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

Asiassa C-373/95,

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

Federica Maso ym. ja

Graziano Gazzetta ym.

vastaan

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) ja

Italian valtio

ennakkoratkaisun työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY (EYVL L 283, s. 23) 2 artiklan, 3 artiklan 2 kohdan, 4 artiklan 2 ja 3 kohdan sekä 10 artiklan tulkinnasta ja siitä, miten jäsenvaltion vastuuta koskevaa periaatetta on tulkittava, kun valtio yhteisön oikeutta rikkomalla aiheuttaa vahinkoa yksityisille,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

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),

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

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— pääasioiden kantajat, edustajanaan asianajaja G. Boscolo, Venetsia,

— Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), edustajinaan asianajajat A. Todaro, L. Cantarini ja A. Mascia, Venetsia,

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

— Saksan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat E. Röder ja saman ministeriön Regierungsrätin z.A S. Maass,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Treasury Solicitor's Departmentin virkamies L. Nicoll, avustajanaan barrister N. Green,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamies M. Patakia ja oikeudellisessa yksikössä toimiva kansallinen virkamies E. Altieri,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan pääasioiden kantajien, edustajanaan G. Boscolo, Istituto nazionale della previdenza socialen (INPS), edustajinaan asianajajat A. Todaro, V. Morielli sekä R. Sarto, Venetsia, Italian hallituksen, edustajanaan D. Del Gaizo, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, edustajanaan L. Nicoll, avustajinaan N. Green ja barrister S. Richards, ja komission, asiamiehinään M. Patakia ja E. Altieri sekä oikeudellisen yksikön virkamies L. Gussetti, 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 Venezia on esittänyt 3.11.1995 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 29.11.1995, EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan nojalla neljä ennakkoratkaisukysymystä työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY (EYVL L 283, s. 23, jäljempänä direktiivi) 2 artiklan, 3 artiklan 2 kohdan, 4 artiklan 2 ja 3 kohdan ja 10 artiklan tulkinnasta sekä siitä, miten jäsenvaltion vastuuta koskevaa periaatetta on tulkittava, kun valtio yhteisön oikeutta rikkomalla aiheuttaa vahinkoa yksityisille.

2 Nämä kysymykset on esitetty riita-asiassa, jossa kantajina ovat F. Maso ja yksitoista muuta henkilöä ja G. Gazzetta ja seitsemäntoista muuta henkilöä sekä vastaajana on Istituto nazionale della previdenza sociale (jäljempänä INPS) ja jossa on kysymys direktiivin viivästyneestä täytäntöönpanosta aiheutuneen vahingon korvaamisesta.

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 I, 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 vahingonkorvausta 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 Asetuksen 2 §:n 1 momentissa säädetään, että palkkaturva koskee

"työsopimuksesta johtuvia maksamatta olevia palkkasaatavia, työsuhteen päättymisestä johtuvia palkkasaatavia lukuun ottamatta, niiltä työsuhteen kolmelta viimeiseltä kuukaudelta, jotka sisältyvät siihen kahdentoista kuukauden pituiseen ajanjaksoon, joka edeltää

a) päivää, jona jokin 1 §:n 1 momentissa mainituista menettelyistä aloitettiin".

10 Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä ilmenee, että tässä säännöksessä tarkoitettu kahdentoista kuukauden pituinen ajanjakso lasketaan taannehtivasti siitä päivästä lukien, jona päätös kyseisen yrityksen asettamisesta konkurssiin tehtiin (tai jona muu vastaava maksukyvyttömyyden toteamista koskeva menettely aloitetaan).

11 Lisäksi asetuksen 2 §:n 2 momentissa säädetään seuraavasti:

"Rahaston 1 momentin perusteella maksama palkkaturva ei saa ylittää palkkaturvakassan yhdeltä kuukaudelta maksaman avustuksen enimmäismäärää kolminkertaisena eläke- ja sosiaaliturvamaksujen pidättämisen jälkeen."

12 Asetuksen 2 §:n 4 momentin c kohdassa lisätään, että tätä palkkaturvaa ei makseta samanaikaisesti 23.7.1991 annetussa laissa nro 223 tarkoitetun työsuhteen päättymisen jälkeisten kolmen kuukauden ajalta myönnettävän liikkuvuuskorvauksen kanssa.

13 Pääasian kantajat, joiden työnantaja asetettiin konkurssiin 23.10.1983 ja ennen kuin asetus tuli voimaan, nostivat kanteen Pretura circondariale di Veneziassa ja vaativat, että INPS velvoitetaan suorittamaan vahingonkorvausta vahingosta, joka oli aiheutunut siitä, että direktiivi oli täytäntöönpantu säädetyn määräajan jälkeen.

14 Kantajat väittivät, että heillä on oikeus saada korvausta heille työsopimuksen kolmen viimeisen kuukauden aikana syntyneistä palkkasaatavista, joihin sisältyvät kultakin kuukaudelta maksettava palkka, niin sanotusta 13. ja 14. kuukauden palkasta kolmea kuukautta vastaava osuus ja korvaus käyttämättömistä lomapäivistä, kaikki nämä laillisine korkoineen ja ottaen huomioon rahanarvon vaihtelut työnantajan konkurssiinasettamispäivästä lukien.

15 Kansallinen tuomioistuin on epävarma siitä, sopiiko asetuksella säädetty korvausjärjestelmä yhteen sen periaatteen kanssa, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamastaan vahingosta, sellaisena kuin tämä periaate ilmenee yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Francovich I antamasta tuomiosta, koska asetuksella alennetaan jälkikäteen ja

tietyissä tapauksissa huomattavasti sen korvauksen ulottuvuutta, jota vahinkoa kärsineillä yksityisillä on mahdollisuus vaatia. Kansallinen tuomioistuin on myös epävarma useiden asetuksen säännösten yhteensopivuudesta asetuksella täytäntöönpannun direktiivin kanssa.

16 Tältä osin on palautettava mieliin ne direktiivin säännökset, jotka ovat nyt esillä olevan asian kannalta merkityksellisiä.

17 Direktiivin 2 artiklan 1 kohdan mukaan työnantajaa pidetään maksukyvyttömänä

a) jos työnantajan velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi on pyydetty sellaisen menettelyn aloittamista, jossa työntekijöiden työnantajalta olevat palkkasaatavat voidaan ottaa huomioon; ja

b) jos toimivaltainen viranomainen on joko päättänyt menettelyn aloittamisesta tai todennut, että työnantajan yritys on kokonaan lopetettu ja omaisuutta on niin vähän, että menettelyn aloittaminen ei ole perusteltua.

18 Direktiivin 3 artiklan 1 kohdassa säädetään jäsenvaltioiden velvollisuudesta toteuttaa tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että palkkaturvajärjestelmät turvaavat maksun työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuvista maksamatta olevista palkkasaatavista tiettyä päivää edeltävältä ajalta; tämän 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti tämä päivä on jäsenvaltion valinnan mukaan päivä, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut, päivä, jona työntekijä on irtisanottu työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi, tai päivä, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut, tai vaihtoehtoisesti päivä, jona kyseisen työntekijän kanssa tehty työsopimus tai työsuhde on työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi päättynyt.

19 Direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan maksuvelvollisuutta voidaan rajoittaa siten, että se koskee jäsenvaltioiden 3 artiklan 2 kohdan perusteella tekemän valinnan mukaisesti vain tietyiltä ajanjaksoilta maksamatta olevia palkkasaatavia, nimittäin

— niiltä kolmelta viimeiseltä kuukaudelta maksamatta olevia palkkasaatavia, jotka sisältyvät työnantajan maksukyvyttömyyden alkamispäivää edeltävään kuuden kuukauden jaksoon;

— niiltä sitä päivää edeltäviltä työsopimuksen tai työsuhteen kolmelta viimeiseltä kuukaudelta maksamatta olevia palkkasaatavia, jona työntekijä on irtisanottu työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi; tai

— niiltä sitä päivää edeltäviltä työsopimuksen tai työsuhteen 18 viimeiseltä kuukaudelta maksamatta olevia palkkasaatavia, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut tai jona työntekijän työsuhde on työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi päättynyt, jolloin jäsenvaltiot voivat rajoittaa maksuvelvollisuutta siten, että se koskee kahdeksan viikon jaksolta maksettavaa palkkaa, tai siten, että se koskee palkkaa usealta lyhyeltä ajanjaksolta, jotka yhteensä ovat kahdeksan viikkoa.

