DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)
den 10 juli 1997 *

I mål C-373/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Pretura circondariale di Venezia (Italien), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid den nationella domstolen anhängiga målen mellan

Federica Maso m. fl.,

Graziano Gazzetta m. fl.

och

Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS),

Repubblica italiana,

angående tolkningen av artiklarna 2, 3.2, 4.2, 4.3 och 10 i rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (EGT L 283, s. 23) samt av principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom en sådan överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas staten,

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.C. Moitinho de Almeida samt domarna L. Sevón, D.A.O. Edward, P. Jann och M. Wathelet (referent),

generaladvokat: G. Cosmas,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— sökandena vid den nationella domstolen, genom advokaten G. Boscolo, Venedig,

— Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), genom advokaterna A. Todaro, L. Cantarini och A. Mascia, Venedig,

— Italiens regering, genom professor Umberto Leanza, chef för utrikesministeriets avdelning för diplomatiska tvister, i egenskap av ombud, biträdd av D. del Gaizo, avvocato dello Stato,

— Tysklands regering, genom E. Röder, ministerialrat vid förbundsekonomiministeriet, och S. Maass, Regierungsrätin z. A vid samma ministerium, båda i egenskap av ombud,

— Förenade kungarikets regering, genom L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud, biträdd av N. Green, barrister,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom M. Patakia, rättstjänsten, och E. Altieri, nationell tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 3 oktober 1996 av: sökandena vid den nationella domstolen, företrädda av G. Boscolo, Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), företrätt av A. Todaro och advokaten R. Sarto, Rom, samt av advokaten V. Morielli, Neapel, Italiens regering, företrädd av D. del Gaizo, Förenade kungarikets regering, företrädd av L. Nicoll, biträdd av N. Green och S. Richards, båda barristers, och av kommissionen, företrädd av M. Patakia, E. Altieri och L. Gussetti, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

och efter att den 23 januari 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Pretura circondariale di Venezia har genom beslut av den 3 november 1995, som inkom till domstolen den 29 november samma år, begärt att domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget 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 av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (EGT L 283, s. 23, nedan kallat direktivet) samt av principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom en sådan överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas staten.

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för ett mål i vilket Federica Maso och elva andra personer samt Graziano Gazzetta och sjutton andra personer för talan mot Istituto nazionale della previdenza sociale (nedan kallat INPS) om ersättning för den skada som har vållats dem genom att direktivet har införlivats för sent.

3 Direktivet har till syfte att tillförsäkra arbetstagare ett gemenskapsrättsligt minimiskydd vid arbetsgivarens insolvens och påverkar inte befintliga förmånligare bestämmelser i medlemsstaterna. I detta syfte föreskrivs bland annat särskilda garantier för betalning av arbetstagarnas utestående löner.

4 Enligt artikel 11.1 var medlemsstaterna skyldiga att sätta i kraft de bestämmelser som var nödvändiga för att följa direktivet före den 23 oktober 1983.

5 Då Republiken Italien inte iakttog denna skyldighet fastställde domstolen dess fördragsbrott i dom av den 2 februari 1989 i mål 22/87, kommissionen mot Italien (Rec. 1989, s. 143).

6 I dom av den 19 november 1991 i mål C-6/90 och C-9/90, Francovich I (Rec. 1991, s. I-5357), har domstolen dessutom förklarat att de bestämmelser i direktivet som definierar arbetstagarnas rättigheter borde tolkas på så sätt att, å ena sidan, de berörda inte skulle kunna göra gällande sina rättigheter enligt direktivet mot medlemsstaten vid nationella domstolar, eftersom tillämpningsåtgärder inte hade vidtagits inom de föreskrivna fristerna, och, å andra sidan, medlemsstaten skulle vara skyldig att ersätta de skador som hade vållats enskilda genom underlåtenheten att införliva direktivet.

7 Den 27 januari 1992 antog den italienska regeringen, med stöd av lagen om bemyndigande nr 428 av den 29 december 1990, förordning (decreto legislativo) nr 80 för att införliva direktivet med italiensk rätt (*GURI* nr 36, av den 13 februari 1992, nedan kallad förordningen).

8 I artikel 2.7 i förordningen fastställs förutsättningarna för ersättning för skada som vållats genom att direktivet har införlivats för sent, varvid det hänvisas till de

tillämpningsföreskrifter som för att genomföra direktivet har fastställts i fråga om garantiinstitutionernas betalningsansvar gentemot arbetstagare som är offer för sin arbetsgivares insolvens. Denna bestämmelse har följande lydelse:

"Den ersättning som eventuellt skall utbetalas i samband med de förfaranden som föreskrivs i artikel 1.1 (nämligen konkurs, ackord, tvångslikvidation och tvångsförvaltning av större företag som befinner sig i kris), såsom gottgörelse av skada som vållats genom underlåtenhet att införliva direktiv 80/987/EEG, skall bestämmas i enlighet med de frister, åtgärder och tillämpningsföreskrifter som anges i punkterna 1, 2 och 4. Skadeståndstalan skall väckas inom ett år från den dag då denna förordning träder i kraft."

9 I artikel 2.1 i förordningen anges att garantin avser

"fordringar på grund av anställningsavtal, andra än fordringar på ersättning på grund av att avtalet upphör, som avser de tre sista månaderna av ett anställningsförhållande som har pågått inom en tidsperiod av tolv månader före

a) dagen för beslutet att inleda ett av de förfaranden som anges i artikel 1.1".

10 Av beslutet om hänskjutande framgår att den tolvmånadersperiod till vilken det hänvisas i sistnämnda bestämmelse skall beräknas retroaktivt från den dag då det berörda företaget försattes i konkurs (eller då motsvarande åtgärd vidtogs för att inleda ett insolvensförfarande).

11 Artikel 2.2 i förordningen har följande lydelse:

"Den utbetalning som (garanti)fonden gör med tillämpning av artikel 1 får inte överstiga ett belopp som motsvarar tre gånger det övre gränsbeloppet för den ersättning som undantagsvis betalas som komplement till månadslönen med avdrag för sociala avgifter."

12 I artikel 2.4 c tilläggs att denna betalning inte kan kumuleras med den flyttningsersättning som i enlighet med lag nr 223 av den 23 juli 1991 beviljas under tre månader efter det att anställningsförhållandet har upphört.

13 Sökandena vid den nationella domstolen, vilkas arbetsgivare försattes i konkurs efter den 23 oktober 1983 och före den dag då förordningen trädde i kraft, har väckt talan vid Pretura circondariale di Venezia och yrkat att INPS skall förpliktas att ersätta den skada som de har lidit genom att direktivet införlivades för sent.

14 De har gjort gällande att de hade rätt till full betalning av de fordringar som uppkommit under de tre sista månaderna av deras anställning, inklusive, för varje månad, lön, extra månadslön, semesterersättning, lagstadgad ränta och beaktande av valutakursväxlingar från dagen för arbetsgivarens konkurs.

15 Den nationella domstolen har känt viss osäkerhet i fråga om huruvida de regler om ersättning som har införts genom förordningen är förenliga med principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom en överträdelse av gemenskapsrätten, såsom den har fastslagits av domstolen i den ovan nämnda domen i målet Francovich I, i den mån som förordningen medför att omfattningen av den

ersättning som skadelidande kan göra anspråk på begränsas i efterhand, och i vissa fall på ett kännbart sätt. Den nationella domstolen önskar även få klarhet i om ett antal bestämmelser i förordningen är förenliga med det direktiv som de är avsedda att genomföra.

16 I det avseendet finns anledning att erinra om de relevanta bestämmelserna i direktivet.

17 Enligt lydelsen av artikel 2.1 i direktivet skall en arbetsgivare anses vara insolvent

a) när en ansökan har inlämnats om att det i enlighet med respektive medlemsstats lagar och andra författningar skall inledas ett förfarande som innebär att arbetsgivarens tillgångar tas i anspråk för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar och som gör det möjligt att ta hänsyn till fordringarna enligt artikel 1,

b) när den enligt dessa lagar och andra författningar behöriga myndigheten

— antingen har beslutat att inleda förfarandet,

— eller har fastställt att arbetsgivarens företag eller verksamhet definitivt har upphört och att befintliga tillgångar är otillräckliga för att förfarandet skall kunna inledas.

