DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
10. juli 1997 *

I sag C-261/95,

angående en anmodning, som Pretura circondariale di Frosinone (Italien) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Rosalba Palmisani

mod

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 5 og af princippet om statens ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved en overtrædelse af fællesskabsretten, som må tilregnes staten,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.C. Moitinho de Almeida, og dommerne L. Sevón, D.A.O. Edward, P. Jann og M. Wathelet (refererende dommer),

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Rosalba Palmisani ved advokat M. D'Antona, Rom, og advokat A. Schiavi, Frosinone,

— Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ved advokaterne G. Violante, Frosinone, V. Morielli, Napoli, og L. Cantarini og R. Sarto, Rom

— den italienske regering ved afdelingschef, professor U. Leanza, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, bistået af statens advokat, D. Del Gaizo

— Det Forenede Kongeriges regering ved L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barristers S. Richards og C. Vajda

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Gussetti, Kommissionens Juridiske Tjeneste, bistået af H. Kreppel, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 3. oktober 1996 er afgivet mundtlige indlæg af Rosalba Palmisani ved advokat M. D'Antona, af Istituto nazionale della previdenza sociale

(INPS) ved advokaterne V. Morielli, R. Sarto og A. Todaro, Rom, af den italienske regering ved D. del Gaizo, af Det Forenede Kongeriges regering ved L. Nicoll, bistået af barristers S. Richards og N. Green, og af Kommissionen ved L. Gussetti og M. Patakia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og ved E. Altieri, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 23. januar 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 27. juni 1995, indgået til Domstolen den 3. august 1995, har Pretura circondariale di Frosinone i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt et præjudicielt spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 5 og af princippet om statens ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved en overtrædelse af fællesskabsretten, som må tilregnes staten.

2 Spørgsmålet er rejst under en sag, som Rosalba Palmisani har anlagt mod Istituto nazionale della previdenza sociale (herefter »INPS«) om betingelserne for erstatning for det tab, hun har lidt som følge af, at Rådets direktiv 80/987/EØF af 20. oktober 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EFT L 283, s. 23, herefter »direktivet«) er gennemført for sent.

3 Formålet med direktivet er på fællesskabsplan at sikre arbejdstagerne en minimumsbeskyttelse i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, idet direktivet dog ikke afskærer medlemsstaterne fra at anvende gunstigere bestemmelser. Med henblik herpå skal der ifølge direktivet navnlig tilvejebringes en række særlige garantier for at sikre betaling af arbejdstagernes løntilgodehavender.

4 Ifølge direktivets artikel 11, stk. 1, skulle medlemsstaterne senest den 23. oktober 1983 have sat de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft, der var nødvendige for at efterkomme direktivet.

5 Da Den Italienske Republik ikke overholdt denne forpligtelse, fastslog Domstolen ved dom af 2. februar 1989 (sag 22/87, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 143), at den havde gjort sig skyldig i traktatbrud.

6 Endvidere kendte Domstolen ved dom af 19. november 1991 (forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich I, Sml. I, s. 5357) for ret, at direktivets bestemmelser vedrørende fastlæggelsen af arbejdstagernes rettigheder skulle fortolkes således, at arbejdstagerne ikke over for en medlemsstat kunne påberåbe sig rettigheder i henhold til direktivet ved de nationale domstole, når der ikke var truffet rettidige gennemførelsesforanstaltninger, og at medlemsstaten ifaldt erstatningsansvar for borgernes tab som følge af den manglende gennemførelse af direktivet.

7 Den 27. januar 1992 vedtog den italienske regering i medfør af artikel 48 i bemyndigelseslov nr. 428 af 29. december 1990 bekendtgørelse nr. 80 til gennemførelse af direktivet (GURI nr. 36 af 13.2.1992, herefter »bekendtgørelsen«).