20 Lisäksi direktiivin 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat asettaa maksuille enimmäismäärän, jotta direktiivin sosiaaliset päämäärät ylittävien määrien maksamiselta vältytään.

21 Direktiivin 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat soveltaa tai antaa työntekijöille edullisempia säännöksiä.

22 Lopuksi direktiivin 10 artiklalla säilytetään erityisesti jäsenvaltioiden oikeus "toteuttaa väärinkäytösten estämiseksi tarvittavia toimenpiteitä".

23 Edellä esitetty huomioon ottaen kansallinen tuomioistuin päätti esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko sellainen kansallinen säännös (27.1.1992 annetun Italian asetuksen nro 80 2 §:n 7 momentti yhdessä 4 §:n kanssa), jolla jälkikäteen alennetaan jo kärsityn vahingon perusteella maksettavan vahingonkorvauksen määrää, sopusoinnussa EY:n perustamissopimuksen järjestelmän kanssa, sellaisena kuin se on määritetty Francovich-tapauksessa, jossa oli kyse jäsenvaltion vastuusta yksityisiä kohtaan, kun jäsenvaltio on rikkonut yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan?

2) Tarkoitetaanko direktiivin 80/987/ETY 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa ja 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa olevalla ilmaisulla 'maksukyvyttömyys on alkanut' sitä päivää, jona hakemus konkurssin tai muun yleistäytäntöönpanoon tähtäävän menettelyn aloittamiseksi on tehty, vai sitä päivää, jona tämä menettely on aloitettu (molemmat mainitaan 2 artiklassa)?

3) Voidaanko direktiivin 4 artiklan 3 kohtaa ja 10 artiklaa tulkita siten, että jäsenvaltio voi määrätä, ettei sellaisia työsuhteesta johtuvia palkkasaatavia, jotka ovat erääntyneet ennen irtisanomista, makseta, jos irtisanottu työntekijä saa irtisanomista seuraavilta kuukausilta muuta etuutta (tässä tapauksessa 23.7.1991 annetun Italian lain nro 223 4 ja 16 §:n mukainen liikkuvuuskorvaus)?

4) Onko 4 artiklan 2 kohdassa käytetyn ilmaisun 'työsopimuksen kolmelta viimeiseltä kuukaudelta' katsottava tarkoittavan kolmea viimeistä kalenterikuukautta vai keskellä kalenterikuukautta päättyneen työsuhteen päättymistä edeltäneitä kolmea kuukautta?"

Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

24 INPS väittää, että yhteisön oikeudessa ei yhteisöjen tuomioistuimen jo edellä mainitussa asiassa Francovich I antamassa tuomiossa täsmentämien seikkojen lisäksi ole sellaisia seikkoja, joista voisi olla hyötyä kansalliselle tuomioistuimelle sen ratkaistessa pääasiaa.

25 INPS lisää, että yhteisöjen tuomioistuimella ei ole toimivaltaa tulkita sellaisia direktiivin säännöksiä, joilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, ja että kaikki yhteisön oikeuden ja kansallisen oikeuden väliset ristiriidat on ratkaistava Corte costituzionalessa, joka on jo antanut asetuksen 2 §:n 7 momentin pätevyyttä koskevan ratkaisun.

26 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, s. 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).

27 Tältä osin riittää, että todetaan, että asetuksella toteutetussa järjestelmässä, joka koskee työntekijöille direktiivin viivästyneen täytäntöönpanon perusteella aiheutuneiden vahinkojen korvaamista, viitataan nimenomaisesti niihin asetuksen säännöksiin, joilla tämä direktiivi saatetaan osaksi Italian oikeusjärjestystä, ja että kansallinen tuomioistuin on katsonut tarpeelliseksi pyytää yhteisöjen tuomioistuinta esittämään yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, jotta se voisi arvioida, ovatko kyseiset kansalliset säännökset ja INPS:n tapa soveltaa niitä tässä tapauksessa sopusoinnussa yhteisön oikeuden kanssa.

