DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)
10. juli 1997 *

I sag C-373/95,

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

Federica Maso m.fl.,

Graziano Gazzetta m.fl.

mod

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

Den Italienske Republik,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 2, artikel 3, stk. 2, artikel 4, stk. 2 og 3, og artikel 10 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 (EFT L 83, s. 23) og vedrørende fortolkningen af princippet om statens ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved en overtrædelse af fællesskabsretten, som må tilregnes staten,

har

* Processprog: italiensk.

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),

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

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— sagsøgerne i hovedsagerne ved advokat G. Boscolo, Venedig

— Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ved advokaterne A. Todaro og L. Cantarini, Rom, og A. Mascia, Venedig

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

— den tyske regering ved afdelingschef E. Röder og ekspeditionssekretær på prøve S. Maass, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— Det Forenede Kongeriges regering ved L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af barrister N. Green

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og E. Altieri, 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 sagsøgerne i hovedsagerne ved advokat G. Boscolo, af Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ved advokaterne A. Todaro og R. Sarto, Rom, og V. Morielli, Napoli, af den italienske regering ved D. del Gaizo, af Det Forenede Kongeriges regering ved L. Nicoll, bistået af barristers N. Green og S. Richards, og af Kommissionen ved M. Patakia og E. Altieri og ved L. Gussetti, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

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

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 3. november 1995, indgået til Domstolen den 29. november 1995, har Pretura circondariale di Venezia i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt 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 af 20. oktober 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EFT L 83, s. 23, herefter »direktivet«) og vedrørende fortolkningen af princippet om statens ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved en overtrædelse af fællesskabsretten, som må tilregnes staten.

2 Spørgsmålene er rejst under sager, som Federica Maso og elleve andre sagsøgere samt Graziano Gazzetta og sytten andre sagsøgere har anlagt mod Istituto nazionale della previdenza sociale (herefter »INPS«) om erstatning for det tab, de har lidt som følge af, at 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 I bekendtgørelsens artikel 2, stk. 1, bestemmes det, at garantien vedrører

»andre tilgodehavender i forbindelse med ansættelsesforholdet end løntilgodehavender ved ansættelsesforholdets ophør, og som vedrører de sidste tre måneder af ansættelsesforholdet, som ligger inden for tolv måneder forud for

a) datoen for afgørelsen om indledning af en af de i artikel 1, stk. 1, anførte procedurer«.

10 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at den periode på tolv måneder, der henvises til i sidstnævnte bestemmelse, beregnes bagud fra tidspunktet for den afgørelse, hvorved virksomheden blev erklæret konkurs (eller en tilsvarende afgørelse om indledning af en procedure i forbindelse med insolvens).

11 Desuden bestemmes det i bekendtgørelsens artikel 2, stk. 2:

»Det beløb, der udbetales af fonden i medfør af stk. 1, må ikke overstige et beløb, der svarer til tre gange det beløb, der højest kan udbetales i offentlig bistandshjælp pr. måned, med fradrag af socialsikringsbidrag.«

12 I artikel 2, stk. 4, litra c), tilføjes det, at dette beløb ikke kan udbetales samtidig med den særlige ydelse ved arbejdsløshed (»indennità di mobilità«), som i medfør af lov nr. 223 af 23. juli 1991 udbetales i de første tre måneder efter ansættelsesforholdets ophør.

13 Sagsøgerne i hovedsagerne, hvis arbejdsgivere er erklæret konkurs efter den 23. oktober 1983, men før bekendtgørelsen trådte i kraft, anlagde sag ved Pretura circondariale di Venezia med påstand om, at INPS tilpligtes at erstatte det tab, de har lidt som følge af, at direktivet er gennemført for sent.

14 De gjorde gældende, at de havde krav på at få erstattet hele deres tilgodehavende for de sidste tre måneder af arbejdsaftalen, idet der for hver enkelt måned skulle medregnes lønnen, den månedlige andel af den trettende og fjortende månedsløn, godtgørelse for ikke afholdt ferie, renter efter loven og valutaopskrivning fra det tidspunkt, hvor deres arbejdsgiver blev erklæret konkurs.