18 Enligt artikel 3.1 i direktivet är medlemsstaterna skyldiga att vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa att garantiinstitutioner garanterar betalning av arbetstagarnas fordringar, som grundar sig på anställningsavtal eller anställningsförhållanden och som gäller lön för tiden före ett visst datum. Detta datum skall, alltefter medlemsstaternas val och i enlighet med artikel 3.1, vara antingen den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde eller den dag då arbetstagaren fick besked om uppsägning på grund av arbetsgivarens insolvens eller den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde alternativt då anställningsavtalet eller anställningsförhållandet upphörde på grund av insolvensen.

19 Enligt lydelsen av artikel 4.2 i direktivet får betalningen dock begränsas till utestående fordringar som gäller lön som hänför sig till vissa perioder, beroende på det val medlemsstaterna gjort med tillämpning av artikel 3.2, nämligen

— de sista tre månaderna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande som har pågått inom en tidsperiod av sex månader före den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde,

— de sista tre månaderna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande före den dag då arbetstagaren fick besked om uppsägning på grund av arbetsgivarens insolvens,

— de sista 18 månaderna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande före den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde eller då anställningsavtalet eller anställningsförhållandet upphörde på grund av insolvensen. I detta fall får medlemsstaterna begränsa betalningsansvaret till lön motsvarande en tidsperiod om åtta veckor eller flera kortare perioder om sammanlagt åtta veckor.

20 Medlemsstaterna har dessutom rätt att i enlighet med artikel 4.3 i direktivet sätta en övre gräns för betalningarna, för att undvika utbetalning av belopp som går utöver de sociala målen för direktivet.

21 Enligt artikel 9 i direktivet får medlemsstaterna tillämpa eller utfärda bestämmelser som är gynnsammare för arbetstagarna.

22 I artikel 10 görs slutligen förbehåll för medlemsstaternas rätt att "vidta åtgärder för att förhindra missbruk".

23 Mot denna bakgrund har den nationella domstolen beslutat att ställa följande tolkningsfrågor till EG-domstolen:

"1. Är en inhemsk bestämmelse (artikel 2.7, jämförd med artikel 4, i den italienska förordningen nr 80 av den 27 januari 1992) som medför en begränsning i efterhand av skadeståndsbeloppet för redan liden skada förenlig med EG-fördragets system, såsom det definieras i domen i målet Francovich angående 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 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 anställningsförhållande' 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

24 INPS har hävdat att bortsett från de uppgifter som EG-domstolen har lämnat i domen i målet Francovich I kan gemenskapsrätten inte till någon del vara till användning för den nationella domstolen i avgörandet av den anhängiga tvisten.

25 INPS har tillagt att domstolen saknar behörighet att tolka bestämmelser i ett direktiv som inte har direkt effekt och att all kollision mellan gemenskapsrätt och inhemsk rätt skall lösas av Corte costituzionale, som redan har uttalat sig om giltigheten av artikel 2.7 i förordningen.

26 Enligt fast rättspraxis ankommer det endast på de nationella domstolar vid vilka talan väckts och som har ansvaret för det kommande rättsliga avgörandet att med hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje mål bedöma såväl behovet av ett förhandsavgörande för att kunna avgöra målet som relevansen av de frågor som de ställer till domstolen (se bland annat dom av den 21 mars 1996 i mål C-297/94, Bruyère m. fl., REG 1996, s. I-1551, punkt 19). Det är endast när det på ett uppenbart sätt framgår att den tolkning eller den bedömning av en gemenskapsrättslig regels giltighet som den nationella domstolen har begärt saknar allt samband med den verkliga beskaffenheten av eller syftet med tvisten vid den nationella domstolen som begäran om förhandsavgörande kan avvisas (se bland annat dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman, REG 1995, s. I-4921, punkt 61).

27 Det är i detta fall tillräckligt att konstatera att det i de regler som införts genom förordningen för att ersätta arbetstagarna för den skada som vållats dem genom att direktivet har införlivats för sent uttryckligen hänvisas till bestämmelserna i den förordning varigenom direktivet har införlivats med den italienska rättsordningen, och att den nationella domstolen har ansett det nödvändigt att be EG-domstolen om gemenskapsrättsliga tolkningsdata för att kunna bedöma om de ifrågavarande nationella bestämmelserna, och det sätt på vilket de har tillämpats av till exempel INPS, är förenliga med gemenskapsrätten.

28 Enligt lydelsen av artikel 177 i fördraget är domstolen för övrigt behörig att meddela förhandsavgörande angående tolkningen av rättsakter som beslutas av gemenskapens institutioner, oavsett om dessa är direkt tillämpliga eller inte (dom av den 20 maj 1976 i mål 111/75, Rec. 1976, s. 657, punkt 7).

29 De invändningar om rättegångshinder som INPS har gjort i fråga om begäran om förhandsavgörande och domstolens behörighet skall följaktligen ogillas.

30 Den italienska regeringen anser för sin del att beslutet om hänskjutande inte innehåller den information om faktiska omständigheter som är nödvändig för att domstolen skall kunna lämna ett användbart svar och för att medlemsstaterna och andra berörda parter skall kunna avge yttrande i enlighet med artikel 20 i domstolens stadga. Regeringen anser således att begäran om förhandsavgörande skall avvisas.

31 I det avseendet framgår det av punkt 1—14 i denna dom och av de yttranden som har inkommit till domstolen, från bland annat den italienska regeringen själv, att beslutet om hänskjutande har försett såväl domstolen som medlemsstaternas regeringar, institutionerna och andra berörda parter med tillräcklig information om den faktiska och rättsliga bakgrunden till frågorna i begäran om förhandsavgörande.

32 De invändningar om rättegångshinder som den italienska regeringen har gjort i fråga om begäran om förhandsavgörande skall följaktligen ogillas. De ställda frågorna skall således besvaras.

Den första frågan

33 Genom sin första fråga önskar den nationella domstolen i huvudsak få veta om en medlemsstat, när det gäller ersättningen för den skada som har vållats arbetstagarna genom att direktivet har införlivats för sent, har rätt att på dessa arbetstagare retroaktivt tillämpa de för sent vidtagna åtgärderna för genomförande av direktivet, inbegripet kumulationsförbud eller andra begränsningar av garantiinstitutionens betalningsansvar som fastställs genom dessa åtgärder.

34 I detta hänseende kan erinras om att domstolen upprepade gånger har fastslagit att principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna utgör en väsentlig del av fördragets system (dom i ovannämnda målet Francovich I, punkt 35, och dom av den 5 mars 1996 i förenade målen C-46/93 och C-48/93, Brasserie du pêcheur och Factortame, REG 1996, s. I-1029, punkt 31, av den 26 mars 1996 i mål C-392/93, British Telecommunications, REG 1996, s. I-1631, punkt 38, av den 23 maj 1996 i mål C-5/94, Hedley Lomas, REG 1996, s. I-2553, punkt 24, samt av den 8 oktober 1996 i förenade målen C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 och C-190/94, Dillenkofer m. fl., REG 1996, s. I-4845, punkt 20).

35 Vad beträffar förutsättningarna för att en medlemsstat skall vara skyldig att ersätta de vållade skadorna framgår av ovannämnda rättspraxis att de är tre till antalet, nämligen att syftet med den gemenskapsrättsliga norm som har överträtts är att tillförsäkra enskilda rättigheter, att överträdelsen är tillräckligt klar och att det finns ett direkt orsakssamband mellan överträdelsen och den skada som de drabbade personerna har lidit (ovannämnda domar i målen Brasserie du pêcheur och Factortame, punkt 51, British Telecommunications, punkt 39, Hedley Lomas, punkt 25, och Dillenkofer m. fl., punkt 24).

36 Beträffande omfattningen av det skadestånd som medlemsstaterna har att utge vid fördragsbrott, följer det av ovannämnda dom i målet Brasserie du pêcheur och Factortame, punkt 82, att ersättningen skall vara adekvat i förhållande till den lidna skadan, det vill säga vara av sådant slag att den säkerställer ett effektivt skydd för de skadelidandes rättigheter.

37 Det framgår slutligen av fast rättspraxis sedan ovannämnda dom i målet Francovich I, punkt 41—43, att det — med förbehåll för ovanstående — är inom ramen för nationell skadeståndsrätt som det ankommer på staten att gottgöra följderna av den vållade skadan, på villkor att de förutsättningar som fastställs i nationell lagstiftning i fråga om skadestånd inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande nationella ersättningsanspråk eller utformas på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd.