8 I bekendtgørelsens artikel 2, stk. 7, er betingelserne for erstatning for tab, der er forvoldt ved den for sene gennemførelse af direktivet, fastsat ved henvisning til de bestemmelser, der i medfør af direktivet er fastsat til gennemførelse af garantiinstitutionernes betalingspligt over for arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens. Bestemmelsen lyder således:

»Ved fastsættelsen af den erstatning, der måtte tilkomme arbejdstagerne i forbindelse med de procedurer, der er omhandlet i artikel 1, stk. 1 [dvs. konkurs, akkord,

tvangslikvidation og ekstraordinær administration af store kriseramte virksomheder], for det tab, der er opstået som følge af den manglende gennemførelse af direktiv 80/987/EØF, finder fristerne og de nærmere bestemmelser i stk. 1, 2 og 4, anvendelse. Erstatningssagen skal anlægges senest et år efter nærværende bekendtgørelses ikrafttrædelse.«

9 Rosalba Palmisani var ansat i virksomheden Vamar fra den 10. september 1979 til den 17. april 1985, hvor Tribunale di Frosinone erklærede virksomheden konkurs. Kun en mindre del af Rosalba Palmisani's løntilgodehavender er blevet dækket ved den endelige opgørelse af boet.

10 Den 13. oktober 1994, dvs. efter udløbet af den præklusive frist på et år, der er fastsat i bekendtgørelsen, anlagde Rosalba Palmisani i henhold til bekendtgørelsens artikel 2, stk. 7, erstatningssag mod INPS, som administrerer garantifonden, ved Pretura di Frosinone.

11 Rosalba Palmisani anførte som begrundelse for, at sagen var anlagt for sent, at det efter den nævnte bestemmelse er uvist, hvilken offentligretlig juridisk person der er forpligtet til at erstatte tabet, og hvilken ret der har kompetencen i sådanne sager. Hun henviste også til, at der er en klar forskel mellem den ordning, der er indført ved bekendtgørelsen, og den almindelige ordning med hensyn til erstatningsansvar uden for kontrakt, specielt hvad søgsmålsfristerne angår.

12 Den forelæggende ret kan kun delvis tiltræde det af sagsøgeren i hovedsagen anførte. Retten rejser det spørgsmål, om den italienske stat i lyset af de principper, der er opstillet i Domstolens praksis, i national ret kan fastsætte andre — og ud fra visse synspunkter mindre gunstige — processuelle regler for erstatning af tab lidt som følge af, at direktivet er gennemført for sent, end de almindelige regler for erstatning uden for kontrakt i henhold til artikel 2043 i den italienske codice civile. Den forelæggende ret har i den forbindelse bemærket, at erstatningssagen i medfør

af bekendtgørelsens artikel 2, stk. 7, skal anlægges inden for en præklusiv frist på et år fra bekendtgørelsens ikrafttrædelse, mens der for erstatningssager, som er anlagt i henhold til artikel 2043 i codice civile, i medfør af artikel 2947 gælder en femårig forældelsesfrist, som både kan afbrydes, bl.a. ved udenretslige skridt, og suspenderes, jf. artikel 2941 ff. i codice civile.

13 Til sammenligning henviser den forelæggende ret også til den forældelsesfrist på et år, der i bekendtgørelsens artikel 2, stk. 5, er fastsat med hensyn til krav på ydelser i henhold til direktivet, og som løber fra den dato, hvor kravet fremsættes over for garantifonden, og til den præklusive frist på et år, som i artikel 4 i lov nr. 438 af 14. november 1992 er fastsat med hensyn til krav på sociale sikringsydelser (bortset fra pensioner), og som løber fra kravets fremsættelse og hverken kan afbrydes eller suspenderes.