28 Lisäksi 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).

29 INPS:n esittämiä ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottamista ja yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaa koskevia väitteitä ei näin ollen voida hyväksyä.

30 Italian hallitus katsoo puolestaan, että ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskeva päätös ei sisällä sellaisia tarvittavia, tosiseikkoja koskevia tietoja, joiden perusteella yhteisöjen tuomioistuin voisi antaa hyödyllisen vastauksen ja joiden perusteella jäsenvaltioiden hallitukset ja muut asianosaiset voisivat esittää EY:n tuomioistuimen perussäännön 20 artiklassa tarkoitetut huomautuksensa. Ennakkoratkaisupyyntö on Italian hallituksen mukaan tästä syystä jätettävä tutkimatta.

31 Tämän tuomion 1—14 kohdasta ja erityisesti Italian hallituksen yhteisöjen tuomioistuimessa esittämistä huomautuksista ilmenee tältä osin, että sekä yhteisöjen tuomioistuin, jäsenvaltioiden hallitukset, toimielimet että muutkin asianosaiset ovat saaneet ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevasta päätöksestä riittävästi tietoja ennakkoratkaisukysymyksiin liittyvistä tosiseikoista ja lainsäädännöstä.

32 Tästä seuraa, että Italian hallituksen esittämät ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamista koskevat väitteet on hylättävä. Esitettyihin kysymyksiin on siis vastattava.

Ensimmäinen kysymys

33 Ensimmäisellä ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa pääasiallisesti selvittää, onko jäsenvaltiolla oikeus soveltaa työntekijöihin taannehtivasti säädetyn määräajan jälkeen toteutettuja direktiivin täytäntöönpanosäännöksiä, kuten esimerkiksi päällekkäisyyttä ehkäiseviä sääntöjä tai muita näissä säännöksissä palkkaturvajärjestelmien maksuvelvollisuudelle asetettuja rajoituksia, kun se määrittää tämän viivästyneen täytäntöönpanon perusteella työntekijöille suoritettavaa vahingonkorvausta.

34 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 I, 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).

35 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).

36 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.

37 Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Francovich I 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, eivätkä ne saa olla sellaisia, että korvauksen saaminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa.

38 Yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Francovich I annetun tuomion 46 kohdassa, että jäsenvaltio oli velvollinen korvaamaan vahingon, joka yksityisille oikeussubjekteille oli aiheutunut siitä, että direktiiviä ei ole säädetyssä määräajassa saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

39 Tällaisen jäsenyysvelvoitteen noudattamatta jättämisen perusteella maksettavan vahingonkorvauksen ulottuvuuden osalta on huomautettava, että yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutunut vahinko voidaan periaatteessa korvata soveltamalla direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteitä taannehtivasti ja täydellisesti niihin työntekijöihin, joille direktiivin viivästynyt täytäntöönpano aiheuttaa vahinkoa, edellyttäen, että direktiivi on säännönmukaisesti pantu täytäntöön. Tällä soveltamisella halutaan nimittäin turvata näille työntekijöille ne oikeudet, jotka he olisivat saaneet, jos direktiivi olisi täytäntöönpantu säädetyssä määräajassa (ks. myös yhdistetyt asiat C-94/95 ja C-95/95, Bonifaci ym. ja Berto ym., tuomio 10.7.1997, Kok. 1997, s. I-3969, 51—54 kohta).

40 Direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteiden taannehtivan ja täydellisen soveltamisen välttämättömänä edellytyksenä on, että myös täytäntöönpanotoimeen mahdollisesti sisältyviä päällekkäisyyttä ehkäiseviä sääntöjä voidaan soveltaa, jos niillä ei vaaranneta direktiivillä yksityisille annettuja oikeuksia, ja että palkkaturvajärjestelmän maksuvelvollisuutta on rajoitettu direktiivistä ilmenevien edellytysten ja yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti, kun jäsenvaltio on tosiasiallisesti rajoittanut tätä velvollisuutta pannessaan direktiivin täytäntöön kansallisessa oikeudessa.