38 Vad gäller förevarande fall har domstolen i ovannämnda dom i målet Francovich I, punkt 46, redan fastslagit att medlemsstaten är skyldig att ersätta de skador som har vållats enskilda genom underlåtenheten att införliva direktivet inom den föreskrivna tidsfristen.

39 Vad beträffar omfattningen av den ersättning som skall utges för skada till följd av sådan underlåtenhet bör påpekas att en retroaktiv och fullständig tillämpning av åtgärderna för genomförande av direktivet på de arbetstagare som blivit lidande av att direktivet har införlivats för sent i princip ger möjlighet att avhjälpa skadeverkningarna av att gemenskapsrätten har åsidosatts, under förutsättning att direktivet har införlivats korrekt. En sådan tillämpning skulle nämligen ha till verkan att tillförsäkra dessa arbetstagare de rättigheter som de skulle ha åtnjutit om direktivet hade införlivats inom den föreskrivna fristen (se även dom av samma dag i förenade målen C-94/95 och C-95/95, Bonifaci m. fl. och Berto m. fl., REG 1997, s. I-3969, punkt 51—54).

40 En retroaktiv och fullständig tillämpning av åtgärderna för genomförande av direktivet innebär med nödvändighet att det även kan bli fråga om att tillämpa eventuella kumulationsförbud i införlivandebestämmelserna, under förutsättning att de inte inskränker de rättigheter som enskilda ges i direktivet, samt att begränsa garantiinstitutionernas betalningsansvar i enlighet med de villkor och andra bestämmelser som anges i direktivet, om en medlemsstat faktiskt har begränsat detta ansvar när direktivet införlivades med den inhemska rättsordningen.

41 Det ankommer dock på den nationella domstolen att inom ramen för den tvist som är anhängig vid sagda domstol och med hänsyn till de principer som följer av domstolens rättspraxis, vilka erinras om i punkt 34—37 i denna dom, övervaka att ersättningen för den skada som de berättigade har lidit är adekvat. En retroaktiv, riktig och fullständig tillämpning av åtgärderna för genomförande av direktivet är tillräcklig för detta ändamål, såvida inte de berättigade visar att de har lidit ytterligare förluster på grund av att de inte i rätt tid har kunnat åtnjuta de ekonomiska förmåner som garanteras genom direktivet, varvid även dessa förluster skall ersättas.

42 Den första frågan skall således besvaras på så sätt att en medlemsstat, i fråga om ersättning för skada som har vållats arbetstagare genom att direktivet har införlivats för sent, har rätt att på sådana arbetstagare retroaktivt tillämpa för sent vidtagna genomförandeåtgärder, inbegripet kumulationsförbud eller andra begränsningar av garantiinstitutionens betalningsansvar, under förutsättning att direktivet har införlivats korrekt. Det ankommer dock på den nationella domstolen att övervaka att ersättningen för den skada som de berättigade har lidit är adekvat. En retroaktiv, riktig och fullständig tillämpning av åtgärderna för genomförande av direktivet är tillräcklig för detta ändamål, såvida inte de berättigade visar att de har lidit ytterligare förluster på grund av att de inte i rätt tid har kunnat åtnjuta de ekonomiska förmåner som garanteras genom direktivet, varvid även dessa förluster skall ersättas.

Den andra frågan

43 Genom sin andra fråga önskar den nationella domstolen i huvudsak få veta vad som menas med begreppet "den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde" i artiklarna 3.2 och 4.2 i direktivet. Den undrar särskilt huruvida den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde, i den mening som avses i dessa bestämmelser, motsvaras av dagen för ansökan om att det skall inledas ett förfarande för kollektiv reglering av fordringar eller av dagen för beslutet att inleda detta förfarande, vilka båda anges i artikel 2.1 i direktivet.