15 Efter den forelæggende rets opfattelse er det tvivlsomt, om den erstatningsordning, som er indført ved bekendtgørelsen, er forenelig med det princip om statens ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved en tilsidesættelse af fællesskabsretten, som Domstolen har opstillet i dommen i sagen Francovich I, for så vidt som bekendtgørelsen efterfølgende — og i visse tilfælde mærkbart — begrænser den erstatning, de skadelidte vil kunne gøre krav på. Den forelæggende ret har også rejst det

spørgsmål, om en række bestemmelser i bekendtgørelsen er forenelige med det direktiv, de gennemfører.

16 I den forbindelse bør de relevante bestemmelser i direktivet omtales.

17 I henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, anses en arbejdsgiver for at være insolvent:

a) når der er indgivet begæring om indledning af en procedure, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af hans kreditorer, og som åbner mulighed for at tage arbejdstagernes krav på ham i betragtning, og

b) når den kompetente myndighed enten har truffet afgørelse om indledning af proceduren eller har konstateret, at arbejdsgiverens virksomhed er lukket endeligt, og at de foreliggende aktiver ikke er tilstrækkelige til at berettige indledning af proceduren.

18 Ifølge direktivets artikel 3, stk. 1, skal medlemsstaterne træffe de nødvendige foranstaltninger, for at garantiinstitutioner sikrer arbejdstagerne betaling af tilgodehavender, der hidrører fra arbejdsaftaler eller ansættelsesforhold, og som vedrører løn for perioden inden en bestemt dato; denne kan i henhold til artikel 3, stk. 2, efter medlemsstaternes valg være datoen, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt, datoen for meddelelsen om arbejdstagerens opsigelse på grund af arbejdsgiverens insolvens eller datoen, enten på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt eller for ophør af arbejdstagerens arbejdsaftale eller ansættelsesforhold på grund af arbejdsgiverens insolvens.

19 Betalingspligten kan dog i henhold til direktivets artikel 4, stk. 2, begrænses til kun at omfatte løntilgodehavender for bestemte perioder, alt efter hvad medlemsstaterne har valgt i henhold til artikel 3, stk. 2, nemlig:

— De sidste tre måneder af arbejdsaftalen eller ansættelsesforholdet, som ligger inden for en periode af seks måneder forud for den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt.

— De sidste tre måneder af arbejdsaftalen eller ansættelsesforholdet, som ligger forud for datoen for meddelelsen om arbejdstagerens opsigelse på grund af arbejdsgiverens insolvens.

— De sidste atten måneder af arbejdsaftalen eller ansættelsesforholdet, som ligger forud for den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt, eller datoen for ophør af arbejdsaftalen eller ansættelsesforholdet på grund af insolvensen, idet medlemsstaterne dog i disse tilfælde kan begrænse betalingspligten for løn svarende til en periode på otte uger eller til flere tidsrum, der tilsammen udgør en periode af samme længde.

20 Ifølge direktivets artikel 4, stk. 3, kan medlemsstaterne desuden fastsætte et loft over betalingen for at undgå udbetaling af beløb, der overstiger direktivets sociale sigte.

21 I henhold til direktivets artikel 9 kan medlemsstaterne anvende eller indføre bestemmelser, som er gunstigere for arbejdstagerne.

22 Endelig har medlemsstaterne i medfør af direktivets artikel 10 mulighed for »at træffe de foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at undgå misbrug«.

23 På baggrund heraf har den forelæggende ret besluttet at stille Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Kan EF-traktatens ordning med hensyn til erstatningsansvar over for borgerne for en medlemsstat, som 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'?«

Kan de præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling?

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

25 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.

26 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).

27 Med hensyn til den foreliggende sag bemærkes blot, at der i den ordning, der er indført ved bekendtgørelsen med henblik på at yde arbejdstagerne erstatning som følge af den for sene gennemførelse af direktivet, udtrykkeligt henvises til de bestemmelser i bekendtgørelsen, hvorved direktivet gennemføres i den italienske retsorden, og at den forelæggende ret har fundet det nødvendigt at anmode Domstolen om fortolkningsbidrag vedrørende fællesskabsretten for at kunne tage stilling til, om de omtvistede nationale bestemmelser er forenelige med fællesskabsretten, og til INPS' konkrete anvendelse af dem.

28 Desuden 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).

29 De af INPS fremsatte indsigelser mod, at de præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling, og vedrørende Domstolens kompetence kan således ikke tages til følge.