41 Kansallisen tuomioistuimen on tämän tuomion 34—37 kohdassa mieliin palautetut yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät periaatteet huomioon ottaen varmistettava käsiteltävänään olevassa asiassa, 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.

42 Ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siis vastattava siten, että määrittäessään korvausta vahingosta, joka työntekijöille on aiheutunut sen perusteella, että direktiivi on täytäntöönpantu säädetyn määräajan jälkeen, jäsenvaltiolla on oikeus soveltaa heihin taannehtivasti kyseisen määräajan jälkeen toteutettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä, myös päällekkäisyyttä ehkäiseviä sääntöjä tai muita näissä säännöksissä palkkaturvajärjestelmien maksuvelvollisuudelle asetettuja rajoituksia, edellyttäen, että direktiivi on säännönmukaisesti pantu täytäntöön. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin 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.

Toinen ennakkoratkaisukysymys

43 Toisella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa pääasiallisesti selvittää, mitä direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa ja 4 artiklan 2 kohdassa käytetyllä käsitteellä "työnantajan maksukyvyttömyyden alkaminen" tarkoitetaan; se kysyy erityisesti, vastaako näissä säännöksissä tarkoitettu työnantajan maksukyvyttömyyden alkaminen sitä päivää, jona velkojien yhteistä tyydyttämistä koskevan menettelyn aloittamista pyydettiin, vai päivää, jona tällaisen menettelyn aloittamista koskeva päätös tehtiin, jotka molemmat mainitaan direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa.

44 Ensiksi on syytä palauttaa mieliin, että yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-479/93, Francovich II, 9.11.1995 antamassaan tuomiossa (Kok. 1995, s. I-3843, 18 kohta) katsonut direktiivin 2 artiklan 1 kohdan sanamuodosta ilmenevän, että jotta työnantajaa voitaisiin pitää maksukyvyttömänä, on ensinnäkin välttämätöntä, että kyseisen jäsenvaltion laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä säädetään työnantajan omaisuutta koskevasta menettelystä, jossa saatavat voidaan ottaa huomioon; toiseksi, että tässä menettelyssä voidaan ottaa huomioon työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuvat saatavat työnantajalta; kolmanneksi, että menettelyn aloittamista on pyydetty; ja neljänneksi, että edellä mainittujen kansallisten säännösten mukaan toimivaltainen viranomainen on joko päättänyt menettelyn aloittamisesta tai todennut, että työnantajan yritys tai liiketoiminta on kokonaan lopetettu ja omaisuutta on niin vähän, että menettelyn aloittaminen ei ole perusteltua.

45 Näin ollen direktiivin soveltaminen edellyttää kahden seikan olemassaoloa: ensinnäkin, että kansallista toimivaltaista viranomaista on pyydetty aloittamaan velkojien yhteistä tyydyttämistä koskeva menettely, ja toiseksi, että tämä toimivaltainen viranomainen on päättänyt aloittaa menettelyn tai todennut omaisuuden vähäisyyden perusteella, että yritys on lopetettu.

46 Vaikka direktiivissä säädetyn palkkaturvan saamisen edellytyksenä on tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen kahden seikan toteutuminen, tällä perusteella ei kuitenkaan voida määrittää tämän turvan kattamia maksamatta olevia palkkasaatavia. Tätä kysymystä säännellään direktiivin 3 ja 4 artiklassa, joissa viitataan sellaiseen yhteen ainoaan päivään, jota edeltävälle ajanjaksolle näissä artikloissa tarkoitettujen viiteajanjaksojen on sijoituttava.

47 Jäsenvaltioille annetaan näin direktiivin 3 artiklassa mahdollisuus valita useista mahdollisuuksista se päivä, jota edeltävältä ajalta maksamatta olevat palkkasaatavat on turvattu. Nämä jäsenvaltioiden näin tekemät valinnat otetaan huomioon direk-

tiivin 4 artiklan 2 kohdassa, jossa määritetään ne maksamatta olevat palkkasaatavat, jotka palkkaturvavastuun on joka tapauksessa katettava siinä tapauksessa, että kuten nyt esillä olevassa asiassa, jäsenvaltio päättää 4 artiklan 1 kohdan perusteella ajallisesti rajoittaa tätä vastuuta.

