FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

föredraget den 23 januari 1997 *

I — Inledning

1. Pretura circondariale di Venezia har i detta fall begärt att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande avseende fyra frågor om tolkningen av artiklarna 2, 3.2, 4.2, 4.3 och 10 i rådets direktiv 80/987/EEG [1] (nedan kallat direktivet).

2. Förevarande mål har till sitt föremål samband med de förenade målen C-94/95 och C-95/95, Bonifaci m. fl. och Berto m. fl. beträffande vilka jag i dag avger förslag till avgörande (REG 1997, s. I-3969, I-3971).

3. Det är vidare samma bestämmelser som är i fråga i dessa mål. Det rör sig dels om direktivet, dels om förordning (decreto legislativo) nr 80/1992, genom vilken direktivet införlivades med italiensk rätt efter utgången av den frist som fastställts för detta ändamål (den 23 oktober 1983). De relevanta bestämmelserna i dessa rättsakter finns återgivna i förslaget till avgörande i målet Bonifaci m. fl. [2], till vilket jag hänvisar för att undvika upprepning. Av samma skäl hänvisar jag till det resonemang som jag där har utvecklat i fråga om villkoren för att korrekt införliva ett direktiv med nationell rätt, när detta införlivande sker efter fristens utgång [3], och till bedömningen av frågor som är gemensamma för de båda målen.

II — Bakgrund

4. Beslutet om hänskjutande innehåller få uppgifter om bakgrunden till målet vid den nationella domstolen. Som framgår av handlingarna i målet och som kommissionen har påpekat i det skriftliga yttrande som ingivits till domstolen [4], har Federica Maso och elva andra arbetstagare samt Graziano Mazzetta och sjutton andra arbetstagare varit anställda av arbetsgivare som försattes i konkurs den 23 september 1990 respektive den 20 februari 1992. Dessa anställningsförhållanden gav upphov till utestående fordringar gentemot arbetsgivarna.

* Originalspråk: grekiska.

1 — Direktiv av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (EGT L 283, s. 23).

2 — Se bestämmelserna i punkt 5 och följande punkter i detta förslag. Bestämmelserna i förordningen återges i punkt 15 och följande punkter.

3 — Se, ibidem, punkt 38 och följande punkter.

4 — Se s. 4 i kommissionens skriftliga yttrande.

5. I förordning nr 80/1992, genom vilken direktivet införlivas med den inhemska rättsordningen, har den italienske lagstiftaren dels fastställt den garanti som i framtiden skall betalas till arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens (artikel 2.1—2.6), dels beslutat att denna garanti skall tjäna som grund för beräkningen av den ersättning som skall betalas till personer som har lidit skada på grund av att direktivet inte har införlivats inom den föreskrivna fristen och att skadeståndstalan skall väckas senast ett år efter den dag då förordningen trädde i kraft (artikel 2.7).

6. Federica Maso och Graziano Gazzetta väckte med stöd av denna bestämmelse [5] talan vid Pretore di Venezia mot INPS och italienska staten, för att i enlighet med domstolens ståndpunkt i domen av den 19 november 1991 i målet Francovich I m. fl. [6] (nedan kallad domen i målet Francovich) erhålla ersättning för den skada som vållats dem genom Republiken Italiens underlåtenhet att införliva direktivet med inhemsk rätt inom den föreskrivna fristen. Sökandena yrkade särskilt att ersättningen skulle täcka samtliga fordringar som hade uppkommit under de tre senaste månaderna av deras anställning, inklusive, för varje månad, motsvarande lön, en proportionell extra månadslön, semesterersättning, lagstadgad ränta och indexreglering från dagen för arbetsgivarens konkurs.

5 — Kommissionen har påpekat (ibidem) att det med hänsyn till dagen för arbetsgivarnas konkurs skall anses att sökandenas fall faktiskt omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2.7 i förordningen, vilken trädde i kraft den 28 februari 1992. Dessa omständigheter är obestridda.

6 — C-6/90 och C-9/90, Rec. 1991, s. I-5357.

III — Begäran om förhandsavgörande

7. Den nationella domstol som skall pröva skadeståndstalan har ifrågasatt om det system för skadestånd som har inrättats genom förordning nr 80/1992 är förenligt med gemenskapsrätten, och har därför ställt följande tolkningsfrågor till EG-domstolen:

"1. Är en nationell bestämmelse (artikel 2.7, jämförd med punkt 4, i den italienska förordningen nr 80 av den 27 januari 1992), som innebär att skadeståndsbeloppet för en redan liden skada begränsas i efterhand, förenlig med EG-fördragets systematik, såsom den definieras i domen i målet Francovich i fråga om medlemsstatens ansvar gentemot enskilda när den har åsidosatt sina gemenskapsrättsliga skyldigheter?

