejdsgiveren i henhold til nationale lovbestemte sociale sikringsordninger var pligtig at betale, inden han blev insolvent, ikke begrænser arbejdstagerens ret til ydelser over for disse forsikringsinstitutioner, i det omfang arbejdstagerbidragene på forhånd er fradraget den udbetalte løn.«

26 Den italienske regering har anført, at artikel 2116 i codice civile knæsætter princippet om den såkaldte automatik, som sikrer, at arbejdstagerne oppebærer ydelserne selv i tilfælde, hvor arbejdsgiveren ikke har indbetalt bidragene.

27 Hertil bemærkes, som Kommissionen med rette har understreget, at princippet om automatik i ydelserne anerkendes i ovennævnte artikel i codice civile, men med forbehold af vedtagne særlove på området. Således fremgår det af artikel 23c i lov nr. 485 af 11. august 1972 (GURI nr. 223 af 26.8.1972), at »bidragspligten, som giver ret til ydelser ved alderdom, invaliditet eller til efterladte, anses for opfyldt, selv om bidragene faktisk ikke er indbetalt, men forbliver forfaldne indtil udløbet af forældelsesfristen, som er 10 år«. Heraf følger, at arbejdstagernes ret til ydelser ved alderdom, invaliditet eller til efterladte ikke er sikret i de tilfælde, hvor den insolvente arbejdsgivers gæld til sikringsinstitutionen er forældet.

28 Argumentet om, at arbejdstagerne — ved hjælp af de kontoudtog, som Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (social sikringsinstitution) har pligt til hvert år at udsende — kan undgå denne forældelse ved at kontrollere, om arbejdsgiveren faktisk har indbetalt bidragene, kan ikke lægges til grund. Direktivets artikel 7 indeholder nemlig kun en betingelse for sikringen af arbejdstagerens ret til ydelser, nemlig at bidragene på forhånd er blevet fradraget den udbetalte løn.

29 Den italienske regering har endvidere gjort gældende, at det i henhold til artikel 13 i lov nr. 1338 af 12. august 1962 (GURI nr. 229 af 11.9.1962) er muligt at løse de konkrete tilfælde, hvor manglende indbetaling af de forfaldne bidrag gør det nødvendigt at sikre arbejdstagernes pension. I henhold til denne bestemmelse kan nævnte institution, når arbejdsgiveren ikke har indbetalt bidragene og bidragskravet er forældet, efter anmodning fra arbejdsgiveren eller den pågældende arbejdstager fastsætte en livrente af samme størrelse som den pension eller delpension, som svarer til den tvungne forsikring, arbejstageren ville have haft ret til på grundlag af de ikke-indbetalte bidrag.

30 Hertil bemærkes, at oprettelsen af en sådan livrente i henhold til loven er afhængig af, at arbejderen eller arbejdsgiveren har indbetalt bidrag til den særlige livsforsikringsfond, der er oprettet under institutionen. Da der er tale om insolvente arbejdsgivere, afhænger oprettelsen af livrenten følgelig af arbejdstagerens egne indbetalinger. Herefter kan den af den italienske regering påberåbte lovbestemmelse ikke opveje manglerne ved princippet om automatik i ydelserne, når henses til kravene i direktivets artikel 7.

31 Den italienske regering har dernæst gjort gældende, at medlemsstaterne i henhold til direktivets artikel 6 kan bestemme, at direktivet ikke finder anvendelse på arbejdstagernes ret til ydelser såvel i henhold til lovbestemt som til supplerende sociale sikringsordninger.

32 Denne fortolkning af artikel 6, hvorefter medlemsstaterne ensidigt kan begrænse rækkevidden af forpligtelserne ifølge direktivet, kan ikke tiltrædes. Det følger af selve ordlyden af artikel 6, at denne bestemmelse kun bemyndiger medlemsstaterne til ikke at pålægge de i artiklerne 3 og 5 omhandlede garantiinstitutioner en forpligtelse til at betale bidrag, som den insolvente arbejdsgiver ikke har indbetalt, men giver dem mulighed for i dette øjemed at vælge en anden ordning, der garanterer arbejdstagernes ret til sociale sikringsydelser.

33 Det følger heraf, at Kommissionen må gives medhold i dens andet klagepunkt.

Det tredje klagepunkt om manglende gennemførelse af direktivets artikel 8

34 Som svar på Kommissionens klagepunkt om, at italiensk ret ikke indeholder bestemmelser om gennemførelse af forpligtelsen ifølge direktivets artikel 8 — som pålægger medlemsstaterne at sikre arbejdstagernes ret til ydelser ved alderdom og til efterladte i henhold til supplerende faglige eller tværfaglige forsikringsordninger uden for lovbestemte sociale sikringsordninger — har den italienske regering anført, at der næsten ikke findes sådanne supplerende ordninger i Italien.

35 Det findes her tilstrækkeligt at konstatere, at dette forhold ikke kan begrunde den manglende opfyldelse af forpligtelsen i henhold til direktivets artikel 8.

36 Desuden har den italienske regering fremført dette argument, støttet på dens fortolkning af direktivets artikel 6, som Domstolen allerede har afvist ved gennemgangen af Kommissionens andet klagepunkt.

37 Det følger heraf, at der ligeledes må gives Kommissionen medhold i dens tredje klagepunkt.

38 Sammenfattende må det fastslås, at Den Italienske Republik ikke har overholdt de forpligtelser, som påhviler den i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme Rådets direktiv 80/987 af 20. oktober 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens.

Sagens omkostninger

39 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at afholde sagens omkostninger. Da Den Italienske Republik har tabt sagen, bør den tilpligtes at afholde sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) **Den Italienske Republik har ikke overholdt de forpligtelser, som påhviler den i henhold til EØF-Traktaten, idet den ikke inden for den fastsatte frist har truffet de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme Rådets direktiv 80/987 af 20. oktober 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EFT L 283, s. 23).**

2) **Den Italienske Republik betaler sagens omkostninger.**

Due Joliet O'Higgins Grévisse

Slynn Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 2. februar 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident