FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 23. januar 1997 *

I — Indledning

1. I denne sag har Pretura circondariale di Venezia forelagt Domstolen fire præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 2, artikel 3, stk. 2, artikel 4, stk. 2 og 3, og artikel 10 i Rådets direktiv 80/987/EØF [1] (herefter »direktivet«).

2. I henseende til sagsgenstanden er denne sag forbundet med de forenede sager C-94/95 og C-95/95, Bonifaci m.fl. og Berto m.fl., hvori jeg i dag fremsætter mit forslag til afgørelse (Sml. I, s. 3969, 3971).

3. Yderligere er den retlige ramme den samme som i disse to sager. Der er tale om dels direktivet og dels bekendtgørelse nr. 80/1992 om gennemførelsen af dette direktiv i italiensk ret efter udløbet af fristen herfor (23.10.1983). De relevante bestemmelser i disse tekster er gengivet i mit forslag til afgørelse i sagen Bonifaci m.fl. [2], hvortil jeg henviser for at undgå gentagelser. Af samme grund henviser jeg til de problemstillinger, jeg har behandlet i det nævnte forslag, for så vidt angår forholdene vedrørende en korrekt gennemførelse af et direktiv i national ret, når denne gennemførelse sker efter fristens udløb [3], samt den gennemgang, jeg dér har foretaget af de fælles spørgsmål i de to sager.

II — Faktiske omstændigheder

4. Forelæggelseskendelsen indeholder kun få oplysninger om de faktiske omstændigheder i hovedsagen. Som det fremgår af akterne i denne, og som anført af Kommissionen i dens skriftlige indlæg for Domstolen [4], var dels Federica Maso og 11 andre lønmodtagere samt dels Graziano Gazzetta og 17 andre lønmodtagere beskæftiget hos arbejdsgivere, der blev erklæret konkurs henholdsvis den 23. september 1990 og den 20. februar 1992. I ansættelsesforholdet havde de udækkede løntilgodehavender hos arbejdsgiverne.

* Originalsprog: græsk.

1 — Direktiv af 20.10.1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EFT L 283, s. 23).

2 — Se bestemmelserne i direktivet i punkt 5 ff. i dette forslag. Bestemmelserne i bekendtgørelsen er citeret i punkt 15 ff.

3 — Se punkt 38 ff. i samme forslag.

4 — Se s. 4 i Kommissionens skriftlige indlæg.

5. Ved bekendtgørelse nr. 80/1992 om gennemførelse af direktivet i italiensk ret har lovgiver i Italien dels fastlagt det garantibeløb, der fremtidig skal betales til arbejdstagerne på grund af arbejdsgiverens insolvens (artikel 2, stk. 4, 5 og 6), og dels bestemt, at dette beløb skulle danne grundlaget for beregningen af erstatningen til arbejdstagere, der havde lidt skade på grund af den for sene gennemførelse af direktivet, og at erstatningssagen senest skulle anlægges et år efter bekendtgørelsens ikrafttræden (artikel 2, stk. 7).

6. På grundlag af sidstnævnte bestemmelse [5] har Maso og Gazzetta m.fl. anlagt sag for Pretura di Venezia mod INPS og den italienske stat — med henblik på i overensstemmelse med Domstolens synspunkter i dens dom af 19. november 1991, Francovich m.fl. [6] (herefter »dommen i sagen Francovich I«) — med påstand om tilkendelse af erstatning for den skade, de har lidt som følge af, at Den Italienske Republik havde undladt at gennemføre direktivet rettidigt i italiensk ret. Sagsøgerne har nærmere påstået erstatning af hele deres tilgodehavende for de sidste tre måneder af arbejdsaftalen, idet der for hver enkelt måned skal medregnes lønnen, den månedlige andel af den 13. og 14. månedsløn, godtgørelse for ikke-afholdt ferie, renter efter loven og valutaopskrivning fra det tidspunkt, hvor deres arbejdsgiver blev erklæret konkurs.

5 — Kommissionen bemærker (s.st.), at sagsøgernes sag på grund af datoen for arbejdsgivernes konkurs nemlig falder ind under anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 7, i bekendtgørelsen, der trådte i kraft den 28.2.1992. Dette bestrides ikke.

6 — Forenede sager C-6/90 og C-9/90, Sml. I, s. 5357.

III — Den præjudicielle anmodning

7. Med henblik på afgørelsen af disse krav har den forelæggende ret, der betvivler foreneligheden af det ved bekendtgørelse nr. 80/1992 indførte erstatningssystem med fællesskabsretten, forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan EF-traktatens ordning med hensyn til erstatningsansvar over for borgerne for en medlemsstat, der har tilsidesat forpligtelser efter fællesskabsretten, således som ordningen er fastlagt ved dommen i Francovich-sagen, fortolkes således, at en national bestemmelse (artikel 2, stk. 7, sammenholdt med stk. 4, i den italienske bekendtgørelse nr. 80 af 27.1.1992), hvorefter erstatningen for det allerede lidte tab efterfølgende begrænses, er forenelig hermed?

2) Svarer udtrykket 'insolvens er indtrådt' i artikel 3, stk. 2, første led, og artikel 4, stk. 2, første led, i direktiv 80/987/EØF til det tidspunkt, hvor begæringen om indledning af en procedure i forbindelse med insolvens indgives, eller til det tidspunkt, hvor selve proceduren indledes (begge nævnt i artikel 2)?

3) Skal direktivets artikel 4, stk. 3, og artikel 10 fortolkes således, at medlemsstaten kan udelukke betaling af løntilgodehavender, der er forfaldne forud for opsigelsen, såfremt en anden ydelse (konkret 'indennità di mobilità', jf. artikel 4 og 16 i den italienske lov nr. 223 af 23.7.1991) udbetales til en arbejdstager, der er forblevet uden beskæftigelse i månederne efter opsigelsen?

4) Skal udtrykket 'de sidste tre måneder af arbejdsaftalen' i artikel 4, stk. 2, forstås som 'de sidste tre kalendermåneder' eller som 'tre måneder forud for ansættelsesforholdets ophør, også hvis dette sker i løbet af en måned'?«

IV — Formaliteten

8. INPS gør gældende, at det ikke med henblik på afgørelsen af hovedsagerne er fornødent at råde over andre oplysninger om fællesskabsretten end dem, der er indeholdt i dommen i Francovich I-sagen, at Domstolen ikke er kompetent til at fortolke bestemmelserne i et direktiv uden direkte virkning, således som det er tilfældet med hensyn til bestemmelserne i dette direktiv, og at Italiens Corte costituzionale allerede har udtalt sig om gyldigheden af bekendtgørelsens artikel 2, stk. 7.

9. Disse synspunkter er i det væsentlige de samme som de, der er fremført af INPS i de forenede sager C-94/95 og C-95/95, Bonifaci m.fl., og de bør forkastes af de grunde, jeg har anført i mit forslag til afgørelse i denne sag [7].

10. Den italienske regering gør gældende, at forelæggelseskendelsen ikke med hensyn til de faktiske omstændigheder indeholder de oplysninger, der er nødvendige for, at Domstolen kan give et brugbart svar og give medlemsstaterne såvel som de øvrige berørte parter mulighed for at indgive skriftlige indlæg. Under disse omstændigheder har regeringen under påberåbelse af dom af 26. januar 1993, Telemarsicabruzzo m.fl. [8], foreslået Domstolen at afvise den præjudicielle anmodning.

11. Det er rigtigt, at Domstolen har antaget, at »det ifølge fast retspraksis for at opnå en fortolkning af fællesskabsretten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og de regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med« [9], og at »de i forelæggelsesbeslutningerne givne oplysninger og de deri stillede spørgsmål ikke blot tjener til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 20 i EF-statutten for Domstolen« [10].

