YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (viides jaosto)
10 päivänä heinäkuuta 1997 *

Asiassa C-261/95,

jonka Pretura circondariale di Frosinone (Italia) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa asiassa

Rosalba Palmisani

vastaan

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan tulkinnasta ja siitä, miten jäsenvaltion vastuuta koskevaa periaatetta on tulkittava, kun valtio yhteisön oikeutta rikkomalla aiheuttaa vahinkoa yksityisille,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. C. Moitinho de Almeida sekä tuomarit L. Sevón, D. A. O. Edward, P. Jann ja M. Wathelet (esittelevä tuomari),

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisasiamies: G. Cosmas,
kirjaaja: hallintovirkamies L. Hewlett,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Palmisani, edustajinaan asianajajat M. D'Antona, Rooma, ja A. Schiavi, Frosinone,

— Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), edustajinaan asianajajat G. Violante, Frosinone, V. Morielli, Napoli, L. Cantarini, Rooma, ja R. Sarto, Rooma,

— Italian hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisten riita-asioiden osaston osastopäällikkö, professori U. Leanza, avustajanaan valtionasiamies D. Del Gaizo,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies L. Nicoll, avustajinaan barrister S. Richards ja barrister C. Vajda,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies L. Gussetti, avustajanaan samassa yksikössä toimiva kansallinen virkamies H. Kreppel,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Palmisanin, edustajanaan asianajaja M. D'Antona, Istituto nazionale della previdenza socialen (INPS), edustajinaan asianajajat V. Morielli, R. Sarto ja

A. Todaro, Venetsia, Italian hallituksen, asiamiehenään D. Del Gaizo, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään L. Nicoll, avustajinaan S. Richards ja barrister N. Green, ja komission, asiamiehinään L. Gussetti, oikeudellisen yksikön virkamies M. Patakia ja samassa yksikössä toimiva kansallinen virkamies E. Altieri, 3.10.1996 pidetyssä istunnossa esittämät suulliset huomautukset,

kuultuaan julkisasiamiehen 23.1.1997 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Pretura circondariale di Frosinone on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle 27.6.1995 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 3.8.1995, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla ennakkoratkaisukysymyksen perustamissopimuksen 5 artiklan tulkinnasta ja siitä, miten jäsenvaltion vastuuta koskevaa periaatetta on tulkittava, kun valtio yhteisön oikeutta rikkomalla aiheuttaa vahinkoa yksityisille.

2 Tämä kysymys on esitetty Palmisanin ja Istituto nazionale della previdenza sociale (jäljempänä INPS) välisessä riita-asiassa, joka koskee sitä, millä edellytyksillä korvataan se vahinko, jonka Palmisani on kärsinyt sen vuoksi, että työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/987/ETY (EYVL L 283, s. 23; jäljempänä direktiivi) on pantu täytäntöön säädetyn määräajan jälkeen.

3 Direktiivin tavoitteena on varmistaa työntekijöille yhteisön vähimmäissuoja työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta jäsenvaltioissa voimassa olevien, paremman turvan tarjoavien säännösten soveltamista. Tämän vuoksi direktiivissä säädetään etenkin erityisistä järjestelmistä heidän maksamattomien palkkojensa maksamisen turvaamiseksi.

4 Direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan ennen 23.10.1983.

5 Koska Italian tasavalta ei noudattanut tätä velvoitetta, yhteisöjen tuomioistuin totesi jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen asiassa 22/87, komissio vastaan Italia, 2.2.1989 antamassaan tuomiossa (Kok. 1989, s. 143).

6 Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., 19.11.1991 antamassaan tuomiossa (Kok. 1991, s. I-5357), että niitä direktiivin säännöksiä, joissa määritellään työntekijöiden oikeudet, on tulkittava siten, että asianomaiset eivät voi vedota näihin oikeuksiin jäsenvaltiota vastaan kansallisissa tuomioistuimissa, jos täytäntöönpanotoimenpiteisiin ei ole ryhdytty asetetussa määräajassa, ja että jäsenvaltio on velvollinen korvaamaan direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä yksityisille aiheutuneet vahingot.