30 Den italienske regering har anført, at forelæggelseskendelsen ikke indeholder de faktiske oplysninger, der er nødvendige for, at Domstolen kan træffe en relevant afgørelse, og for, at medlemsstaternes regeringer og de øvrige berørte parter kan indgive indlæg i medfør af artikel 20 i statutten for Domstolen, og at anmodningen om en præjudiciel afgørelse derfor må afvises.

31 Hertil bemærkes, at det fremgår af præmis 1-14 i nærværende dom og af de indlæg, der er indgivet til Domstolen, herunder af den italienske regering selv, at såvel denne som medlemsstaternes regeringer, institutionerne og de øvrige berørte parter gennem forelæggelseskendelsen har fået tilstrækkelige oplysninger om den faktiske og retlige baggrund for de præjudicielle spørgsmål.

32 De af den italienske regering fremsatte indsigelser mod, at anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling, kan således ikke tages til følge. De spørgsmål, der er forelagt af den nationale ret, skal derfor besvares.

Det første spørgsmål

33 Med det første spørgsmål ønsker den nationale ret reelt oplyst, om en medlemsstat i forbindelse med betaling af erstatning for det tab, arbejdstagere har lidt som følge af en for sen gennemførelse af direktivet, kan anvende gennemførelsesforanstaltninger, der er truffet for sent, over for dem med tilbagevirkende gyldighed, herunder antikumulationsregler eller andre begrænsninger af garantiinstitutionernes betalingspligt.

34 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).

35 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).

36 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.

37 Endelig følger det af fast praksis siden dommen i sagen Francovich I, 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 ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimelig vanskeligt at opnå erstatning.

38 Domstolen har allerede i dommen i sagen Francovich I, præmis 46, udtalt, at medlemsstaten ifaldt erstatningsansvar for borgernes tab som følge af, at direktivet ikke var gennemført inden for den fastsatte frist.

39 Med hensyn til omfanget af erstatningen for det heraf følgende tab bemærkes, at de skadelige følger af overtrædelsen af fællesskabsretten i princippet kan afhjælpes ved, at foranstaltningerne til gennemførelse af direktivet anvendes fuldt ud og med tilbagevirkende gyldighed på arbejdstagere, der har lidt skade som følge af den for sene gennemførelse, idet direktivet dog skal være gennemført korrekt. Når gennemførelsesforanstaltningerne anvendes på denne måde, skulle arbejdstagerne blive sikret de rettigheder, de ville have haft, hvis direktivet var blevet gennemført inden for den fastsatte frist (jf. også dom af dags dato i de forenede sager C-94/95 og C-95/95, Bonifaci m.fl. og Berto m.fl., Sml. I, s. 3969, præmis 51-54).

40 Den omstændighed, at foranstaltningerne til gennemførelse af direktivet anvendes fuldt ud og med tilbagevirkende gyldighed, indebærer nødvendigvis, at eventuelle antikumulationsregler i gennemførelsesretsakten også kan anvendes, idet de dog ikke må berøre de rettigheder, borgerne er tillagt ved direktivet, og at der kan anvendes en begrænsning af garantiinstitutionernes betalingspligt på de betingelser og efter de regler, der er fastsat i direktivet, når medlemsstaten faktisk har begrænset betalingspligten ved gennemførelsen af direktivet i den nationale retsorden.

41 Ved behandlingen af de sager, der er indbragt for den, skal den nationale ret imidlertid i lyset af de principper, som fremgår af Domstolens praksis, og som der er henvist til i nærværende doms præmis 34-37, 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.

42 Det første spørgsmål må derfor besvares således, at en medlemsstat i forbindelse med betaling af erstatning for det tab, arbejdstagere har lidt som følge af en for sen gennemførelse af direktivet, kan anvende gennemførelsesforanstaltninger, der er truffet for sent, over for dem med tilbagevirkende gyldighed, herunder antikumulationsregler eller andre begrænsninger af garantiinstitutionernes betalingspligt, idet direktivet dog skal være gennemført korrekt. Den nationale ret skal imidlertid 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.

Det andet spørgsmål

43 Med det andet spørgsmål rejser den forelæggende ret reelt spørgsmålet om betydningen af begrebet »den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt«, som anvendes i direktivets artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 2; retten rejser navnlig spørgsmålet om, hvorvidt den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt, i disse bestemmelsers forstand er datoen for indgivelsen af begæringen om indledning af den procedure, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af hans kreditorer, eller datoen for afgørelsen om indledning af proceduren, som begge er omtalt i direktivets artikel 2, stk. 1.