2. Menas med begreppet 'den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde' i artikel 3.2 första strecksatsen och artikel 4.2 första strecksatsen i direktiv 80/987/EEG den dag då konkursansökan inlämnas eller den dag då konkursförfarandet inleds (båda är omnämnda i artikel 2)?

3. Kan artiklarna 4.3 och 10 i direktivet tolkas på så sätt att en medlemsstat inte behöver betala de fordringar på grund av anställning som har uppkommit före uppsägningen, när en annan förmån (i detta fall flyttningsersättning enligt artiklarna 4 och 16 i lag nr 223 av den 23 juli 1991) hjälper en uppsagd arbetstagare under de närmast följande månaderna efter uppsägningen?

4. Skall begreppet 'de sista tre månaderna av ett anställningsavtal' i artikel 4.2 tolkas som 'de sista tre kalendermånaderna' eller 'tre månader före det att anställningsförhållandet upphörde', även om det sistnämnda inträffade mitt i månaden?"

Huruvida begäran om förhandsavgörande skall avvisas

8. INPS har hävdat att det för att avgöra tvisterna vid den nationella domstolen är onödigt att förfoga över andra uppgifter om gemenskapsrätten än de som kan inhämtas från domen i målet Francovich, att domstolen saknar behörighet att tolka bestämmelser i ett direktiv som inte har direkt effekt, såsom är fallet med bestämmelserna i direktivet, och att den italienska Corte costituzionale redan har prövat giltigheten av artikel 2.7 i förordningen.

9. Dessa påståenden är i huvudsak identiska med de motsvarande påståenden som INPS har gjort i målen C-94/95 och C-95/95, Bonifaci m. fl., och de bör förkastas av samma skäl som jag har angivit i förslaget till avgörande i dessa mål. [7]

10. Den italienska regeringen har hävdat att beslutet om hänskjutande inte innehåller de bakgrundsuppgifter som är nödvändiga för att domstolen skall kunna lämna ett användbart svar och för att medlemsstaterna och andra berörda parter skall kunna avge yttranden. Regeringen anser därför, med hänvisning till domen av den 26 januari 1993 i målet Telemarsicabruzzo m. fl. [8], att domstolen skall avvisa begäran om förhandsavgörande.

11. Det är riktigt att domstolen har fastslagit att "det enligt en fast rättspraxis krävs att den nationella domstolen klargör den faktiska och rättsliga bakgrunden till de frågor som ställs, eller att den åtminstone förklarar de faktiska omständigheter som ligger till grund för dessa frågor, eftersom det är nödvändigt att komma fram till en tolkning av gemenskapsrätten som är användbar för den nationella domstolen" [9] och att "den information som tillhandahålls och de frågor som ställs i begäran om förhandsavgörande inte bara skall möjliggöra för domstolen att lämna användbara svar, utan även ge såväl medlemsstaternas regeringar som andra berörda parter möjlighet att avge yttranden i enlighet med artikel 20 i EG-stadgan för domstolen". [10]

7 — Se punkterna 27, 28, 33 och 34.

8 — C-320/90, C-321/90 och C-322/90, Rec. 1993, s. 393.

9 — Se beslut av den 2 februari 1996 i mål C-257/95, Bresle (REG 1996, s. I-233, punkt 16).

10 — Ibidem, punkt 19.

12. Av begäran om förhandsavgörande framgår att den nationella domstolen anser att sökandenas fall omfattas av tillämpningsområdet för såväl direktivet som artikel 2.7 i förordning nr 80/1992 och att de därför principiellt sett har rätt till skadeståndet i fråga. Dessa uppgifter kan kompletteras med de uppgifter som står att finna i handlingarna i målet vid den nationella domstolen och i kommissionens yttrande. [11]

Av denna anledning, och då de bestämmelser som är tillämpliga i målet är tillräckligt kända för domstolen både genom andra domar [12] och genom de för närvarande anhängiga målen Bonifaci m. fl. och Palmisani, förfogar domstolen över tillräckligt med uppgifter för att kunna ge den hänskjutande domstolen ett användbart svar.

13. Beträffande frågan huruvida den italienska regeringen har möjlighet att inkomma med yttrande kan följande påpekas. För det första är den omtvistade skadeståndstalan riktad inte bara mot INPS, utan även mot den italienska staten. I förfarandet vid den nationella domstolen har ordförandeskapet för ministerrådet ingivit inlagor för att få talan avvisad. Det kan följaktligen presumeras att den italienska regeringen vid denna tidpunkt kände till, eller borde ha känt till, åtminstone de omständigheter i tvisten vid den nationella domstolen som har beskrivits i stämningsansökningarna. Dessa uppgifter är som sagt tillräckliga vad avser förevarande mål. [13] För det andra har den italienska regeringen inte bestritt att sökandenas fall omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2.7 i förordningen. Med beaktande av detta och av vad som ovan anförts kan luckorna i beslutet om förhandsavgörande inte anses hindra, och har inte heller hindrat, den italienska regeringen från att avge sitt yttrande över de frågor som har hänskjutits till domstolen och som för övrigt rör tolkningen av gemenskapsrätten, det vill säga rättsfrågor.