44 Det skall först erinras om att domstolen, i dom av den 9 november 1995 i mål C-479/93, Francovich II (REG 1995, s. I-3843, punkt 18), fann att det av lydelsen av artikel 2.1 i direktivet framgår att det för att en arbetsgivare skall anses vara insolvent för det första krävs att det enligt respektive medlemsstats lagar och andra författningar finns ett förfarande som innebär att arbetsgivarens tillgångar tas i anspråk för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar. För det andra krävs att det under detta förfarande är möjligt att ta hänsyn till arbetstagares fordringar på grund av anställningsavtal eller anställningsförhållanden. För det tredje krävs att en ansökan om inledande av förfarandet har inlämnats. För det fjärde krävs att den enligt ovannämnda lagar och andra författningar behöriga myndigheten antingen har beslutat att inleda förfarandet eller har fastställt att arbetsgivarens företag eller verksamhet definitivt har upphört och att befintliga tillgångar är otillräckliga för att förfarandet skall kunna inledas.

45 Det framgår således att två omständigheter måste föreligga för att direktivet skall tillämpas. För det första skall en ansökan om inledande av ett förfarande för kollektiv reglering av fordringar ha inlämnats till behörig nationell myndighet, och för det andra skall det antingen ha fattats beslut om att inleda förfarandet eller ha fastställts att företaget har upphört, för det fall att tillgångarna är otillräckliga.

46 Även om de båda omständigheter som anges i artikel 2.1 i direktivet utgör en förutsättning för att den i direktivet föreskrivna garantin skall inträda, kan de inte tjäna till att bestämma vilka utestående fordringar som skall omfattas av sagda garanti. Denna senare fråga regleras i artiklarna 3 och 4 i direktivet, i vilka det anges att de referensperioder som avses i dessa artiklar skall ha infallit före en viss dag, som bara kan vara en enda.

47 Artikel 3 i direktivet ger således medlemsstaterna rätt att bland flera olika möjligheter välja den dag före vilken de utestående lönerna skall omfattas av garanti. Mot bakgrund av det val som medlemsstaterna gör följer sedan av artikel 4.2 i direktivet

vilka utestående fordringar som under alla omständigheter skall omfattas av garantiansvaret för det fall att en medlemsstat beslutar att begränsa detta ansvar i tiden med stöd av artikel 4.1, såsom har skett i detta fall.

48 I detta fall har den italienska staten valt den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde, i enlighet med artikel 3.2 första strecksatsen och artikel 4.2 första strecksatsen, och har därvid utsträckt referensperioden från sex till tolv månader.

49 Av ovanstående följer att även om tillämpningen av det system för skydd av arbetstagare som har inrättats genom direktivet förutsätter både en ansökan om inledande av ett förfarande för kollektiv reglering av fordringar, på det sätt som följer av lagstiftningen i den berörda medlemsstaten, och ett formellt beslut om att inleda ett sådant förfarande, skall — enligt bestämmelserna i artikel 3.2 första strecksatsen och artikel 4.2 — frågan om vilka utestående fordringar som garanteras betalning genom direktivet avgöras på grundval av när arbetsgivarens insolvens inträdde, vilket inte nödvändigtvis sammanfaller med dagen för ett sådant beslut.

50 Som framgår av omständigheterna i det aktuella målet kan nämligen dagen för beslutet att inleda ett förfarande för kollektiv reglering av fordringar eller närmare bestämt, som i detta fall, dagen för konkursbeslutet infalla långt senare än dagen för ansökan om att förfarandet skall inledas eller den dag då de anställningsperioder som de utestående lönerna hänför sig till upphörde. Detta betyder att om den dag då arbetsgivarens insolvens inträder var beroende av att de förutsättningar som fastställts i artikel 2.1 i direktivet var uppfyllda, skulle — med hänsyn till de begränsningar i tiden som avses i artikel 4.2 — betalningen av sagda löner aldrig kunna garanteras genom direktivet, och detta av orsaker som inte nödvändigtvis beror på arbetstagarnas uppträdande. Denna sista konsekvens skulle strida mot direktivets ändamål, vilket är att tillförsäkra arbetstagarna ett gemenskapsrättsligt minimiskydd vid arbetsgivarens insolvens, såsom framgår av första övervägandet i direktivet.

51 Begreppet den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde kan dock inte för den skull utan vidare likställas med att löneutbetalningarna börjar upphöra, såsom sökandena i målet vid den nationella domstolen har hävdat. För att bestämma vilka utestående fordringar som skall omfattas av garanti enligt direktivet, hänvisas i artiklarna 3 och 4.2 till en period som föregår den dag då insolvensen inträdde. Om man godtog det argument som framförts av sökanden i målet vid den nationella domstolen, skulle det leda till att arbetsgivaren före denna dag per definition inte har upphört att betala ut löner, vilket får till följd att artiklarna 3 och 4.2 blir innehållslösa.