14 På denne baggrund har den forelæggende ret besluttet at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Er det foreneligt med en korrekt fortolkning af traktatens artikel 5, således som denne må forstås i lyset af de principper, Domstolen har fastslået i de afgørelser, der er omtalt i denne kendelses præmisser [jf. Domstolens dom af 25.7.1991, sag C-208/90, Emmott, Sml. I, s. 4269, af 25.2.1988, forenede sager 331/85, 376/85 og 378/85, Bianco og Girard, Sml. s. 1099, af 9.11.1983, sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595, af 21.9.1983, forenede sager 205/82-215/82, Deutsche Milchkontor m.fl., Sml. s. 2633, af 10.7.1980, sag 826/79, Mireco, Sml. s. 2559, af 10.7.1980, sag 811/79, Ariete, Sml. s. 2545, af 27.3.1980, forenede sager 66/79, 127/79 og 128/79, Salumi m.fl., Sml. s. 1237, af 27.2.1980, sag 68/79, Just, Sml. s. 501, af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, og ovennævnte dom i sagen Francovich m.fl.], at en medlemsstat i sin lovgivning om procesregler, der gælder for borgere, som har ret til erstatning i henhold til fællesskabsretten som følge af manglende gennemførelse af direktiver, som ikke er umiddelbart anvendelige, kræver, at skadelidte anlægger en sag, for hvilken der gælder en præklusiv frist på ét år fra ikrafttrædelsen af de pågældende interne retsforskrifter, hvorimod der for erstatningssøgsmål vedrø-

rende tab uden for kontrakt efter medlemsstatens nationale ret normalt gælder en forældelsesfrist på fem år, og der for søgsmål med påstand om tilkendelse af sociale sikringsydelser efter den ordning, der følger af den fuldstændige gennemførelse af direktivet, gælder en etårsfrist, som er en forældelsesfrist, således at der med hensyn til beskyttelsen af rettigheder, som følger af fællesskabsretten, er indført en processuel ordning, der på de nævnte punkter adskiller sig fra 'tilsvarende' søgsmål og retsmidler, der er fastsat i medlemsstatens nationale ret, idet det dog må understreges, at der for søgsmål med påstand om tilkendelse af ydelser, som udbetales af det organ, der efter loven er forpligtet til at erstatte tabet, efter medlemsstatens nationale ret på nuværende tidspunkt gælder en præklusiv frist på et år? Har de nationale retsinstanser i givet fald pligt til at undlade at anvende en sådan præklusiv frist og derved give skadelidte borgere mulighed for at anlægge sag efter udløbet af etårsfristen og eventuelt inden for den femårige forældelsesfrist, der gælder for almindelige erstatningssøgsmål, eller inden for den etårsforældelsesfrist, der gælder for søgsmål vedrørende sociale sikringsydelser efter ordningen?«

Kan det præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling?

15 INPS har gjort gældende, at fællesskabsretten ikke indeholder momenter, som den nationale ret kan anvende ved afgørelsen af hovedsagen, bortset fra dem, som Domstolen allerede har fremhævet i dommen i sagen Francovich m.fl..

16 INPS har tilføjet, at Domstolen ikke har kompetence til at fortolke direktivbestemmelser, som ikke har direkte virkning, og at enhver konflikt mellem fællesskabsretten og national ret skal afgøres af Corte costituzionale, som allerede har taget stilling til gyldigheden af bekendtgørelsens artikel 2, stk. 7, samt at den forelæggende ret, hvis den var i tvivl om gyldigheden af den omtvistede nationale bestemmelse, på ny skulle forelægge spørgsmålet for Corte costituzionale.

17 Endelig er INPS af den opfattelse, at det udelukkende henhører under de nationale retters kompetence at tage stilling til, om den erstatningsordning, der er indført ved bekendtgørelsen, er forenelig med de principper, Domstolen har opstillet.

18 Efter fast praksis tilkommer det udelukkende de nationale retsinstanser, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retslige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at de kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, de forelægger Domstolen (jf. bl.a. dom af 21.3.1996, sag C-297/94, Bruyère m.fl., Sml. I, s. 1551, præmis 19). Kun når det klart fremgår, at den af den nationale retsinstans ønskede fortolkning eller vurdering af en fællesskabsbestemmelses gyldighed savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, kan anmodningen om præjudiciel afgørelse afvises (jf. bl.a. dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 61).

19 Med hensyn til den foreliggende sag bemærkes blot, at den forelæggende ret har fundet det nødvendigt at anmode Domstolen om fortolkningsbidrag vedrørende fællesskabsretten for at kunne tage stilling til, om de processuelle regler, der gælder for sagen om erstatning af det tab, der er lidt som følge af, at direktivet er gennemført for sent, er forenelige med fællesskabsretten.