48 Nyt esillä olevassa asiassa Italian valtio on valinnut täksi tietyksi päiväksi 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa ja 4 artiklan 2 kohdan ensimmäisessä luetelmakohdassa tarkoitetun työnantajan maksukyvyttömyyden alkamispäivän pidentäen viiteajanjakson kuudesta kahteentoista kuukauteen.

49 Edellä esitetystä seuraa, että vaikka direktiivillä säädetyn työntekijöiden suojaa koskevan järjestelmän soveltamisen edellytyksenä on samanaikaisesti se, että velkojien yhteistä tyydyttämistä on pyydetty kyseisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, ja se, että menettelyn aloittamisesta on muodollisesti päätetty, direktiivillä turvatut maksamatta olevat palkkasaatavat määritetään 3 artiklan 2 kohdan ensimmäisen luetelmakohdan ja 4 artiklan 2 kohdan mukaan sen päivän mukaisesti, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut ja joka ei välttämättä ole sama kuin päivä, jona kyseinen päätös annettiin.

50 Kuten nyt esillä olevan asian olosuhteista ilmenee, päätös velkojien yhteistä tyydyttämistä koskevan menettelyn aloittamisesta, tai — kuten nyt esillä olevassa asiassa — tarkemmin ottaen konkurssiin asettamisesta, voidaan näet antaa pitkän ajan kuluttua menettelyn aloittamisesta tai niiden työskentelyajanjaksojen päättymisestä, joilta palkat ovat jääneet maksamatta, ja tästä seuraa, että jos työnantajan maksukyvyttömyyden alkamisen edellytyksenä on oltava se, että direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät, direktiivillä ei voida koskaan turvata näiden palkkojen maksamista 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut ajalliset rajoitukset huomioon ottaen sellaisten syiden perusteella, jotka ovat täysin työntekijöistä riippumattomia. Tämä viimeksi mainittu seuraus olisi vastoin direktiivin tavoitetta, jonka mukaan — kuten sen ensimmäisestä perustelukappaleesta ilmenee — työntekijöille on varmistettava tietty yhteisön vähimmäissuoja työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa.

51 Työnantajan maksukyvyttömyyden alkamisajankohtana ei voida kuitenkaan pitää palkkojen maksamisen lopettamisajankohtaa pääasian kantajien väittämin tavoin. Direktiivin 3 artiklassa ja 4 artiklan 2 kohdassa viitataan nimittäin maksukyvyttömyyden alkamispäivää edeltävään ajanjaksoon määritettäessä niitä maksamatta olevia palkkasaatavia, joiden on kuuluttava direktiivillä säädetyn palkkaturvajärjestelmän piiriin. Jos pääasioiden kantajien näkemykseen yhdyttäisiin, olisi katsottava, että työnantaja ei ole ennen tätä päivää lakannut maksamasta palkkoja, ja tästä seuraisi, ettei 3 artiklalla eikä 4 artiklan 2 kohdalla olisi enää merkitystä.

52 Kun otetaan huomioon direktiivin sosiaaliset tavoitteet ja se, että on tarpeen vahvistaa täsmällisesti ne viiteajanjaksot, joilla direktiivin mukaan on oikeudellisia vaikutuksia, direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa ja 4 artiklan 2 kohdassa käytettyä käsitettä "työnantajan maksukyvyttömyyden alkaminen" on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan sitä päivää, jolloin velkojien yhteiseen tyydyttämiseen tähtäävän menettelyn aloittamista pyydettiin, koska palkkaturvaa ei voida myöntää ennen kuin tällaisen menettelyn aloittamisesta on päätetty tai on todettu, että yritys on lopetettu omaisuuden vähäisyyden vuoksi.

53 Tällä työnantajan maksukyvyttömyyden alkamisen käsitteen määrittelyllä ei kuitenkaan rajoiteta direktiivin 9 artiklassa säädettyä jäsenvaltioiden oikeutta soveltaa tai antaa säännöksiä, jotka ovat työntekijöille edullisempia, etenkään sellaisten maksamatta olevien palkkasaatavien saattamiseksi turvan piiriin, jotka perustuvat velkojien yhteistä tyydyttämistä koskevan menettelyn aloittamista koskevan pyynnön esittämisen jälkeiseen ajanjaksoon (ks. myös em. asia Bonifaci ym. ja Berto ym., tuomion 36—43 kohta).