7 Italian hallitus antoi 29.12.1990 annetun valtuuslain nro 428 48 §:n nojalla 27.1.1992 asetuksen nro 80, jolla direktiivi pantiin täytäntöön (GURI nro 36, 13.2.1992, jäljempänä asetus).

8 Asetuksen 2 §:n 7 momentissa vahvistetaan edellytykset niiden vahinkojen korvaamiselle, jotka ovat aiheutuneet siitä, ettei direktiiviä ole täytäntöönpantu säädetyssä määräajassa, ja siinä viitataan niihin direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä annettuihin yksityiskohtaisiin sääntöihin, joilla säännellään palkkaturvajärjestelmille kuuluvaa velvollisuutta maksaa työntekijöiden palkkasaatavat työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa. Tämä säännös kuuluu seuraavasti:

"Määritettäessä direktiivin 80/987/ETY täytäntöönpanon laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon perusteella työntekijöille mahdollisesti suoritettavaa vahingonkor-

vausta 1 §:n 1 momentissa tarkoitettujen menettelyjen yhteydessä (konkurssi, akordi, tuomioistuimen määräämä selvitystila ja vaikeuksissa olevien suuryritysten poikkeuksellinen hallinto), sovelletaan 1, 2 ja 4 momentissa säädettyjä määräaikoja, toimenpiteitä ja yksityiskohtaisia sääntöjä. Vahingonkorvauskanne on nostettava vuoden kuluessa tämän asetuksen voimaantulosta."

9 Palmisani on työskennellyt Vamar-nimisessä yrityksessä 10.9.1979 alkaen 17.4.1985 saakka, jolloin Tribunale di Frosinone asetti kyseisen yrityksen konkurssiin. Palmisani sai konkurssipesän lopullisessa osingonjaossa suorituksen vain hyvin pienestä osasta palkkasaataviaan.

10 Palmisani nosti 13.10.1994 eli asetuksessa säädetyn yhden vuoden määräajan jälkeen Pretore di Frosinonessa asetuksen 2 §:n 7 momentin nojalla vahingonkorvauskanteen palkkaturvarahaston hallinnosta vastaavaa INPS:ää vastaan.

11 Palmisanin mukaan kanteen nostamista määräajan jälkeen voitiin perustella sillä, että edellä mainitussa säännöksessä ei ollut selvästi yksilöity sitä julkisoikeudellista oikeushenkilöä, jonka oli korvattava vahinko, eikä sitä, millä tuomioistuimella oli toimivalta käsitellä tämän tyyppiset kanteet. Hän vetosi myös siihen selvään eroon, joka oli asetuksella käyttöön otetun järjestelmän ja sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevan yleisen järjestelmän välillä erityisesti kanteen nostamisen määräaikojen osalta.

12 Kansallinen tuomioistuin on vain osittain samaa mieltä pääasian kantajan esittämistä epäilyksistä. Se pohtii sitä, että kun otetaan huomioon yhteisöjen tuomioistuimen esiin tuomat periaatteet, voiko Italian valtio säätää kansallisessa oikeudessaan, että direktiivin täytäntöönpanon viivästymisestä aiheutuneen vahingon korvaamiseen sovelletaan erilaisia — ja tietyiltä osin epäedullisempia — menettelysääntöjä kuin sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevassa yleisjärjestelmässä, joka perustuu *Codice civile*n (Italian siviililaki) 2043 §:ään. Kansallinen tuomioistuin toteaa tämän osalta, että asetuksen 2 §:n 7 momentin mukaan vahingon-

korvauskanne on nostettava kahdentoista kuukauden määräajassa, joka alkaa asetuksen voimaantulosta, kun oikeus *Codice civilen* 2043 §:n mukaiseen vahingonkorvaukseen vanhenee 2947 §:n mukaan viidessä vuodessa, ja *Codice civilen* 2941 §:n ja sitä seuraavien pykälien mukaan tämä vanhentuminen voidaan katkaista erityisesti muilla kuin tuomioistuimen toimilla ja se voi myös pysähtyä.