Den italienska regeringens invändning om rättegångshinder skall således ogillas.

V — Saken

Den första frågan

14. Genom sin första fråga vill den nationella domstolen i huvudsak få besked huruvida medlemsstaten vid ett försenat införlivande av direktivet med inhemsk rätt kan begränsa det skadestånd som skall utgå.

11 — Se dom av den 3 mars 1994 i mål C-316/93, Vaneetveld, (Rec. 1994, s. I-763, punkt 14).

12 — Se domen i målet Francovich I (ovan fotnot 6) och dom av den 9 november 1995 i mål C-479/93, Francovich (REG 1995, s. I-3843).

13 — Det kan noteras att skadeståndsansökningarna innehåller andra, detaljerade, uppgifter, om exempelvis exakt hur lång tid anställningsförhållandet för varje sökande hade varat, uppgifter om arbetsgivaren och annat som jag inte anser det nödvändigt att nämna.

15. I tolkningsfrågan anges artikel 2.4 jämförd med artikel 2.7 som de bestämmelser i förordningen som gör det möjligt att begränsa skadeståndet.

16. Enligt ovannämnda punkt 4 får den garanti som betalas enligt artikel 2.1 (som också utgör grunden för beräkningen av skadestånd) inte kumuleras med diverse andra förmåner, till exempel den flyttningsersättning eller det arbetslöshetsbidrag som utbetalas i enlighet med den italienska lagen nr 223 av den 23 juli 1991. Det är dock den tredje tolkningsfrågan som särskilt rör förbudet mot att kumulera skadeståndet med sådana ersättningar eller bidrag.

17. Det framgår dessutom klart av motiveringen av beslutet om hänskjutande att den nationella domstolen är tveksam till om den italienske lagstiftaren kan föreskriva att garantifondens utbetalning "inte får vara större än tre gånger den undantagsersättning som betalas som komplement till månadslönen". Eftersom denna övre gräns är fastställd i artikel 2.2 i förordningen, finns det anledning att tolka den första frågan så, att det egentligen är denna bestämmelse som avses i frågan.

18. Vad beträffar den nationelle lagstiftarens möjlighet att vid ett försenat införlivande av direktivet begränsa det skadestånd som skall betalas för den period då direktivet ännu inte hade införlivats, har detta redan förkastats i punkt 109 i förslaget till avgörande i målet Bonifaci m. fl., till vilket jag hänvisar för att undvika överflödiga upprepningar.

19. Det förefaller inte finnas något stöd för INPS påstående att de skadelidande skulle göra en obehörig vinst om den garanti som fastställts i förordningen (och följaktligen det omtvistade skadeståndet, vilket beräknas på grundval av garantibeloppet) inte kunde begränsas.

Som den brittiska regeringen med rätta har påpekat, kommer nämligen en beräkning av skadeståndet som grundas på minimigarantibeloppet, i enlighet med artikel 4.2 i direktivet, i detta fall att medföra att de skadelidande beviljas vad de hade rätt till enligt gemenskapsrätten, och leder således inte till att obehörig vinst uppkommer.

Den andra frågan

20. Vad gäller denna fråga har jag redan uttryckt min åsikt [14], att den dag då arbetsgi-

14 — Jag hänvisar till förslaget till avgörande i målet Bonifaci m. fl., punkt 80— 95.

varens insolvens inträdde, såsom anges i artikel 4.2 första strecksatsen och artikel 3.2 första strecksatsen i direktivet, är den dag från vilken arbetsgivaren skall anses vara insolvent enligt artikel 2.1. Den motsvaras följaktligen inte av ett faktiskt förhållande, såsom arbetsgivarens betalningsinställelse eller hans oförmåga att fullgöra sina förpliktelser, och inte heller av den ansökan som syftar till inledandet av ett förfarande för att kollektivt tillgodose borgenärerna, vilket enbart utgör *en* av förutsättningarna för att insolvens skall inträda.

21. Den italienska, den brittiska och den tyska regeringen samt INPS har i sina skriftliga yttranden anslutit sig till ovannämnda tolkning.

22. Då denna tolkning klart följer av lydelsen av bestämmelserna i direktivet och då den, som jag redan har påpekat [15], har stöd i rättspraxis, skulle valet av en annan referensdag i själva verket leda till en ändring av direktivet, vilket endast kan ske genom antagandet av nya regler.

15 — Se punkt 87 i förslaget till avgörande i målet Bonifaci m. fl.