54 Toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on siis vastattava siten, että direktiivin 3 artiklan 2 kohdassa ja 4 artiklan 2 kohdassa käytettyä käsitettä "työnantajan maksukyvyttömyyden alkaminen" on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan sitä päivää, jona velkojien yhteistä tyydyttämistä koskevan menettelyn aloittamista pyydettiin, koska palkkaturvaa ei voida myöntää ennen kuin tällaisen menettelyn aloittamisesta on päätetty tai on todettu, että yritys on lopetettu omaisuuden vähäisyyden vuoksi.

Kolmas ennakkoratkaisukysymys

55 Kolmannella ennakkoratkaisukysymyksellään kansallinen tuomioistuin kysyy pääasiallisesti, onko direktiivin 4 artiklan 3 kohtaa ja 10 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltio voi antaa säännöksiä, jotka estävät direktiivillä turvattujen määrien päällekkäisyyden esimerkiksi 23.7.1991 annetun lain nro 223 4 ja 16 §:ssä säädetyn liikkuvuuskorvauksen kanssa, jonka tarkoituksena on irtisanotun työntekijän tukeminen työsuhteen päättymisen jälkeisten kolmen kuukauden ajan.

56 Tältä osin on syytä muistuttaa, että direktiivin 4 artiklan 3 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioilla on oikeus rajoittaa työntekijöiden maksamatta olevia palkkasaatavia koskevaa palkkaturvaa, jotta direktiivin sosiaaliset päämäärät ylittävien määrien maksamiselta vältyttäisiin. Kuten edellä tämän tuomion 50 kohdassa on jo todettu, näiden päämäärien mukaan työntekijöille on työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa varmistettava tietty yhteisön vähimmäissuoja heidän työsopimuksista tai työsuhteista johtuvien, määrätyltä ajanjaksolta maksamatta olevien palkkasaataviensa maksun varmistamiseksi.

57 Asiakirjoista ilmenee, että korvaus, jota asetuksen 2 §:n 4 momentin c kohdan perusteella ei saa maksaa samanaikaisesti direktiivillä turvattujen palkkasaatavien kanssa, ei ole työsopimukseen tai työsuhteeseen liittyvä korvaus, koska sitä maksetaan joka tapauksessa vasta työntekijän irtisanomisen jälkeen eikä sillä pyritä korvaamaan työsuhteen perusteella tehtyä työtä.

58 Vaikka jäsenvaltioilla onkin direktiivin 10 artiklan nojalla oikeus toteuttaa väärinkäytösten estämiseksi tarvittavia toimenpiteitä, ennakkoratkaisupyynnön esittä-

mistä koskevassa päätöksessä ja yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyissä huomautuksissa ei ole esitetty seikkoja, joilla pyrittäisiin osoittamaan jonkin sellaisen väärinkäytöksen olemassaolo, jota kyseisellä päällekkäisyyttä ehkäisevällä säännöllä pyritään estämään.

59 Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on tästä syystä vastattava siten, että direktiivin 4 artiklan 3 kohtaa ja 10 artiklaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio ei voi antaa säännöksiä, joilla estetään direktiivillä turvattujen määrien päällekkäisyys esimerkiksi 23.7.1991 annetun lain nro 223 4 ja 16 §:ssä säädetyn liikkuvuuskorvauksen kanssa, jonka tarkoituksena on irtisanotun työntekijän tukeminen työsuhteen päättymisen jälkeisten kolmen kuukauden ajan.

Neljäs ennakkoratkaisukysymys

60 Kansallinen tuomioistuin kysyy neljännessä ennakkoratkaisukysymyksessään, mitä direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa käytetyllä ilmaisulla "työsopimuksen tai työsuhteen kolme viimeistä kuukautta" tarkoitetaan.