20 Desuden bemærkes, at traktatens artikel 177 giver de nationale retter adgang og i påkommende tilfælde pligt til at foretage en præjudiciel forelæggelse, når de enten af egen drift eller efter anmodning fra parterne konstaterer, at realiteten i sagen rummer et af de i stk. 1 nævnte spørgsmål. Det følger heraf, at de nationale retter har en meget vid adgang til at gå til Domstolen, hvis de skønner, at en for dem verserende sag frembyder problemer vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af fællesskabsretlige bestemmelser, som de nødvendigvis må træffe afgørelse om (jf. dom af 16.1.1974, sag 166/73, Rheinmühlen, Sml. s. 33, præmis 9 og 10).

21 Endelig har Domstolen i henhold til traktatens artikel 177 kompetence til at træffe præjudiciel afgørelse om fortolkning af retsakter, der er vedtaget af fællesskabsinstitutionerne, uanset om disse retsakter gælder umiddelbart (dom af 20.5.1976, sag 111/75, Mazzalai, Sml. s. 657, præmis 7).

22 De af INPS fremsatte indsigelser mod, at det præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling, og vedrørende Domstolens kompetence kan således ikke tages til følge. Det spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, skal derfor besvares.

Den præjudicielle anmodning

23 Med det præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret reelt oplyst, om fællesskabsretten er til hinder for, at en medlemsstat med hensyn til anlæggelse af søgsmål med påstand om erstatning for tab, der er lidt som følge af, at direktivet er gennemført for sent, fastsætter en præklusiv frist på et år regnet fra direktivets gennemførelse i dens interne retsorden.

24 I den forbindelse bemærkes, at der — som Domstolen gentagne gange har udtalt — af selve traktatens system følger et princip om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der må tilregnes staten (jf. dommen i sagen Francovich I, præmis 35, dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 31, af 26.3.1996, sag C-392/93, British Telecommunications, Sml. I, s. 1631, præmis 38, af 23.5.1996, sag C-5/94, Hedley Lomas, Sml. I, s. 2553, præmis 24, og af 8.10.1996, forenede sager C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 og C-190/94, Dillenkofer m.fl., Sml. I, s. 4845, præmis 20).

25 Med hensyn til betingelserne for medlemsstatens pligt til at erstatte det således forvoldte tab, følger det af de nævnte afgørelser, at tre betingelser skal være opfyldt, nemlig at den fællesskabsretlige bestemmelse, der er overtrådt, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem overtrædelsen af den forpligtelse, der påhviler staten, og det tab, borgerne har lidt (jf. dommene i sagerne Brasserie du pêcheur og Factortame, præmis 51, British Telecommunications, præmis 39, Hedley Lomas, præmis 25, og Dillenkofer m.fl., præmis 21). Bedømmelsen af, om disse betingelser er opfyldt, afhænger af hver type situation (jf. dommen i sagen Dillenkofer m.fl., præmis 24).

26 For så vidt angår omfanget af den erstatning, som den medlemsstat, overtrædelsen må tilregnes, skal betale, følger det af dommen i sagerne Brasserie du pêcheur og Factortame, præmis 82, at erstatningen skal stå i passende forhold til det lidte tab, således at der sikres en effektiv beskyttelse af de skadelidtes rettigheder.

27 Endelig følger det af fast praksis siden dommen i sagen Francovich m.fl., præmis 41-43, at statens erstatningsansvar for det forvoldte tab, med forbehold af det ovenfor anførte, gennemføres efter nationale erstatningsregler, dog således at betingelserne i medlemsstaternes nationale lovgivning for erstatning af tab, bl.a. med hensyn til frister, ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimelig vanskeligt at opnå erstatning (effektivitetsprincippet).

28 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en frist som den, der er fastsat i bekendtgørelsen, er forenelig med princippet om fællesskabsrettens effektivitet, må det fastslås, at en fastsættelse af rimelige præklusive søgsmålsfrister i princippet opfylder dette krav, for så vidt som den er udtryk for det grundlæggende retssikkerhedsprincip (jf. bl.a. dommen i Rewe-sagen, præmis 5).