13 Kansallinen tuomioistuin viittaa vertailun vuoksi myös toisaalta asetuksen 2 §:n 5 momentissa säädettyyn yhden vuoden vanhentumisaikaan, joka koskee direktiivissä säädettyjä etuuksia ja joka alkaa kulua siitä, kun hakemus jätetään palkkaturvarahastolle, ja toisaalta siihen 14.11.1992 annetun lain nro 438 4 §:ssä säädettyyn, hakemuksen jättämisestä alkavaan yhden vuoden vanhentumisaikaan, joka koskee muita sosiaaliturvaetuuksia kuin eläkkeitä ja jonka kulumista ei voida katkaista ja joka ei voi pysähtyä.

14 Edellä esitettyjen seikkojen vuoksi kansallinen tuomioistuin päätti esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

"Onko perustamissopimuksen 5 artiklan oikean tulkinnan, sellaisena kuin se ilmenee niistä periaatteista, jotka yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään vahvistanut tämän ennakkoratkaisupyynnön perusteluissa mainituissa tuomioissa [ks. asia C-208/90, Emmott, tuomio 25.7.1991, Kok. 1991, s. I-4269; yhdistetyt asiat 331/85, 376/85 ja 378/85, Bianco ja Girard, tuomio 25.2.1988, Kok. 1988, s. 1099; asia 199/82, San Giorgio, tuomio 9.11.1983, Kok. 1983, s. 3595; yhdistetyt asiat 205/82—215/82, Deutsche Milchkontor ym., tuomio 21.9.1983, Kok. 1983, s. 2633; asia 826/79, Mireco, tuomio 10.7.1980, Kok. 1980, s. 2559; asia 811/79, Ariete, tuomio 10.7.1980, Kok. 1980, s. 2545; yhdistetyt asiat 66/79, 127/79 ja 128/79, Salumi ym., tuomio 27.3.1980, Kok. 1980, s. 1237; asia 68/79, Just, tuomio 27.2.1980, Kok. 1980, s. 501; asia 33/76, Rewe, tuomio 16.12.1976, Kok. 1976, s. 1989 ja em. yhdistetyt asiat Francovich ym.], kanssa yhteensopivaa, että kun jäsenvaltion lainsäädännössä säädetään niistä menettelysäännöistä, joiden mukaisesti voivat toimia ne henkilöt, joilla on yhteisön oikeuden mukaan oikeus vahingonkorvaukseen sen vuoksi, että direktiivejä, jotka eivät ole välittömästi sovellettavissa, ei ole pantu

täytäntöön, siinä vaaditaan, että vahinkoa kärsineen on nostettava kanne yhden vuoden kuluessa kyseisen kansallisen säädöksen voimaantulosta, kun sitä vastoin kyseisen jäsenvaltion kansallisessa oikeusjärjestyksessä oikeus nostaa kanne sopimussuhteen ulkopuolella aiheutettujen vahinkojen korvaamisesta vanhenee tavallisesti viidessä vuodessa ja oikeus nostaa kanne direktiivin täydelliseen täytäntöönpanoon perustuvan säädännäisjärjestelmän mukaisten sosiaaliturvaetuuksien saamiseksi vanhenee yhdessä vuodessa, jolloin kyseisellä lainsäädännöllä otetaan yhteisön oikeuteen perustuvien oikeuksien tuomioistuinmenettelyssä tapahtuvan suojaamisen osalta käyttöön menettelyllinen mekanismi, joka eroaa edellä mainituin tavoin kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaisiin 'vastaaviin' kanteisiin ja oikeussuojakeinoihin sovellettavista menettelyistä, kun joka tapauksessa kaikkia niitä maksuvaatimuksia, jotka kohdistetaan siihen oikeussubjektiin, joka on lain mukaan velvollinen korvaamaan vahingon, koskee kyseisen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan tällä hetkellä yhden vuoden määräaika; onko kansallisen tuomioistuimen ehkä oltava soveltamatta tätä määräaikaa, jolloin vahinkoa kärsineet henkilöt voivat nostaa kanteen yhden vuoden määräajan päättymisen jälkeen, ja voidaanko kanne silloin nostaa tavallisia vahingonkorvauskanteita koskevassa viiden vuoden vanhentumisajassa vai perusjärjestelmän mukaisten sosiaaliturvaetuuksien saamista koskevassa yhden vuoden vanhentumisajassa?"

Ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottaminen

15 INPS väittää, että yhteisön oikeuteen ei sisälly sellaisia seikkoja, joista olisi kansalliselle tuomioistuimelle apua pääasian ratkaisemisessa, paitsi ne seikat, jotka yhteisöjen tuomioistuin on jo tuonut esiin edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Francovich ym. antamassaan tuomiossa.

16 INPS toteaa lisäksi, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tulkita sellaisia direktiivin säännöksiä, joilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, että Corte costituzionalen, joka on jo lausunut asetuksen 2 §:n 7 momentin pätevyydestä, kuuluu ratkaista kaikki yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden ristiriidat ja että jos ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella vielä on epäilyksiä riidanalaisen kansallisen säännöksen pätevyydestä, sen on uudelleen saatettava asia Corte costituzionalen käsiteltäväksi.

17 Lopuksi INPS katsoo, että sen ratkaiseminen, onko asetuksella käyttöön otettu vahingonkorvausjärjestelmä yhteensopiva yhteisöjen tuomioistuimen esiin tuomien periaatteiden kanssa, kuuluu yksinomaan kansallisten tuomioistuinten toimivaltaan.

18 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan kansallisen tuomioistuimen, jossa asia on vireillä ja joka vastaa annettavasta ratkaisusta, tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisu tarpeen asian ratkaisemiseksi ja onko sen yhteisöjen tuomioistuimelle esittämillä kysymyksillä merkitystä asian kannalta (ks. erityisesti asia C-297/94, Bruyère ym., tuomio 21.3.1996, Kok. 1996, I-1551, 19 kohta). Kansallisen tuomioistuimen esittämä pyyntö voidaan jättää tutkimatta vain, jos on ilmeistä, että kansallisen tuomioistuimen pyytämällä yhteisön oikeussäännön tulkitsemisella tai pätevyyden tutkimisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen (ks. erityisesti asia C-415/93, Bosman, tuomio 15.12.1995, Kok. 1995, s. I-4921, 61 kohta).

19 Tässä tapauksessa riittää, kun todetaan, että kansallinen tuomioistuin on katsonut, että sen on tarpeen esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymys yhteisön oikeuteen kuuluvista tulkintaseikoista, jotta se pystyisi arvioimaan, ovatko ne menettelysäännöt, jotka koskevat kannetta direktiivin täytäntöönpanon viivästymisestä aiheutuneen vahingon korvaamisesta, yhteensopivia yhteisön oikeuden kanssa.

20 Lisäksi on muistutettava, että perustamissopimuksen 177 artiklassa annetaan kansallisille tuomioistuimille mahdollisuus, ja asetetaan tarvittaessa niille velvollisuus, pyytää ennakkoratkaisua, jos tuomioistuin omasta aloitteestaan tai asianosaisten pyynnöstä toteaa, että oikeudenkäyntiasian ratkaisemiseen liittyy artiklan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettu seikka. Tästä seuraa, että kansallisilla tuomioistuimilla on erittäin laajat mahdollisuudet saattaa asia yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, jos ne katsovat, että niiden käsiteltävänä olevassa asiassa on kysymys sellaisten yhteisön oikeuden säännösten tai määräysten tulkinnasta tai pätevyyden arvioinnista, joiden suhteen niiden on tehtävä päätös (asia 166/73, Rheinmühlen, tuomio 16.1.1974, Kok. 1974, s. 33, 3 kohta).

21 Lopuksi on todettava, että yhteisöjen tuomioistuimella on perustamissopimuksen 177 artiklan sanamuodon mukaan toimivalta antaa ennakkoratkaisu yhteisön toimielimen säädöksen tulkinnasta riippumatta siitä, sovelletaanko sitä välittömästi vai ei (asia 111/75, Mazzalai, tuomio 20.5.1976, Kok. 1976, s. 657, 7 kohta).

22 Väitteitä, jotka INPS on esittänyt ennakkoratkaisukysymyksen tutkittavaksi ottamisen ja yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan osalta, ei näin ollen voida hyväksyä. Esitettyyn ennakkoratkaisukysymykseen on siis vastattava.