7 — Se henholdsvis punkt 27, 28, 34 og 33.

8 — Forenede sager C-320/90, C-321/90 og C-322/90, Sml. I, s. 393.

9 — Jf. kendelse af 2.2.1996, sag C-257/95, Bresle, Sml. I, s. 233, præmis 16.

10 — Samme kendelse, præmis 19.

12. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at den nationale ret anser sagsøgernes sager for at falde ind under anvendelsesområdet for både direktivet og artikel 2, stk. 7, i bekendtgørelse nr. 80/1992, og at de således principielt er berettigede til den pågældende erstatning. Disse oplysninger kan lovligt suppleres med dem, der er indeholdt i hovedsagens akter og Kommissionens indlæg [11].

Under disse omstændigheder og da de retlige omstændigheder i sagen er Domstolen tilstrækkeligt bekendt både fra andre domme [12] og sagerne Bonifaci m.fl. samt Palmisani, der i øjeblikket verserer for Domstolen, er den i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger til at give den forelæggende ret et brugbart svar.

13. For så vidt angår spørgsmålet, om den italienske regering er i stand til at afgive skriftligt indlæg, skal følgende bemærkes: For det første er det i sagen omhandlede erstatningssøgsmål ikke alene rettet mod INPS, men tillige mod den italienske stat. Under hovedsagens behandling er der indgivet indlæg af formandskabet for Ministerrådet med påstand om afvisning af sagerne. Som følge heraf må den italienske regering i det mindste siden da formodes at have haft eller burde have haft kendskab til i hvert fald de faktiske omstændigheder i hovedsagen som beskrevet i forelæggelseskendelserne, der som allerede anført er tilstrækkelige til at opfylde behovet i denne sag [13]. For det andet bestrider den italienske regering ikke, at sagsøgernes sager falder ind under anvendelsesområdet for direktivet og bekendtgørelsens artikel 2, stk. 7. Under disse omstændigheder og under hensyn til de foregående betragtninger kan de formodede manglende oplysninger i forelæggelseskendelsen ikke være og har ej heller været til hinder for, at den italienske regering har kunnet indgivet sine skriftlige indlæg vedrørende de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen, og som i øvrigt rejser problemer vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, dvs. retlige problemer.

Som følge heraf må den italienske regerings påstand om afvisning forkastes.

V — De præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

14. Med sit første spørgsmål ønsker den nationale ret reelt oplyst, om en medlemsstat i forbindelse med for sen gennemførelse af direktivet i national ret kan begrænse den erstatning, der skal betales.

11 — Se dom af 3.3.1994, sag C-316/93, Vaneetveld, Sml. I, s. 763, præmis 14.

12 — Jf. dommen i Francovich I-sagen (fodnote 6), og dom af 9.11.1995, sag C-479/93, Francovich, Sml. I, s. 3843.

13 — Det skal bemærkes, at erstatningssagerne angår andre enkeltforhold, som f.eks. den nøjagtige varighed af hver enkelt sagsøgers arbejdsforhold, hvem der var hans arbejdsgiver, mv., hvilket jeg ikke finder nødvendigt at omtale.

15. Som bestemmelser i bekendtgørelsen, der gør det muligt at begrænse erstatningen, omtales i teksten til de præjudicielle spørgsmål bestemmelsen i artikel 2, stk. 7, sammenholdt med stk. 4.

16. I førnævnte stk. 4 forbydes kumulation af den erstatning, der skal udbetales i medfør af artikel 2, stk. 1 (som ligeledes udgør grundlaget for beregningen af erstatningen), med visse andre ydelser, hvoriblandt findes den ydelse for mobilitet eller arbejdsløshedsunderstøttelse, der betales i medfør af den italienske lov nr. 223 af 23. juli 1991. Det er dog det tredje præjudicielle spørgsmål, der særlig omhandler forbuddet mod kumulation af erstatningen med denne godtgørelse eller ydelse.