29 Desuden kan en etårsfrist, der løber fra ikrafttrædelsestidspunktet for den retsakt, hvorved direktivet gennemføres i den nationale retsorden, og som ikke blot sætter arbejdstagerne i stand til fuldt ud at kende deres rettigheder, men også fastlægger betingelserne for erstatning af det tab, de har lidt som følge af, at direktivet er gennemført for sent, ikke antages at gøre det urimelig vanskeligt — og slet ikke i praksis umuligt — at indtale deres erstatningskrav.

30 Rosalba Palmisani har imidlertid gjort gældende, at det efter bekendtgørelsens artikel 2, stk. 7, fremdeles var uvist, hvilken offentligretlig juridisk person der var forpligtet til at erstatte tabet, og hvilken ret der havde kompetence til at påkende erstatningssagen. Denne uvished blev først fjernet ved et cirkulære udsendt af INPS den 18. februar 1993, dvs. ti dage før den præklusive frist udløb.

31 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 30 i sit forslag til afgørelse, følger det af Domstolens faste praksis, at der ved traktatens artikel 177 er indført et direkte samarbejde mellem Domstolen og de nationale retsinstanser inden for rammerne af en procedure, som ikke har karakter af tvistemål, og hvor parterne ikke kan gribe ind i sagsbehandlingen, under hvilken de alene opfordres til at udtale sig inden for de retlige rammer, der er afstukket af den nationale ret (jf. bl.a. dom af 1.3.1973, sag 62/72, Bollmann, Sml. s. 269, præmis 4). I nærværende sag har den forelæggende ret i sin kendelse udtrykkeligt imødegået det af sagsøgeren anførte. Der kan derfor ikke tages hensyn hertil i forbindelse med den præjudicielle forelæggelse.

32 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt en frist som den, der er fastsat i bekendtgørelsen, er i overensstemmelse med princippet om ækvivalens med de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, bemærkes, at den forelæggende ret særligt har henvist til de processuelle regler, der gælder for krav på ydelser, der fremsættes over for garantiinstitutionen i medfør af bekendtgørelsen, for sager anlagt med henblik på at opnå sociale sikringsydelser (bortset fra pensioner) i medfør af lov nr. 438 af 14. november 1992, og for almindelige erstatningssager, som er omfattet af reglerne i artikel 2043 ff. i den italienske codice civile.

33 Selv om det i princippet tilkommer de nationale retter at undersøge, om de processuelle regler, der i national ret skal sikre, at de rettigheder, borgerne har i henhold til fællesskabsretten, beskyttes, og navnlig, om erstatningen for tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, som kan tilregnes en medlemsstat, er i overensstemmelse med ækvivalensprincippet, er der visse oplysninger i hovedsagen, som giver Domstolen anledning til at fremsætte følgende bemærkninger.

34 For det første forfølges der med de gennemførelsesforanstaltninger til direktivet, bekendtgørelsen indeholder — som Rosalba Palmisani og Kommissionen har understreget — et andet formål end med den erstatningsordning, som er indført ved samme bekendtgørelse. Mens det med gennemførelsesforanstaltningerne ved hjælp af særlige garantier for betaling af løntilgodehavender på fællesskabsplan tilsigtes at gennemføre beskyttelsen af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, er formålet med erstatningsordningen per definition at sikre, at erstatningen står i passende forhold til det tab, de af direktivet omfattede arbejdstagere har lidt som følge af, at det er gennemført for sent.

35 Domstolen har i øvrigt i to domme af dags dato, Bonifaci m.fl. og Berto m.fl. (forenede sager C-94/95 og C-95/95, Sml. I, s. 3969, præmis 53) og Maso m.fl. (sag C-373/95, Sml. I, s. 4051, præmis 41), antaget, at erstatningen ikke i alle tilfælde sikres fuldstændigt ved, at gennemførelsesforanstaltningerne til direktivet anvendes med tilbagevirkende gyldighed, korrekt og fuldt ud. Den nationale ret skal således påse, at erstatningen står i passende forhold til de skadelidtes tab. I den henseende er det tilstrækkeligt, at foranstaltningerne til gennemførelse af direktivet anvendes med tilbagevirkende gyldighed, korrekt og fuldt ud, medmindre de skadelidte godtgør, at de har lidt yderligere tab som følge af, at de ikke i rette tid har kunnet opnå de økonomiske fordele, direktivet sikrer dem, hvilke tab derfor også bør erstattes.