44 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen i dommen af 9. november 1995 (sag C-479/93, Francovich II, Sml. I, s. 3843, præmis 18) har udtalt, at det fremgår af ordlyden af direktivets artikel 2, stk. 1, at betingelsen for, at en arbejdsgiver kan anses for insolvent, for det første er, at der i henhold til de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som gælder i den pågældende medlemsstat, er foreskrevet en procedure vedrørende arbejdsgiverens bo, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af hans kreditorer, for det andet, at der under denne procedure er mulighed for at tage de krav i betragtning, som arbejdstagere kan gøre gældende i medfør af en arbejdsaftale eller et ansættelsesforhold, for det tredje, at der er indgivet begæring om indledning af en procedure, og for det fjerde, at den myndighed, som har kompetence i henhold til de nævnte nationale bestemmelser, enten har truffet afgørelse om indledning af proceduren eller har konstateret, at arbejdsgiverens virksomhed eller bedrift er lukket endeligt, og at de foreliggende aktiver ikke er tilstrækkelige til at berettige indledning af proceduren.

45 To begivenheder skal således være indtrådt, for at direktivet finder anvendelse: For det første skal der være indgivet en begæring til den kompetente nationale myndighed om indledning af en procedure, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af arbejdsgiverens kreditorer, og for det andet skal der enten være truffet afgørelse om indledning af proceduren, eller det skal i tilfælde, hvor virksomhedens aktiver ikke er tilstrækkelige, være konstateret, at den er lukket.

46 Selv om det er en betingelse for udløsning af den i direktivet foreskrevne garanti, at disse to begivenheder, som er omhandlet i direktivets artikel 2, stk. 1, er indtrådt, kan det dog ikke i kraft af deres indtræden fastlægges, hvilke tilgodehavender garantien dækker. Dette spørgsmål reguleres af direktivets artikel 3 og 4, som henviser til en dato, der nødvendigvis må være én og den samme, og som de i disse artikler nævnte referenceperioder skal ligge forud for.

47 Direktivets artikel 3 giver medlemsstaterne mulighed for blandt en række muligheder at vælge den dato, før hvilken betalingen af løntilgodehavender skal sikres. Under hensyntagen til det valg, medlemsstaterne således har foretaget, fastlægges

det i direktivets artikel 4, stk. 2, hvilke tilgodehavender der under alle omstændigheder skal være dækket af garantiforpligtelsen, såfremt en medlemsstat som her beslutter at begrænse den tidsmæssigt i medfør af artikel 4, stk. 1.

48 Den italienske stat har valgt den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt, jf. artikel 3, stk. 2, første led, og artikel 4, stk. 2, første led, idet den dog har udvidet referenceperioden fra seks til tolv måneder.

49 Det følger af det anførte, at selv om anvendelsen af den ordning til beskyttelse af arbejdstagerne, som er indført ved direktivet, forudsætter, både at der er indgivet en begæring om indledning af en procedure, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af arbejdsgiverens kreditorer, som den, der er indført ved den pågældende medlemsstats lovgivning, og at der er truffet en formel afgørelse om indledning af en sådan procedure, sker fastlæggelsen af, hvilke tilgodehavender direktivet skal sikre, i henhold til bestemmelserne i artikel 3, stk. 2, første led, og artikel 4, stk. 2, ud fra den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt, og som ikke nødvendigvis er den samme som datoen for en sådan afgørelse.

50 Som det i øvrigt fremgår af de faktiske omstændigheder i sagen, kan afgørelsen om indledning af den procedure, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af arbejdsgiverens kreditorer, eller i dette tilfælde nærmere bestemt afgørelsen om at erklære en arbejdsgiver konkurs, blive truffet længe efter, at begæringen om indledning af proceduren er indgivet, og også længe efter de beskæftigelsesperioder, tilgodehavenderne vedrører. Hvis arbejdsgiverens insolvens kun kunne være indtrådt, såfremt betingelserne i direktivets artikel 2, stk. 1, var opfyldt, kunne det derfor, i betragtning af de tidsmæssige begrænsninger, der er omhandlet i artikel 4, stk. 2, forekomme, at direktivet aldrig sikrede betalingen af disse tilgodehavender, og det af grunde, som ikke nødvendigvis havde noget med arbejdstagernes handlemåde at gøre. En sådan konsekvens ville være i strid med direktivets formål, der — som det fremgår af første betragtning — er på fællesskabsplan at sikre arbejdstagerne en minimumsbeskyttelse i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens.