17. Det fremgår desuden klart af præmisserne til forelæggelseskendelsen, at den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt lovgiver i Italien kan fastsætte, at den af garantifonden udbetalte erstatning ikke må over et beløb, der svarer til tre gange det beløb, som kan udbetales i offentlig bistandshjælp pr. måned. Under disse omstændigheder, og da denne øvrige grænse er fastlagt i bekendtgørelsens artikel 2, stk. 2, må det antages, at det er den bestemmelse, der henvises til i det første præjudicielle spørgsmål, såfremt man fortolker dette efter dets rette mening.

18. For så vidt angår den italienske lovgivers mulighed for i forbindelse med for sen gennemførelse af direktivet at begrænse den erstatning, der skal ydes for den periode, i hvilken direktivet ikke var gennemført, har jeg allerede udtalt mig benægtende i punkt 109 i mit forslag til afgørelse i sagen Bonifaci m.fl., og henviser hertil for at undgå overflødige gentagelser.

19. INPS' bemærkning, hvorefter den i bekendtgørelsen manglende begrænsning af erstatningen (og som følge heraf den i sagen omhandlede erstatning, der skal beregnes på grundlag af dette erstatningsbeløb) ville medføre en ugrundet berigelse af de skadelidte, synes at mangle grundlag.

Som Det Forenede Kongeriges regering med rette har bemærket, fører beregningen af erstatningen på grundlag af minimumsbeløbet for erstatningen i medfør af artikel 4, stk. 2, i direktivet i det foreliggende tilfælde nemlig til, at de skadelidte får tilkendt det, de havde krav på med hjemmel i fællesskabsretten, hvorfor der ikke bliver tale om nogen ugrundet berigelse.

Det andet spørgsmål

20. Vedrørende dette spørgsmål har jeg allerede givet udtryk for[14], at datoen for

14 — Se punkt 80-95 i mit forslag til afgørelse i sagen Bonifaci m.fl., hvortil jeg henviser.

arbejdsgiverens insolvens som omhandlet i artikel 4, stk. 2, første led, og artikel 3, stk. 2, første led, i direktivet er den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt i medfør af artikel 2, stk. 1. Som følge heraf vedrører den ikke en faktisk situation, f.eks. arbejdsgiverens betalingsstandsning eller manglende evne til at opfylde sine forpligtelser, og ej heller begæringen om indledning af proceduren for samlet fyldestgørelse af kreditorerne, der alene er *én* af betingelserne for insolvens.

21. Den italienske regering, Det Forenede Kongeriges regering og den tyske regering samt INPS har i deres skriftlige indlæg tilsluttet sig denne fortolkning.

22. Da nævnte fortolkning fremgår klart af bestemmelserne i direktivet og ligeledes, som allerede bemærket [15], har støtte i retspraksis, ville valg af en anden referencedato reelt betyde en ændring af direktivet, som kun kan ske ad lovgivningsvejen.

15 — Se punkt 87 i mit forslag til afgørelse i sagen Bonifaci m.fl.

Det tredje spørgsmål

23. Med sit tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om medlemsstaten kan begrænse erstatningen, fordi direktivet ikke er blevet rettidigt gennemført, for så vidt som arbejdstageren efter sin afskedigelse har modtaget en ydelse, der skal gøre det muligt for ham at finde ny beskæftigelse.

24. Det må påpeges, at direktivet ifølge artikel 3 og 5 har til formål at sikre arbejdstagerne betaling af tilgodehavender, som ikke er blevet betalt på grund af arbejdsgiverens insolvens, dvs. tilgodehavender i form af løn, der ikke er blevet udbetalt på sædvanlig måde i arbejdsforholdet. Som Domstolen tidligere har fastslået, giver en godtgørelse eller ydelse, der udbetales efter arbejdsforholdets ophør, ikke den samme beskyttelse som den garanti, der følger af direktivet [16]. Som følge heraf kan en sådan godtgørelse eller ydelse ikke bevirke, at arbejdstagerne berøves en ret, de har i medfør af direktivet.