61 On syytä muistuttaa, että direktiivin 4 artiklan 2 kohdalla turvataan maksamatta olevien palkkasaatavien maksaminen

— työsopimuksen tai työsuhteen niiltä kolmelta viimeiseltä kuukaudelta, jotka sisältyvät työnantajan maksukyvyttömyyden alkamispäivää edeltävään kuuden kuukauden jaksoon tai jotka edeltävät työntekijän irtisanomista työnantajan maksukyvyttömyyden vuoksi, tai

— niiltä työsopimuksen tai työsuhteen 18 viimeiseltä kuukaudelta, jotka edeltävät päivää, jona työnantajan maksukyvyttömyys on alkanut tai jona työntekijän työsopimus tai työsuhde on päättynyt; jäsenvaltiot voivat tällöin rajoittaa tämän ajanjakson kahdeksaksi viikoksi tai useammaksi lyhyeksi ajanjaksoksi, jotka yhteensä ovat kahdeksan viikkoa.

62 Direktiivin tavoitteesta seuraa, että se kolmen kuukauden pituinen ajanjakso, johon 4 artiklan 2 kohdassa turvatut palkat liittyvät, on ilmaistu kalenterikuukausina siten, että tällä ajanjaksolla tarkoitetaan ajanjaksoa, joka sijoittuu direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun maksukyvyttömyyden alkamispäivän ja sitä edeltävän kolmannen kuukauden vastaavan päivän välille.

63 Kuten Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset ovat huomauttaneet, jos palkkaturva näet rajoitettaisiin koskemaan kolmea viimeistä kalenterikuukautta, tällä voisi olla haitallisia seurauksia direktiivin edunsaajille, olipa direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu maksukyvyttömyyden alkamispäivä mikä tahansa paitsi kalenterikuukauden viimeinen päivä.

64 Tästä seuraa, että neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava siten, että direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa käytettyä ilmausta "työsopimuksen tai työsuhteen kolme viimeistä kuukautta" on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan kolmea välittömästi edeltävää kuukautta.

Oikeudenkäyntikulut

65 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian, Saksan 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 Venezian 3.11.1995 tekemällään päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Määrittäessään korvausta vahingosta, joka työntekijöille on aiheutunut sen perusteella, että työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi 80/987/ETY on täytäntöönpantu säädetyn määräajan jälkeen, jäsenvaltiolla on oikeus soveltaa heihin taannehtivasti kyseisen määräajan jälkeen annettuja täytäntöönpanotoimenpiteitä, myös päällekkäisyyttä ehkäiseviä sääntöjä tai muita palkkaturvajärjestelmien maksuvelvollisuudelle asetettuja rajoituksia, edellyttäen, että direktiivi on säännönmukaisesti pantu täytäntöön. Kansallisen tuomioistuimen on kuitenkin 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.

2) Direktiivin 80/987/ETY 3 artiklan 2 kohdassa ja 4 artiklan 2 kohdassa käytettyä käsitettä "työnantajan maksukyvyttömyyden alkaminen" on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan sitä päivää, jona velkojien yhteiseen tyydyttämiseen tähtäävän menettelyn aloittamista pyydettiin, koska palkkaturvaa ei voida myöntää ennen kuin tällaisen menettelyn aloittamisesta on päätetty tai on todettu, että yritys on lopetettu omaisuuden vähäisyyden vuoksi.

3) Direktiivin 80/987/ETY 4 artiklan 3 kohtaa ja 10 artiklaa on tulkittava siten, että jäsenvaltio ei voi antaa säännöksiä, joilla estetään direktiivillä turvattujen määrien päällekkäisyys esimerkiksi 23.7.1991 annetun lain nro 223 4 ja 16 §:ssä säädetyn liikkuvuuskorvauksen kanssa, jonka tarkoituksena on irtisanotun työntekijän tukeminen työsuhteen päättymisen jälkeisten kolmen kuukauden ajan.

4) Direktiivin 80/987/ETY 4 artiklan 2 kohdassa käytettyä ilmausta "työsopimuksen tai työsuhteen kolme viimeistä kuukautta" on tulkittava siten, että sillä tarkoitetaan kolmea välittömästi edeltävää kuukautta.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Julistettiin Luxemburgissa 10 päivänä heinäkuuta 1997.

R. Grass J. C. Moitinho de Almeida

kirjaaja viidennen jaoston puheenjohtaja