51 Begrebet »den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt«, kan ikke uden videre — som sagsøgerne i hovedsagerne har hævdet — sidestilles med det tidspunkt, hvor arbejdsgiveren holder op med at udbetale løn. Med hensyn til fastlæggelsen af, hvilke tilgodehavender direktivet skal sikre betaling af, henvises der i artikel 3 og artikel 4, stk. 2, således til en periode, som ligger forud for den dato, på hvilken insolvensen er indtrådt. Hvis man fulgte den opfattelse, sagsøgerne i hovedsagerne har givet udtryk for, ville resultatet blive, at arbejdsgiveren per definition ikke er holdt op med at betale løn inden denne dato, og artikel 3 og artikel 4, stk. 2, ville derved blive uden indhold.

52 I betragtning af direktivets sociale formål og af, at de referenceperioder, direktivet knytter retsvirkninger til, må fastlægges præcist, må begrebet »den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt«, som anvendes i direktivets artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, fortolkes som datoen for indgivelsen af begæringen om indledning af den procedure, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af arbejdsgiverens kreditorer, idet garantien dog ikke kan udløses, før der er truffet afgørelse om at indlede en sådan procedure, eller før det i tilfælde, hvor virksomhedens aktiver ikke er tilstrækkelige, er konstateret, at den er lukket endeligt.

53 En sådan definition af begrebet »den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt«, kan imidlertid ikke berøre medlemsstaternes mulighed for i henhold til direktivets artikel 9 at anvende eller indføre bestemmelser, som er gunstigere for arbejdstagerne, navnlig med henblik på at dække løntilgodehavender for en periode efter indgivelsen af begæringen om indledning af den procedure, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af arbejdsgiverens kreditorer (jf. også dom af dags dato i de forenede sager Bonifaci m.fl. og Berto m.fl., præmis 36-43).

54 Det andet spørgsmål må derfor besvares med, at »den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt«, jf. direktivets artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, er datoen for indgivelsen af begæringen om indledning af den procedure, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af arbejdsgiverens kreditorer, idet garantien dog ikke kan udløses, før der er truffet afgørelse om at indlede en sådan procedure, eller før det i tilfælde, hvor virksomhedens aktiver ikke er tilstrækkelige, er konstateret, at den er lukket endeligt.

Det tredje spørgsmål

55 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret reelt oplyst, om direktivets artikel 4, stk. 3, og artikel 10 skal fortolkes således, at en medlemsstat kan fastsætte bestemmelser om, at de beløb, direktivet garanterer betalingen af, ikke må udbetales samtidig med en ydelse som den »indennità di mobilità«, der er omhandlet i artikel 4 og 16 i lov nr. 223 af 23. juli 1991, og som skal dække en opsagt arbejdstagers behov for økonomisk hjælp i de første tre måneder efter ansættelsesforholdets ophør.

56 I den forbindelse bemærkes, at medlemsstaterne efter direktivets artikel 4, stk. 3, kan fastsætte et loft over garantien for betaling af arbejdstagernes tilgodehavender for at undgå udbetaling af beløb, der overstiger direktivets sociale sigte. Dets formål er — som anført i præmis 50 i nærværende dom — på fællesskabsplan at sikre arbejdstagerne en minimumsbeskyttelse i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens ved betaling af tilgodehavender, der hidrører fra arbejdsaftaler eller ansættelsesforhold, og som vedrører løn for en bestemt periode.

57 Det fremgår af oplysningerne i sagen, at den ydelse, som i henhold til bekendtgørelsens artikel 2, stk. 4, litra c), ikke må udbetales samtidig med tilgodehavender, som direktivet sikrer betaling af, ikke hidrører fra arbejdsaftaler eller ansættelsesforhold, eftersom den i givet fald først udbetales efter opsigelsen af arbejdstageren og derfor ikke er betaling for ydelser udført i forbindelse med et ansættelsesforhold.

58 Hertil kommer, at selv om medlemsstaterne ifølge direktivets artikel 10 kan træffe de foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at undgå misbrug, er der

hverken i forelæggelseskendelsen eller i de indlæg, der er indgivet til Domstolen, anført noget til støtte for, at der foreligger et misbrug, som antikumulationsreglen skal forhindre.