16 — Se dom af 2.2.1989, sag 22/87, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 143, præmis 11. Det skal bemærkes, at der er tale om den dom, hvorved Domstolen fastslog, at Den Italienske Republik ikke havde efterkommet direktivet i tide.

25. Som allerede anført bygger den her omhandlede erstatning på det garantibeløb, der er indbetalt med henblik på fremtiden. Som det fremgår af forelæggelseskendelsen — og dette bestrides ikke — forbyder den omtvistede regel kumulation af garantien med en ydelse, der har til formål at gøre det muligt for arbejdstageren at finde ny beskæftigelse, og som udbetales i de første tre måneder efter afskedigelsen, dvs. efter arbejdsforholdets ophør.

26. Men i overensstemmelse med, hvad jeg allerede har bemærket ovenfor, er denne regel ikke forenelig med direktivet, og den kan som følge heraf ikke komme i betragtning ved fastsættelsen af garantien eller erstatningen.

Det fjerde spørgsmål

27. Med sit sidste spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om der ved udtrykket »de sidste tre måneder af arbejdsaftalen« i artikel 4, stk. 2, skal forstås de sidste tre kalendermåneder eller tre måneder forud for ansættelsesforholdets ophør.

28. Det skal først bemærkes, at den ønskede fortolkning er hensigtsmæssig for den forelæggende ret, for så vidt som lovgivningsmagten i Italien ved gennemførelsen af direktivet har anvendt artikel 4, stk. 2, med henblik på fastsættelsen af garantien og som følge heraf den i sagen omhandlede erstatning.

29. I artikel 4, stk. 2, første led, i direktivet fastlægges udtrykket »måned« ikke. Det er desuden klart, at denne bestemmelse ikke henviser til månederne i den orden og med de navne, de har i kalenderen. I analogi med udtrykket »en periode af seks måneder«, der står i samme bestemmelse, må det antages, at udtrykket »løn for de sidste tre måneder af arbejdsaftalen« betyder lønnen for tidsrum af tre måneder, idet der ved den sidste måned skal forstås det samme som i national ret.

30. Endelig er det værd at bemærke, at denne bestemmelse ikke nødvendigvis forbinder ovennævnte periode på tre måneder med arbejdsforholdets ophør. Dersom arbejdstageren fortsat har et faktisk arbejdsforhold til sin arbejdsgiver, indtil denne bliver insolvent, vil man i betragtning tage de ubetalte løntilgodehavender for de sidste tre måneder før datoen for insolvensens indtræden, uafhængigt af spørgsmålet, om denne har bevirket arbejdsforholdets ophør.

VI — Forslag til afgørelse

På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg de præjudicielle spørgsmål besvaret som følger:

»1) Bestemmelserne i Rådets direktiv 80/987/EØF af 20. oktober 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens skal fortolkes således, at de ikke må begrænse den erstatning, der ved for sen gennemførelse af direktivet i intern ret fastsættes for den periode, hvor direktivet endnu ikke var gennemført.

2) Ved 'den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt', jf. artikel 4, stk. 2, første led, i direktiv 80/987/EØF, forstås den dato, på hvilken arbejdsgiveren er blevet 'insolvent', som omhandlet i direktivets artikel 2, stk. 1.

3) Arbejdstagernes rettigheder ifølge bestemmelserne i direktiv 80/987/EØF kan ikke gøres afhængige af ydelser i anledning af arbejdsaftalens eller ansættelsesforholdets ophør.

4) Ordene 'de sidste tre måneder af arbejdsaftalen eller ansættelsesforholdet' i artikel 4, stk. 2, første led, i direktiv 80/987/EØF skal fortolkes således, at der er tale om en periode svarende til de sidste tre måneder af arbejdsaftalen eller arbejdsforholdet, som er sammenfaldende med den sammesteds fastlagte referenceperiode.«