Ennakkoratkaisukysymys

23 Kansallinen tuomioistuin kysyy ennakkoratkaisukysymyksellään, estääkö yhteisön oikeus jäsenvaltiota säätämästä kaikkien niiden kanteiden, joilla vaaditaan vahingonkorvausta direktiivin täytäntöönpanon viivästymisestä aiheutuneesta vahingosta, nostamiselle yhden vuoden määräaikaa, joka alkaa kulua siitä, kun direktiivi saatetaan osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

24 Tältä osin on syytä muistuttaa, että, kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti katsonut, periaate, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamastaan vahingosta, on erottamaton osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää (em. yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 35 kohta; yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996, Kok. 1996, s. I-1029, 31 kohta; asia C-392/93, British Telecommunications, tuomio 26.3.1996, Kok. 1996, s. I-1631, 38 kohta; asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996, Kok. 1996, s. I-2553, 24 kohta ja yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 ja C-190/94, Dillenkofer ym., tuomio 8.10.1996, Kok. 1996, s. I-4845, 20 kohta).

25 Edellä mainitusta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jäsenvaltioiden vahingonkorvausvastuun syntymisellä on kolme edellytystä, nimittäin että rikotun oikeussäännön tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, että rikkominen on riittävän ilmeinen ja että jäsenvaltiolle kuuluvan velvoitteen noudattamatta jättämisen ja yksityisille aiheutuneen vahingon välillä on välitön syy-yhteys (em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 51 kohta; em. asia British Telecommunications, tuomion 39 kohta; em. asia Hedley Lomas, tuomion 25 kohta ja em. yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 21 kohta). Näitä edellytyksiä on arvioitava tilannekohtaisesti (em. yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 24 kohta).

26 Jäsenvaltiolle jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisen perusteella syntyvän vahingonkorvausvastuun ulottuvuuden osalta todetaan edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame annetun tuomion 82 kohdassa, että korvauksen on vastattava kärsittyä vahinkoa eli että sen on oltava sellainen, että vahinkoa kärsineiden yksityisten oikeussuoja tosiasiallisesti varmistetaan.

27 Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Francovich ym. annetun tuomion (41—43 kohta) jälkeisestä vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että ellei kyseisessä tuomiossa aiemmin esitetystä muuta johdu, jäsenvaltion on korvattava aiheutettu vahinko kansallisen vahingonkorvausoikeuden mukaisesti ja että kansallisissa lainsäädännöissä säädetyt vahingonkorvauksen edellytykset eivät saa olla epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia (vastaavuusperiaate), eivätkä ne saa olla sellaisia, että korvauksen saaminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate).

28 Sen osalta, onko sellainen määräaikaedellytys, josta on säädetty asetuksessa, yhteensopiva yhteisön oikeuden tehokkuusperiaatteen kanssa, on todettava, että se, että oikeussuojakeinojen käyttämiselle vahvistetaan kohtuullisia määräaikoja, pääsääntöisesti vastaa tätä vaatimusta, koska kyse on oikeusvarmuuden perusperiaatteen soveltamisesta. (ks. erityisesti em. asia Rewe, tuomion 5 kohta).

29 Lisäksi on todettava, että yhden vuoden määräaikaa, joka alkaa kulua sen säädöksen voimaantulosta, joka on annettu direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja josta edunsaajat voivat saada tiedon kaikista oikeuksistaan ja jossa sen lisäksi täsmennetään, millä edellytyksillä direktiivin täytäntöönpanon viivästymisen aiheuttamasta vahingosta voi saada korvausta, ei voida pitää sellaisena, että vahingonkorvausvaatimuksen tekeminen olisi sen vuoksi erityisen vaikeaa, ja vielä vähemmän sellaisena, että korvausvaatimuksen tekeminen olisi käytännössä mahdotonta.