52 Med hänsyn till såväl direktivets sociala mål som nödvändigheten av att med precision fastställa de referensperioder som enligt direktivet är förbundna med rättsverkningar, bör begreppet "den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde" i artiklarna 3.2 och 4.2 i direktivet tolkas så att det avser dagen för ansökan om inledande av förfarandet för kollektiv reglering av fordringar, eftersom garantin inte kan beviljas före beslutet att inleda ett sådant förfarande eller före fastställelsen av att företaget definitivt har upphört, för det fall att tillgångarna är otillräckliga.

53 Denna definition av begreppet den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde utgör dock inte något hinder för medlemsstaternas rätt att enligt artikel 9 i direktivet tillämpa eller utfärda lagar eller andra författningar som är gynnsammare för arbetstagarna, för att bland annat täcka utestående löner som hänför sig till en period som har infallit efter det att ansökan om inledande av förfarandet för kollektiv reglering av fordringar inlämnades (se även dom av samma dag i ovannämnda målet Bonifaci m. fl. och Berto m. fl., punkt 36—43).

54 Den andra frågan skall således besvaras på så sätt att det med begreppet "den dag då insolvensen inträdde" i artiklarna 3.2 och 4.2 i direktivet menas dagen för ansökan om att det skall inledas ett förfarande för kollektiv reglering av fordringar, eftersom garantin inte kan beviljas före beslutet att inleda ett sådant förfarande eller, för det fall att tillgångarna är otillräckliga, före fastställelsen av att företaget definitivt har upphört.

Den tredje frågan

55 Genom sin tredje fråga önskar den nationella domstolen i huvudsak få veta om artiklarna 4.3 och 10 i direktivet skall tolkas på så sätt att en medlemsstat kan förbjuda att de belopp som garanteras genom direktivet kumuleras med en sådan ersättning som den flyttningsersättning som föreskrivs i artiklarna 4 och 16 i lag nr 223 av den 23 juli 1991, vilken är avsedd att tillgodose en uppsagd arbetstagares behov under de tre månader som följer på det att anställningsförhållandet upphör.

56 I detta hänseende skall erinras om att det i artikel 4.3 i direktivet anges att medlemsstaterna har rätt att sätta en övre gräns för betalningarna för att undvika utbetalning av belopp som går utöver de sociala målen för direktivet. Såsom erinras om i punkt 50 i denna dom består dessa mål i att tillförsäkra arbetstagarna ett gemenskapsrättsligt minimiskydd vid arbetsgivarens insolvens genom betalning av utestående fordringar som grundar sig på anställningsavtal eller anställningsförhållanden och som gäller lön för en viss period.

57 Av handlingarna i målet framgår att den ersättning som det enligt artikel 2.4 c i förordningen är förbjudet att kumulera med fordringar som garanteras genom direktivet inte följer av anställningsavtal eller anställningsförhållanden, eftersom en eventuell utbetalning endast sker efter arbetstagarens uppsägning och således inte utgör vederlag för fullgjort arbete inom ramen för en anställning.

58 Även om artikel 10 i direktivet ger medlemsstaterna möjlighet att vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra missbruk, innehåller varken beslutet om hänskjutande

eller de yttranden som har inkommit till domstolen några uppgifter som påvisar förekomsten av ett sådant missbruk som kumulationsförbud är avsedd att förhindra.

59 Svaret på den tredje frågan är följaktligen att artiklarna 4.3 och 10 i direktivet skall tolkas på så sätt att en medlemsstat inte kan förbjuda att de belopp som garanteras genom direktivet kumuleras med en sådan ersättning som den flyttningsersättning som föreskrivs i artiklarna 4 och 16 i lag nr 223 av den 23 juli 1991, vilken är avsedd att tillgodose en uppsagd arbetstagares behov under de tre månader som följer på det att anställningsförhållandet upphör.

Den fjärde frågan

60 Genom sin fjärde fråga har den nationella domstolen förhört sig om innebörden av begreppet "de sista tre månaderna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande" i artikel 4.2 i direktivet.