Den tredje frågan

23. Genom sin tredje fråga har den hänskjutande domstolen önskat få veta om medlemsstaten kan begränsa det skadestånd som skall utgå på grund av att direktivet inte har införlivats inom den föreskrivna fristen, i den mån som arbetstagaren efter uppsägningen har erhållit en ersättning för att kunna finna en ny anställning.

24. Det bör erinras om att syftet med direktivet, enligt artiklarna 3 och 5 i detta, är att garantera betalning av arbetstagarnas utestående fordringar vid arbetsgivarens insolvens, det vill säga fordringar på lön som inte har betalats i vederbörlig ordning under anställningsförhållandet. Enligt vad domstolen har fastslagit kan en ersättning eller ett bidrag som betalas när ett anställningsförhållande upphör inte anses säkerställa ett skydd som motsvarar den garanti som föreskrivs i direktivet. [16] Förekomsten av en sådan ersättning eller ett sådant bidrag kan därför inte ha till följd att arbetstagarna fråntas sina rättigheter enligt direktivet.

16 — Se dom av den 2 februari 1989 i mål 22/87, kommissionen mot Italien (Rec. 1989, s. 143, punkt 11). Det skall noteras att det rör sig om den dom i vilken domstolen fastställde att Republiken Italien inte hade följt direktivet i rätt tid.

25. Som jag redan har påpekat är i detta fall det omtvistade skadeståndet grundat på den garanti som skall betalas i framtiden. Som framgår av beslutet om hänskjutande — och detta är obestritt — innebär den omtvistade regeln ett förbud mot att kumulera garantin med en ersättning som är avsedd att göra det möjligt för arbetstagaren att finna en ny anställning och som betalas under de tre månader som följer på det att anställningsförhållandet upphör.

26. I enlighet med vad som ovan anförts är en sådan regel oförenlig med direktivet och skall därför inte heller beaktas, vare sig för att bestämma garantin eller för att fastställa skadeståndet.

Den fjärde frågan

27. Genom sin sista fråga har den hänskjutande domstolen önskat få veta om uttrycket "de sista tre månaderna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande", i artikel 4.2, avser de tre sista kalendermånaderna eller den tidrymd av tre månader som föregick den dag då anställningsförhållandet upphörde.

28. Det bör först påpekas att den nationella domstolen har användning för den begärda tolkningen, eftersom den italienske lagstiftaren vid införlivandet av direktivet har tillämpat artikel 4.2 för att bestämma garantin och därmed även det omtvistade skadeståndet.

29. I artikel 4.2 första strecksatsen definieras inte begreppet "månad". Det är vidare ett faktum att det i denna bestämmelse inte hänvisas till månader i kalenderordning och med kalendernamn. I analogi med uttrycket "tidsperiod av sex månader" i samma punkt måste det således anses att uttrycket "de sista tre månaderna av ett anställningsavtal" avser lönen för en tid av tre månader, varvid månadsbegreppet skall ha den innebörd som följer av nationell rätt.

30. Det finns slutligen anledning att anmärka att denna bestämmelse inte nödvändigtvis förbinder ovannämnda tidrymd av tre månader med den dag då anställningsförhållandet upphörde. Om arbetstagaren exempelvis fortsätter att ha ett faktiskt arbetsförhållande med sin arbetsgivare fram till den dag då arbetsgivarens insolvens inträder, skall hänsyn tas till de utestående fordringarna för de tre sista månaderna före den dag då insolvensen inträdde, oberoende av om insolvensens inträde ledde till att anställningsförhållandet upphörde.

Förslag till avgörande

Med hänsyn till vad som ovan har anförts föreslår jag att domstolen besvarar frågorna i begäran om förhandsavgörande enligt följande:

1) Bestämmelserna i rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens skall tolkas så, att de inte kan göra det befogat att begränsa det skadestånd som vid ett försenat vidtagande av åtgärder för att införliva direktivet med inhemsk rätt fastställs för den period då direktivet ännu inte hade införlivats.

2) Med uttrycket "den dag då insolvensen inträdde" i artikel 4.2 första strecksatsen i direktiv 80/987 menas den dag då arbetsgivaren skall "anses vara insolvent" på det sätt som definieras i artikel 2.1 i direktivet.

3) De rättigheter som tillkommer arbetstagarna enligt bestämmelserna i direktiv 80/987/EEG får inte göras beroende av förmåner som följer av att anställningsavtalet eller anställningsförhållandet upphör.

4) Med uttrycket "de sista tre månaderna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande" i artikel 4.2 första strecksatsen i direktiv 80/987 menas den tidrymd motsvarande de tre sista månaderna av anställningsavtalet eller anställningsförhållandet som sammanfaller med den referensperiod som definieras i samma bestämmelse.