30 Palmisani on tältä osin kuitenkin väittänyt, että asetuksen 2 §:n 7 momentissa ei ollut selvästi todettu, minkä julkisoikeudellisen oikeushenkilön oli korvattava vahinko ja millä tuomioistuimella oli toimivalta käsitellä vahingonkorvauskanne. Tämä epäselvyys poistettiin vasta soveltamisohjeella, jonka INPS antoi 18.2.1993, eli kymmenen päivää ennen määräajan päättymistä.

31 Kuten julkisasiamies on huomauttanut ratkaisuehdotuksensa 30 kohdassa, vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että perustamissopimuksen 177 artiklalla on toteutettu yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välitön yhteistyö ottamalla käyttöön sellainen menettely, joka ei tarkoita riidan ratkaisemista ja jossa asianosaisilla ei ole aloitevaltaa ja jossa heitä kuullaan ainoastaan oikeudellisista seikoista, siten kuin kansallinen tuomioistuin on rajannut ne (ks. erityisesti asia 62/72, Bollmann, tuomio 1.3.1973, Kok. 1973, s. 269, 4 kohta). Tässä tapauksessa kansallinen tuomioistuin on ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessään nimenomaisesti hylännyt kantajan väitteet. Niitä ei siis voida ottaa huomioon ennakkoratkaisuasian yhteydessä.

32 Sen osalta, onko tällainen määräaikaedellytys, josta on säädetty asetuksessa, sen periaatteen mukainen, jonka mukaan edellytysten on vastattava niitä edellytyksiä, jotka koskevat samankaltaisia kansallisia vaatimuksia, on muistutettava, että kansallinen tuomioistuin viittaa erityisesti niihin menettelysääntöihin, joita sovelletaan palkkaturvajärjestelmälle asetuksen nojalla tehtäviin etuushakemuksiin, 14.11.1992 annetun lain nro 438 mukaisiin kanteisiin muiden sosiaaliturvaetuuksien kuin eläkkeiden saamiseksi ja yleisiin vahingonkorvauskanteisiin, jotka perustuvat *Codice civile*n 2043 §:ään ja sitä seuraaviin pykäliin.

33 Vaikka kansallisten tuomioistuinten tehtävä periaatteessa onkin tarkastaa, ovatko ne menettelysäännöt vastaavuusperiaatteen mukaisia, joilla kansallisessa oikeudessa pyritään varmistamaan, että yhteisön oikeuteen perustuvat yksityisten oikeussubjektien oikeudet turvataan ja erityisesti että jäsenvaltion yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamat vahingot korvataan, yhteisöjen tuomioistuin voi tiettyjen pääasian asiakirjoihin sisältyvien seikkojen perusteella esittää seuraavat huomautukset.

34 Ensinnäkin on todettava, että, kuten Palmisani ja komissio korostavat, asetukseen sisältyvillä direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteillä on eri tavoite kuin samalla asetuksella toteutetulla korvausjärjestelmällä. Ensin mainituilla nimittäin pyritään toteuttamaan työntekijöille yhteisön suoja työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa säätämällä maksamattomien palkkojen maksamisen erityisestä turvaamisesta, ja jälkimmäisellä pyritään määritelmän mukaisesti korvaamaan ne vahingot, joita direktiivistä etua saavat henkilöt ovat kärsineet sen täytäntöönpanon viivästymisestä, siten että korvaus vastaa vahinkoa.

35 Yhteisöjen tuomioistuin on sitä paitsi yhdistetyissä asioissa C-94/95 ja C-95/95, Bonifaci ym. ja Berto ym., 10.7.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-3969, 53 kohta) ja asiassa C-373/95, Maso ym., 10.7.1997 antamassaan tuomiossa (Kok. 1997, s. I-4051, 41 kohta) katsonut, että korvaus ei aina ole täysin varmistettu sillä, että direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteitä sovelletaan taannehtivasti, säännönmukaisesti ja täydellisesti. Kansallisen tuomioistuimen on nimittäin varmistettava, että edunsaajille myönnettävä vahingonkorvaus vastaa kärsittyä vahinkoa. Tätä tarkoitusta varten riittää, että direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteitä sovelletaan taannehtivasti, säännönmukaisesti ja täydellisesti, paitsi jos edunsaajat näyttävät toteen, että heille on aiheutunut myös muita menetyksiä siitä syystä, etteivät he voineet aikanaan saada direktiivillä turvattuja rahallisia etuja, ja että nämä menetykset on myös korvattava.