36 Eftersom de krav, der fremsættes i forbindelse med gennemførelsen af direktivet, har et andet formål end de krav, der fremsættes i forbindelse med erstatningsordningen, er der ikke grund til at foretage en sammenligning af de respektive processuelle regler.

37 Det samme må — af de samme grunde — gælde med hensyn til sager, der efter national ret anlægges med henblik på at opnå andre sociale sikringsydelser end pensioner.

38 Med hensyn til den almindelige ordning vedrørende erstatningsansvar uden for kontrakt bemærkes, at den — til forskel fra de procedurer, der er omtalt i præmis 34-37 i nærværende dom — som helhed har samme formål som den ordning, der er indført ved bekendtgørelsens artikel 2, stk. 7, idet den skal sikre, at der ydes erstatning for tab lidt som følge af skadevolderens handlemåde. For at det kan fastslås, at de to ordninger er sammenlignelige, må det imidlertid også undersøges, hvilke væsentlige momenter der kendetegner den nationale ordning, der henvises til. Domstolen er ikke i besiddelse af alle de oplysninger, som er nødvendige, for at den nærmere kan vurdere, om en erstatningssag, der anlægges af en borger i medfør af artikel 2043 i den italienske codice civile, kan rettes mod offentligretlige organer på grund af en undladelse eller en retsstridig handling, som kan tilregnes dem i forbindelse med deres udøvelse af offentlig myndighed. Det påhviler derfor den forelæggende ret at foretage denne undersøgelse.

39 Såfremt det måtte vise sig, at der efter den almindelige italienske ordning med hensyn til erstatningsansvar uden for kontrakt ikke kan anlægges søgsmål mod offentligretlige organer på grund af en retsstridig adfærd, som kan tilregnes dem i forbindelse med deres udøvelse af offentlig myndighed, og såfremt den forelæggende ret ikke kan foretage andre relevante sammenligninger mellem den omtvistede frist og de frister, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, må det under hensyntagen til det ovenfor anførte konkluderes, at fællesskabsretten ikke er til hinder for, at en medlemsstat med hensyn til anlæggelse af søgsmål med påstand om erstatning for tab, der er lidt som følge af, at direktivet er gennemført for sent, fastsætter en præklusiv frist på et år regnet fra direktivets gennemførelse i dens interne retsorden.

40 Det præjudicielle spørgsmål må herefter besvares med, at fællesskabsretten på sit nuværende udviklingstrin ikke er til hinder for, at en medlemsstat med hensyn til anlæggelse af søgsmål med påstand om erstatning for tab, der er lidt som følge af, at direktivet er gennemført for sent, fastsætter en præklusiv frist på et år regnet fra direktivets gennemførelse i dens interne retsorden, idet en sådan processuel regel dog ikke må være mindre gunstig end de regler, som gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret.

Sagens omkostninger

41 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering, af Det Forenede Kongeriges regering og af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende det spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Frosinone ved kendelse af 27. juni 1995, for ret:

Fællesskabsretten er på sit nuværende udviklingstrin ikke til hinder for, at en medlemsstat med hensyn til anlæggelse af søgsmål med påstand om erstatning for tab, der er lidt som følge af, at Rådets direktiv 80/987/EØF af 20. oktober 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens er gennemført for sent, fastsætter en præklusiv frist på et år regnet fra direktivets gennemførelse i dens interne retsorden, idet en sådan processuel regel dog ikke må være mindre gunstig end de regler, som gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. juli 1997.

R. Grass J.C. Moitinho de Almeida

Justitssekretær Formand for Femte Afdeling