61 Det kan erinras om att artikel 4.2 i direktivet är avsedd att säkerställa betalningen av utestående fordringar beträffande lön som hänför sig till

— de sista tre månaderna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande som har pågått inom en sexmånadersperiod före antingen den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde eller den dag då arbetstagaren fick besked om uppsägning på grund av arbetsgivarens insolvens, eller

— de sista arton månaderna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande före antingen den dag då arbetsgivarens insolvens inträdde eller den dag då anställningsavtalet eller anställningsförhållandet upphörde, varvid medlemsstaterna får begränsa denna period till åtta veckor eller flera kortare perioder om sammanlagt åtta veckor.

62 Det följer av direktivets mål att den tremånadersperiod som är knuten till de löner som garanteras genom artikel 4.2 är uttryckt i månader på så sätt att denna period representerar den tidrymd som infaller mellan den dag i månaden som motsvarar kriteriet i artikel 4.2 i direktivet och samma dag tre månader tidigare.

63 Som den tyska och den brittiska regeringen har påpekat skulle nämligen en begränsning av garantin till de tre sista kalendermånaderna, vilken dag som än sammanfaller med kriteriet i artikel 4.2 i direktivet, kunna få menliga följder för de som har rättigheter enligt direktivet för det fall att insolvensen inte inträder förrän sista dagen i kalendermånaden.

64 Den fjärde frågan skall följaktligen besvaras på så sätt att begreppet "de sista tre månaderna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande" i artikel 4.2 i direktivet skall tolkas som att det avser en period om tre månader som räknas från en viss dag i månaden till en dag i en följande månad som enligt sitt tal i månaden motsvarar den förstnämnda dagen.

Rättegångskostnader

65 De kostnader som har förorsakats den italienska, den tyska och den brittiska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

— angående de frågor som genom beslut av den 3 november 1995 förts vidare av Pretura circondariale di Venezia — följande dom:

1) En medlemsstat har, i fråga om ersättning för skada som har vållats arbetstagare genom att rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens har införlivats för sent, rätt att på sådana arbetstagare retroaktivt tillämpa för sent vidtagna genomförandeåtgärder, inbegripet kumulationsförbud eller andra begränsningar av garantiinstitutionens betalningsansvar, under förutsättning att direktivet har införlivats korrekt. Det ankommer dock på den nationella domstolen att övervaka att ersättningen för den skada som de berättigade har lidit är adekvat. En retroaktiv, riktig och fullständig tillämpning av åtgärderna för genomförande av direktivet är tillräckligt för detta ändamål, såvida inte de berättigade visar att de har lidit ytterligare förluster på grund av att de inte i rätt tid har kunnat åtnjuta de ekonomiska förmåner som garanteras genom direktivet, varvid även dessa förluster skall ersättas.

2) **Med begreppet "den dag då insolvensen inträdde" i artiklarna 3.2 och 4.2 i direktiv 80/987 menas dagen för ansökan om att det skall inledas ett förfarande för kollektiv reglering av fordringar, eftersom garantin inte kan beviljas före beslutet att inleda ett sådant förfarande eller, för det fall att tillgångarna är otillräckliga, före fastställelsen av att företaget definitivt har upphört.**

3) **Artiklarna 4.3 och 10 i direktiv 80/987 skall tolkas på så sätt att en medlemsstat inte kan förbjuda att de belopp som garanteras genom direktivet kumuleras med en sådan ersättning som den flyttningsersättning som föreskrivs i artiklarna 4 och 16 i lag nr 223 av den 23 juli 1991, vilken är avsedd att tillgodose en uppsagd arbetstagares behov under de tre månader som följer på det att anställningsförhållandet upphör.**

4) **Begreppet "de sista tre månaderna av ett anställningsavtal eller ett anställningsförhållande" i artikel 4.2 i direktiv 80/987 skall tolkas som att den avser en period om tre månader som räknas från en viss dag i månaden till en dag i en följande månad som enligt sitt tal i månaden motsvarar den förstnämnda dagen.**

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Jann Wathelet

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 juli 1997.

R. Grass

Justitiesekreterare

J.C. Moitinho de Almeida

Ordförande på femte avdelningen