59 Det tredje spørgsmål må derfor besvares med, at direktivets artikel 4, stk. 3, og artikel 10 skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke må fastsætte bestemmelser om, at de beløb, direktivet garanterer betalingen af, ikke må udbetales samtidig med en ydelse som den »indennità di mobilità«, der er omhandlet i artikel 4 og 16 i lov nr. 223 af 23. juli 1991, og som skal dække en opsagt arbejdstagers behov for økonomisk hjælp i de første tre måneder efter ansættelsesforholdets ophør.

Det fjerde spørgsmål

60 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplysninger om betydningen af ordene »de sidste tre måneder af arbejdsaftalen eller ansættelsesforholdet« i direktivets artikel 4, stk. 2.

61 Det bemærkes, at direktivets artikel 4, stk. 2, sikrer betalingen af tilgodehavender for løn for

— de sidste tre måneder af arbejdsaftalen eller ansættelsesforholdet, som enten ligger inden for en periode af seks måneder forud for den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt, eller forud for datoen for meddelelsen om arbejdstagerens opsigelse på grund af arbejdsgiverens insolvens

— eller for de sidste atten måneder af arbejdsaftalen eller ansættelsesforholdet, som ligger forud for enten den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt, eller datoen for ophør af arbejdstagerens arbejdsaftale eller ansættelsesforhold på grund af arbejdsgiverens insolvens, idet medlemsstaterne dog kan begrænse denne periode til otte uger eller til flere tidsrum, der tilsammen udgør en periode af samme længde.

62 Det følger af direktivets formål, at den tremånedersperiode, for hvilken artikel 4, stk. 2, sikrer betaling af løn, er udtrykt i måneder i den forstand, at perioden udgør tidsrummet mellem den dato i måneden, der svarer til det i direktivets artikel 4, stk. 2, nævnte tidspunkt, og den samme dato i den tredje måned forud herfor.

63 Som den tyske regering og Det Forenede Kongeriges regering har anført, ville en begrænsning af garantien til de sidste tre kalendermåneder — uanset på hvilken dag det i direktivets artikel 4, stk. 2, omhandlede tidspunkt er indtrådt — kunne have skadelige følger for de arbejdstagere, der er omfattet af direktivet, såfremt insolvensen ikke er indtrådt den sidste dag i måneden.

64 Det fjerde spørgsmål må følgelig besvares med, at ordene »de sidste tre måneder af arbejdsaftalen eller ansættelsesforholdet« i direktivets artikel 4, stk. 2, skal fortolkes således, at der er tale om tre hele måneder.

Sagens omkostninger

65 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering, af den tyske 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 hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN (Femte Afdeling)

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Venezia ved kendelse af 3. november 1995, for ret:

1) En medlemsstat kan i forbindelse med betaling af erstatning for det tab, arbejdstagere har lidt som følge af en for sen gennemførelse af Rådets direktiv 80/987/EØF af 20. oktober 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, anvende gennemførelsesforanstaltninger, der er truffet for sent, over for dem med tilbagevirkende gyldighed, herunder antikumulationsregler eller andre begrænsninger af garantiinstitutionernes betalingspligt, idet direktivet dog skal være gennemført korrekt. Den nationale ret skal imidlertid 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.

2) »Den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt«, jf. artikel 3, stk. 2, og artikel 4, stk. 2, i direktiv 80/987, er datoen for indgivelsen af begæringen om indledning af den procedure, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af arbejdsgiverens kreditorer, idet garantien dog ikke kan udløses, før der er truffet afgørelse om at indlede en sådan procedure, eller før det i tilfælde, hvor virksomhedens aktiver ikke er tilstrækkelige, er konstateret, at den er lukket endeligt.

3) Artikel 4, stk. 3, og artikel 10 i direktiv 80/987 skal fortolkes således, at en medlemsstat ikke må fastsætte bestemmelser om, at de beløb, direktivet garanterer betalingen af, ikke må udbetales samtidig med en ydelse som den »indennità di mobilità«, der er omhandlet i artikel 4 og 16 i den italienske lov nr. 223 af 23. juli 1991, og som skal dække en opsagt arbejdstagers behov for økonomisk hjælp i de første tre måneder efter ansættelsesforholdets ophør.

4) Ordene »de sidste tre måneder af arbejdsaftalen eller ansættelsesforholdet« i artikel 4, stk. 2, i direktiv 80/987 skal fortolkes således, at der er tale om tre hele måneder.

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