36 Koska toisaalta direktiivin täytäntöönpanemiseksi toteutettuun järjestelmään ja toisaalta sen täytäntöönpanon viivästymisen vuoksi toteutettuun vahingonkorvausjärjestelmään liittyvillä hakemuksilla on eri kohde, niitä koskevia menettelysääntöjä ei tarvitse vertailla.

37 Tämän on samasta syystä koskettava myös kanteita, joilla kansallisessa oikeudessa vaaditaan muita sosiaaliturvaetuuksia kuin eläkkeitä.

38 Yleisen, sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevan järjestelmän osalta on huomattava, että, toisin kuin tämän tuomion 34—37 kohdassa käsitellyt menettelyt, se vastaa kokonaisuutena ja kohteensa osalta asetuksen 2 §:n 7 momentilla toteutettua järjestelmää, koska sillä pyritään turvaamaan vahinkojen aiheuttajan toiminnasta syntyneen vahingon korvaaminen. Sen varmistamiseksi, että kyseiset kaksi järjestelmää ovat toisiinsa verrattavissa, on vielä tarkasteltava niitä keskeisiä seikkoja, jotka ovat tunnusomaisia sille kansalliselle järjestelmälle, johon riidanalaista järjestelmää verrataan. Yhteisöjen tuomioistuimella ei ole tältä osin tiedossaan kaikkia niitä seikkoja, jotka olisivat tarpeen arvioitaessa tarkemmin sitä, voiko yksityinen oikeussubjekti nostaa *Codice civile*n 2043 §:ään perustuvan vahingonkorvauskanteen viranomaisia vastaan sillä perusteella, että ne ovat julkista valtaa harjoittaessaan syyllistyneet laiminlyöntiin tai lainvastaiseen toimeen. Kansallisen tuomioistuimen on näin ollen tutkittava tämä.

39 Jos osoittautuu, että Italian yleisen sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevan järjestelmän perusteella viranomaisia vastaan ei voida nostaa kannetta sellaisesta lainvastaisesta toiminnasta, johon ne ovat syyllistyneet julkista valtaa harjoittaessaan, ja että kansallinen tuomioistuin ei voi mitenkään muuten asiaan vaikuttavalla tavalla vertailla riidanalaista määräaikaedellytystä ja samankaltaisia kansallisia vahingonkorvausvaatimuksia koskevia edellytyksiä toisiinsa, on edellä esitetty huomioon ottaen todettava, että yhteisön oikeus ei estä jäsenvaltiota säätämästä direktiivin täytäntöönpanon viivästymisestä aiheutuneen vahingon korvaamista koskevan kanteen nostamiselle yhden vuoden määräaikaa, joka alkaa siitä, kun direktiivi saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

40 Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että yhteisön oikeus ei nykytilassaan estä jäsenvaltiota säätämästä direktiivin täytäntöönpanon viivästymisestä aiheutuneen vahingon korvaamista koskevan kanteen nostamiselle yhden vuoden määräaikaa, joka alkaa siitä, kun direktiivi saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä, edellyttäen, että tämä menettelysääntö ei ole epäedullisempi kuin vastaavia kansallisia oikeussuojakeinoja koskevat säännöt.

Oikeudenkäyntikulut

41 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (viides jaosto)

on ratkaissut Pretura circondariale di Frosinonen 27.6.1995 tekemällään päätöksellä esittämän kysymyksen seuraavasti:

Yhteisön oikeus ei nykytilassaan estä jäsenvaltiota säätämästä työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY täytäntöönpanon viivästymisestä aiheutuneen vahingon korvaamista koskevan kanteen nostamiselle yhden vuoden määräaikaa, joka alkaa siitä, kun direktiivi saatettiin osaksi kansallista oikeusjärjestystä, edellyttäen, että tämä menettelysääntö ei ole epäedullisempi kuin vastaavia kansallisia oikeussuojakeinoja koskevat säännöt.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä heinäkuuta 1997.

R. Grass J. C. Moitinho de Almeida

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja