FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT V. TRSTENJAK

fremsat den 2. april 2009 [1]

I — Indledning

1. Med forelæggelsen med henblik på præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF har Tribunale di Napoli (herefter »den forelæggende ret«) stillet De Europæiske Fællesskabers Domstol tre spørgsmål vedrørende fortolkningen 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 [2] (herefter »direktiv 80/987«).

2. Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med et søgsmål anlagt af Raffaello Visciano (herefter »sagsøgeren«) mod Istituto nazionale della previdenza soziale (den italienske socialsikringsstyrelse, herefter »INPS«) vedrørende betaling af tilgodehavender, der var opstået i de tre sidste måneder af arbejdsforholdet, på grund af hans arbejdsgivers insolvens. Parterne i hovedsagen er i det væsentlige uenige om tilgodehavendernes størrelse, og frem for alt om, hvorvidt INPS kan påberåbe sig den i italiensk ret fastsatte etårige forældelsesfrist. INPS henviser herved til retspraksis fra den italienske højesteret, kravenes retlige karakter, klassificeret som krav på sociale sikringsydelser, samt til, at de nationale bestemmelser, der kunne udsætte eller afbryde forældelsesfristen, er uanvendelige.

3. De præjudicielle spørgsmål har til formål at klarlægge, hvordan kravene retligt skal klassificeres, samt hvilke fællesskabsretlige krav der stilles, for at en arbejdstager ved en domstol kan gøre rettighederne gældende over for de garantiinstitutioner, der skal oprettes i henhold til direktiv 80/987.

II — Retlige rammer

A — *Fællesskabsret*

4. Direktiv 80/987 indeholder i den affattelse, der finder anvendelse på hovedsagen, følgende relevante bestemmelser.

1 — Originalsprog: tysk.
2 — EFT L 283, s. 23.

5. I henhold til direktivets første betragtning er det »nødvendigt at fastsætte bestemmelser til beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, især for at sikre betalingen af deres tilgodehavender«.

6. Direktivets artikel 1, stk. 1 og 2, fastsætter følgende:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på krav, som arbejdstagere i medfør af en arbejdsaftale eller et ansættelsesforhold har erhvervet i forhold til arbejdsgivere, der er insolvente i henhold til artikel 2, stk. 1.

2. Medlemsstaterne kan undtagelsesvis fra dette direktivs anvendelsesområde udelukke krav fra visse kategorier af arbejdstagere, fordi arbejdstagernes arbejdsaftale eller ansættelsesforhold er af en særlig karakter, eller fordi der findes andre former for garanti, som sikrer arbejdstagerne en beskyttelse svarende til den, der fremgår af dette direktiv.

Fortegnelsen over de i første afsnit omhandlede kategorier af arbejdstagere er indeholdt i bilaget.«

7. I henhold til artikel 2, stk. 2, berører direktivet ikke medlemsstaternes nationale retsregler for så vidt angår definitionen af ordene »arbejdstager«, »arbejdsgiver«, »løn«, »erhvervet ret« og »delvis erhvervet ret«.

8. Direktivets artikel 3 fastsætter følgende:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at garantiinstitutioner, med forbehold af artikel 4, sikrer arbejdstagerne betaling af tilgodehavender, der hidrører fra arbejdsaftaler eller ansættelsesforhold, og som vedrører løn for perioden inden en bestemt dato.

2. Den i stk. 1 omhandlede dato kan efter medlemsstaternes valg være

— enten datoen, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt

— eller datoen for meddelelsen om den pågældende arbejdstagers opsigelse på grund af arbejdsgiverens insolvens	inden for en periode af seks måneder forud for den dato, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt
— eller datoen, enten på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt eller for ophør af den pågældende arbejdstagers arbejdsaftale eller ansættelsesforhold på grund af arbejdsgiverens insolvens.«	— for så vidt angår det i artikel 3, stk. 2, andet led, omhandlede tilfælde sikre betalingen af tilgodehavender for løn for de sidste tre måneder af arbejdsaftalen eller ansættelsesforholdet, som ligger forud for datoen for meddelelsen om arbejdstagerens opsigelse på grund af arbejdsgiverens insolvens
9. Direktivets artikel 4 fastsætter følgende:	
»1. Medlemsstaterne kan begrænse den i artikel 3 omhandlede betalingspligt for garantiinstitutionerne.	— for så vidt angår det i artikel 3, stk. 2, tredje led, omhandlede tilfælde, sikre betalingen af tilgodehavender for løn for 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 arbejdstagerens arbejdsaftale eller ansættelsesforhold på grund af arbejdsgiverens insolvens. I disse tilfælde kan medlemsstaterne begrænse betalingspligten for løn svarende til en periode på otte uger eller til flere tidsrum, der tilsammen udgør en periode af samme længde.
2. Såfremt medlemsstaterne gør brug af den i stk. 1 omhandlede mulighed, skal de:	
— for så vidt angår det i artikel 3, stk. 2, første led, omhandlede tilfælde sikre betalingen af tilgodehavender for løn for de sidste tre måneder af arbejdsaftalen eller ansættelsesforholdet, som ligger	3. Medlemsstaterne kan dog for at undgå udbetaling af beløb, der overstiger dette direktivs sociale sigte, fastsætte et loft over garantien for betaling af arbejdstagernes tilgodehavender.

[…]«

10. Direktivets artikel 5 indeholder følgende bestemmelser:

»Medlemsstaterne fastsætter de nærmere bestemmelser vedrørende garantiinstitutionernes opbygning, finansiering og virksomhed, navnlig under iagttagelse af følgende principper:

a) Institutionernes aktiver skal være uafhængige af arbejdsgivernes driftskapital og foreligge på en sådan måde, at der ikke kan gøres udlæg under en procedure i tilfælde af insolvens.

b) Arbejdsgiverne skal bidrage til finansieringen, medmindre denne sikres fuldstændigt af offentlige myndigheder.

c) Institutionernes betalingspligt består uanset om forpligtelserne til at bidrage til finansieringen er opfyldt.«

11. Direktivets artikel 6 lyder som følger:

»Medlemsstaterne kan bestemme, at artikel 3, 4 og 5 ikke finder anvendelse på bidrag i henhold til nationale lovbestemte sociale sikringsordninger eller supplerende faglige eller tværfaglige forsikringsordninger, som ikke er omfattet af nationale lovbestemte sociale sikringsordninger.«

B — *National ret*

1. Lov nr. 297/1982

12. Til gennemførelse af direktiv 80/987 fastsatte lov nr. 297 af 29. maj 1982 [3] om regler vedrørende ophør af arbejdsforhold og vedrørende pensionsforhold i artikel 2, at der under INPS skulle oprettes en »garantifond for løn efter arbejdsforholds ophør« med det formål, at fonden skulle træde i stedet for arbejdsgiveren i tilfælde af insolvens, således at der kunne udbetales godtgørelse ved arbejdsforholds ophør som fastsat i artikel 2120 i codice civile (civillovbogen), der tilkommer arbejdstagerne eller deres ydelsesberettigede pårørende. Når garantifonden har foretaget udbetaling, har den regres over for arbejdsgiveren og indtræder for så vidt angår de udbetalte beløb i det

3 — GURI nr. 147 af 31.5.1982.

privilegium, som anerkendes for arbejdstagerens tilgodehavender ifølge artikel 2571a og 2776 i codice civile.

2. Decreto legislativo nr. 80/1992

13. Artikel 1 og 2 i decreto legislativo (lovdekret) nr. 80 af 27. januar 1992 om gennemførelse af direktiv 80/987 om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens [4] (herefter »decreto legislativo nr. 80/92«) vedrører garanti for opfyldelsen af arbejdsretlige krav og indtrædelsen af den garantifond, der forvaltes af INPS (herefter »fonden«).

14. Artikel 1 i decreto legislativo nr. 80/92 (der har overskriften »Garanti for tilgodehavender i forbindelse med ansættelsesforhold«) bestemmer følgende i stk. 1:

»Når der er indledt procedure mod en arbejdsgiver om konkurs, forebyggende akkord, tvangslikvidation, eller en procedure om ekstraordinær forvaltning […], kan arbejdstageren eller dennes ydelsesberettigede pårørende efter ansøgning få dækket tilgodehavender i forbindelse med ansættelsesforholdet, der er nævnt i artikel 2, af fonden.«

4 — GURI af 13.2.1992, almindeligt tillæg nr. 36, s. 26.

15. Artikel 2, stk. 1, 2, 4 og 5, i decreto legislativo nr. 80/92 lyder som følger:

»1. Fonden betaler i overensstemmelse med artikel 1 tilgodehavender til arbejdstagere, bortset fra dem, der svarer til godtgørelsen på grund af ansættelsesforholdets ophør vedrørende de tre sidste måneder af ansættelsesforholdet, der ligger inden for en periode på tolv måneder forud for a) datoen for afgørelsen om indledning af en af de i artikel 1, stk. 1, anførte procedurer b) datoen for påbegyndelsen af tvangsfuldbyrdelsen, c) datoen for afgørelsen om at likvidere virksomheden eller om at bringe den midlertidige udøvelse af virksomheden eller tilladelsen til at fortsætte virksomhedens aktivitet til ophør, eller datoen for ansættelsesforholdets ophør for så vidt angår de arbejdstagere, der er fortsat med at udøve deres arbejde, såfremt denne er indtrådt, mens virksomheden fortsatte sin aktivitet.

2. Det beløb, der udbetales af fonden i henhold til stk. 1, må ikke overstige et beløb, der svarer til tre gange det beløb, som kan udbetales som særligt lønkompensationstillæg, med fradrag af socialsikringsbidrag.

[…]

4. Det beløb, der er nævnt i denne artikels stk. 1, kan ikke udbetales samtidig med følgende beløb: a) det særlige lønkompensationstillæg, oppebåret i løbet af den periode på tolv måneder, der er nævnt i stk. 1, b) løn udbetalt til arbejdstageren i løbet af den periode på tre måneder, der er nævnt i stk. 1, c) mobilitetsgodtgørelse tildelt i henhold til lov nr. 223 af 23. juli 1991 i de første tre måneder efter ansættelsesforholdets ophør.

5. Forældelsesfristen for retten til den i stk. 1 omhandlede ydelse er et år. […]«

III — De faktiske omstændigheder, tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

16. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at sagsøgeren i hovedsagen indtil den 9. november 2000 havde beskæftigelse som arbejdstager i vagtselskabet La Metropoli Sarl. På dette tidspunkt blev han som følge af indledning af insolvensproceduren til administrativ tvangslikvidation, jf. ministerialdekret af 24. oktober 2000, omfattet af proceduren til kollektiv afskedigelse ifølge artikel 4 og 24 i lov nr. 223/1991.

17. Den 8. juni 2001 indgav sagsøgeren i henhold til artikel 1 og 2 i decreto legislativo nr. 80 af 27. januar 1992 om gennemførelse af direktiv 80/987 en ansøgning til den under INPS oprettede garantifond om betaling af tilgodehavender, der var opstået i de tre sidste måneder af arbejdsforholdet.

18. Ved opgørelsen af den ydelse, som påhvilede garantifonden, fratrak INPS — i stedet for at udbetale løntilgodehavenderne inden for den ved decreto legislativo nr. 80/1992 fastsatte grænse, dvs. tre gange maksimumsbeløbet af det særlige lønkompensationstillæg — de fra arbejdsgiveren modtagne lønforskud fra det i loven fastsatte maksimumsbeløb og udbetalte således et lavere beløb end det skyldige.

19. Sagsøgeren gjorde gældende, at INPS' metode, der gik ud på fra maksimumsbeløbet at trække acontobeløb for løn betalt af arbejdsgiveren, i lyset af Domstolens dom af 4. marts 2004 i sagen Barsotti m.fl.[5] måtte anses for retsstridig, og fremsatte som følge heraf for den forelæggende ret krav om, at der tilkendtes ham forskellen mellem det allerede udbetalte beløb og det maksimumsbeløb, som tilkommer ham, uden fradrag.

5 — Forenede sager C-19/01, C-50/01 og C-84/01, Sml. I, s. 2005.

20. INPS påberåbte sig heroverfor den etårige forældelse af tilgodehavendet. Herved anførte INPS, at det tilgodehavende, som søgtes erholdt hos garantifonden, ikke var det samme tilgodehavende, som var blevet gjort gældende over for arbejdsgiveren, men et selvstændigt og afsondret obligatorisk socialsikringskrav. INPS anførte endvidere, at tilgodehavendets karakter, som er af social og selvstændig art, udelukkede, at man kunne kvalificere sagsforholdet som gældsovertagelse, ligesom karakteren betød, at man ikke kunne anvende reglerne om forældelse af solidariske forpligtelser og dermed artikel 94 i Legge fallimentare (herefter »konkursloven«), som foreskriver udsættelse af forældelsen, indtil insolvensproceduren er afsluttet. Da der ikke var anordnet udsættelse og ikke forelå nogen form for afbrydelse af forældelsen, måtte det indtalte krav antages at være forældet, da den etårige forældelsesfrist var udløbet, jf. artikel 2 i decreto legislativo nr. 80/92.

21. Efter Tribunale di Napolis opfattelse afhænger den retslige afgørelse af retssagen af anvendelsen af fællesskabsretten. Samtidig er retten i tvivl om anvendelsen af artikel 3 og 4 i direktiv 80/987 samt andre principper i fællesskabsretten. På denne baggrund har den besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Tillader artikel 3 og 4 i direktiv 80/987 af 20. oktober 1980 — for så vidt som de foreskriver betaling af tilgodehavender til arbejdstagere vedrørende løn — at disse tilgodehavender, når de gøres gældende over for garantiinstitutionen, mister deres oprindelige karakter af løn og overgår til en anden kvalifikation som social sikringsydelse alene på grund af, at udbetalingen af medlemsstaten er overladt til en socialsikringsinstitution, hvorfor udtrykket »løn« i de nationale retsforskrifter erstattes af udtrykket »socialsikringsydelse«?

2) Er det med henblik på direktivets sociale formål tilstrækkeligt, at de nationale retsforskrifter blot anvender arbejdstagerens oprindelige lønfordring som et sammenligningselement, i forhold til hvilket man per relationem skal fastsætte den ydelse, der skal garanteres af garantiinstitutionen, eller kræves det, at arbejdstagerens lønkrav over for den insolvente arbejdsgiver, takket være garantiinstitutionens indgreb, beskyttes ved at sikre arbejdstageren det samme indhold, garantier, frister og nærmere vilkår for gennemførelsen som for de krav, der anerkendes for ethvert andet lønkrav i samme retssystem?

3) Tillader de principper, som kan udledes af fællesskabsretten, herunder navnlig principperne om ækvivalens og effektivitet, at der på arbejdstageres løntilgodehavender vedrørende den periode, som omhandles i artikel 4 i direktiv 80/987, anvendes en mindre gunstig forældelsesordning end den, der gælder for tilgodehavender af tilsvarende karakter?«

IV — Retsforhandlinger for Domstolen

22. Forelæggelsesafgørelsen af 29. januar 2008 blev registreret på Domstolens Justitskontor den 20. februar 2008.

23. Sagsøgeren i hovedsagen, INPS, Den Italienske Republiks regering, Kongeriget Nederlandenes regering, Kongeriget Spaniens regering samt Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har indgivet skriftlige indlæg inden for den frist, der er fastsat i artikel 23 i statutten for Domstolen.

24. Under den mundtlige forhandling den 12. februar 2009 var de befuldmægtigede for sagsøgeren i hovedsagen, INPS, Den Italienske Republiks regering, Kongeriget Nederlandenes regering, Kongeriget Spaniens regering samt Kommissionen til stede og afgav indlæg.

V — Parternes væsentligste argumenter

A — *Om det første spørgsmål*

25. *Sagsøgeren* i hovedsagen har foreslået, at det første spørgsmål besvares med, at en fortolkning af direktiv 80/987, der sigter imod, at kravene mod garantifonden tillægges en anden retlig karakter end løn, er uforenelig med direktivets sociale formål, da en sådan fortolkning ligger under det fællesskabsretligt fastlagte beskyttelsesniveau. Sagsøgeren har forklaret, at fællesskabslovgiver har villet tillægge arbejdsforholdet en yderligere garanti i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, idet fællesskabslovgiver har overladt det til medlemsstaterne at betale en del af løntilgodehavendet.

26. *INPS* har henvist til, at de præjudicielle spørgsmål alene vedrører den situation, hvor kravet på udbetaling af løntilgodehavendet bliver gjort gældende i forbindelse med en insolvensprocedure. Den nye retspraksis fra Corte di cassazione, der lægger til grund, at de krav, der følger af direktiv 80/987, er af socialretlig beskaffenhed, forstærker beskyttelsen af dem. Direktivets sociale formål er sikret af garantiinstitutionen, idet det sikres, at lønnen udbetales fuldt ud.

27. Den *italienske regering* har foreslået, at det første spørgsmål besvares med, at artikel 3 og 4 i direktiv 80/987 tillader, at arbejdstagerens løntilgodehavender, hvis de gøres gældende over for en garantiinstitution, mister deres oprindelige retlige karakter af løn og antager en anden retlig karakter af

socialydelse, da staten har overladt det til en garantiinstitution at udbetale ydelsen og tilsvarende i de nationale regler har erstattet udtrykket »løn« med »socialsikringsydelse«.

28. Den italienske regering har anført, at arbejdstageren er særligt beskyttet ved den struktur, der kendetegner garantiinstitutionerne, da sidstnævnte ikke kan gøres til genstand for tvangsfuldbyrdelse. Derudover fastsætter direktivet mulighed for tidsmæssigt at begrænse garantiinstitutionernes betalingspligt samt at fastsætte en højeste grænse. Garantiinstitutionerne sikrer således alle arbejdstagere en minimumsbeskyttelse. Betalingen af udestående arbejdsløn ville derimod ikke være sikret, hvis arbejdstageren selv skulle gøre sine krav gældende over for arbejdsgiveren.

29. Den *spanske regering* har foreslået, at det første spørgsmål besvares benægtende. Den har for det første henvist til, at ILO-konvention nr. 173 har fastlagt beskyttelsen af arbejdsløn ved garantiinstitutionerne og anbefaling nr. 180. For det andet er den af den opfattelse, at den ydelse, som garantiinstitutionen sikrer, skal anses for løn, uafhængigt af den omstændighed, at garantiinstitutionens formue som andre socialydelser forvaltes af INPS selv.

30. *Kommissionen* er af den opfattelse, at det første spørgsmål skal besvares med, at artikel 3 og 4 i direktiv 80/987 ikke er til hinder for en national ordning, som den, der fremgår af lov nr. 297/82 og af decreto legislativo nr. 80/92, der giver arbejdstagerens krav mod garantiinstitutionen en anden retlig karakter end de krav, han har mod arbejdsgiveren.

31. Direktiv 80/987 foreskriver et bestemt resultat og overlader det til medlemsstaterne at vælge midlet til at opnå dette mål. Det er vigtigt, at arbejdstagerens fordringer, der ikke er betalt, opfyldes af garantiinstitutionen, uafhængigt af den retlige karakter af de fordringer, der er gjort gældende over for garantiinstitutionen.

32. Kommissionen har fremhævet den italienske lovgivnings flertydighed med hensyn til bedømmelsen af arbejdstagerens krav mod garantiinstitutionen, da den gør det muligt at indordne dette enten som »krav på en ydelse med lønkarakter« eller som »krav på en socialsikringsydelse«.

B — *Om det andet spørgsmål*

33. Efter *Kommissionens* opfattelse skal direktiv 80/987 fortolkes således, at det for at gennemføre direktivet med henblik på dets sociale målsætning er tilstrækkeligt, hvis den nationale lovregulering anvender arbejdsta-

gerens oprindelige lønkrav som reference for fastsættelsen af den ydelse, der *per relationem* skal sikres af garantiinstitutionen. Den har fremhævet, at det er direktivets formål at sikre arbejdstagerne en minimumsbeskyttelse for betaling af løntilgodehavender i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens. Hvis fællesskabslovgiver havde haft til hensigt i enhver tænkelig henseende at tilpasse arbejdstagerens krav mod garantifonden til arbejdstagerens krav mod sin arbejdsgiver, ville lovgiver ikke være kommet overens med medlemsstaterne med hensyn til muligheden for at begrænse garantifondens betalingspligt.

34. Den *italienske regering* har foreslået, at spørgsmålet besvares med, at det med henblik på direktivets sociale formål er tilstrækkeligt, hvis den nationale ordning blot *per relationem* anvender udtrykket lønkrav som reference for fastsættelsen af den ydelse, der skal sikres af garantifonden, uden at arbejdstagerens lønkrav mod den arbejdsgiver, der ikke kan betale, med hensyn til den fortsatte beståen af garantier, frister og andre betingelser, skal stemme fuldstændig overens med alle andre tilsvarende lønkrav i retlig forstand. Regeringen har nærmere forklaret, at den nyeste retspraksis fra den italienske Corte di cassazione er støttet på den tankegang, at retten til betaling over for garantifonden ikke følger af arbejdsforholdet, men af forholdet til garantiinstitutionen. Denne selvstændige beskaffenhed — sammenlignet med kravet mod arbejdsgiveren — har til følge, at ordningen vedrørende lønkrav bliver uanvendelig.

35. Den *nederlandske regering* har foreslået, at spørgsmålet besvares med, at det med henblik på direktivets sociale formål er tilstrækkeligt, hvis den nationale ordning alene *per relationem* anvender udtrykket lønkrav som reference for fastsættelsen af den ydelse, der skal sikres af garantifonden. Det er ikke nødvendigt, at den nationale ordning behandler dette krav i overensstemmelse med dets oprindelige retlige karakter.

36. Den *spanske regering* har anført, at det er rimeligt at undergive kravene på løn, der ikke er betalt i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, den samme beskyttelsesordning som den, der gælder for arbejdsløn generelt. Den har påpeget, at lønkravene er omfattet af særlige garantier, som skal opretholdes.

C — *Om det tredje spørgsmål*

37. *Sagsøgeren* i hovedsagen har foreslået, at spørgsmålet besvares med, at en fortolkning af direktiv 80/987 i retning af, at kravene over for fonden har en anden retlig karakter end arbejdsretlige krav, ikke er lovlig, fordi der derved opstår en ulighed mellem arbejdstagerne i de forskellige medlemsstater, alt efter om der eksisterer et socialsikringssystem eller ikke. Denne fortolkning medfører en forskelsbehandling mellem arbejdstagerne i én og samme medlemsstat.

38. Sagsøgeren har henvist til, at den nyeste retspraksis fra Corte di cassazione har til følge, at fordringerne over for garantiinstitutionen bliver omfattet af en anden forældelsesregel end alle andre fordringer i konkursmassen.

39. Han har desuden understeget, at selv om proceduren for anmeldelse til konkursmassen stadig er åben, og forældelsesfristen for anmeldelse af fordringer til konkursmassen således er udsat, er fordringen for arbejdstagere, der endnu ikke har modtaget et beløb i den størrelsesorden, der blev fastlagt i Barsotti-dommen, forældet, alene fordi den anses for at være en social sikringsydelse.

40. Endelig har han gjort gældende, at en sådan klassificering er i strid med principperne om ligebehandling og effektivitet.

41. *INPS* har anført, at Corte di cassazione ved dom af 18. april 2001 har forkastet indsigelsen om det indledende problem med hensyn til, at der ikke er forenelighed med ækvivalensprincippet, med den begrundelse, at der for arbejdstageren ved fastlæggelsen af en forældelsesfrist på et år ikke er opstået en ulempe sammenlignet med et tilsvarende nationalt retsmiddel. I hovedsagen kan passiviteten hos arbejdstageren, der først mere end ét år efter, at han har indgivet kravet på betaling, har anlagt sag med påstand om udbetaling af den udestående løn, føres tilbage til, at det på baggrund af udviklingen i retspraksis har været vanskeligt med sikkerhed at fastlægge, hvornår forældelsesfristen begynder at løbe. Corte di cassaziones praksis forhindrer imidlertid ikke arbejdstagerne i at gøre lønkrav over for garantifonden gældende inden for fristen.

42. Efter *Kommissionens* opfattelse beror det tredje spørgsmål på den antagelse, at de lønkrav, arbejdstageren gør gældende over for garantiinstitutionen, har den samme retlige karakter som dem, arbejdstageren kunne gøre gældende over for sin arbejdsgiver. På grund af det svar, som foreslås med hensyn til det første spørgsmål, er det overflødigt at bevare det tredje spørgsmål.

43. Såfremt den nationale domstol imidlertid skulle nå til den konklusion, at begge former for krav har den samme retlige karakter, påbyder principperne om lighed og om forbud mod forskelsbehandling, at de krav, der gøres gældende mod arbejdsgiveren i forbindelse med en insolvenssag, behandles ens. Det følger heraf, at de med hensyn til afbrydelse af forældelsen er underlagt de samme betingelser.

44. Den *italienske regering* har foreslået, at det tredje spørgsmål besvares med, at principperne i fællesskabsretspraksis, navnlig principperne om ækvivalens og effektivitet,

tillader at anvende en mindre fordelagtig forældelsesordning på lønkrav, der ikke er opfyldt, end ordningen for tilsvarende krav, da der skal tages hensyn til de til enhver tid anvendelige bestemmelser i deres helhed.

45. Den italienske regering har i forbindelse med effektivitetsprincippet anført, at decreto legislativo nr. 80/92 er meget klar ved fastlæggelsen af den etårige forældelsesfrist. Corte di cassaziones ændring af retspraksis vedrører alene anvendeligheden af den solidariske hæftelse. I forbindelse med ækvivalensprincippet har den forklaret, at den etårige forældelsesfrist er generelt anvendelig på sociale sikringsydelser. Den har endvidere henvist til, at Corte di cassazione som regel går ud fra, at forældelsen ikke løber, så længe de særlige betingelser for, at der kan opstå krav på sociale sikringsydelser, ikke er opfyldt, og dette er ikke på tidspunktet for arbejdsforholdets ophør, men når de betingelser, der er fastsat i insolvensordningen, er opfyldt.

46. Efter den *nederlandske regerings* opfattelse er fællesskabsretten ikke til hinder for, at en forældelsesregel som den i hovedsagen omhandlede anvendes på de lønkrav fra arbejdstagere, der ikke er blevet betalt, i det i artikel 4 i direktiv 80/987 fastsatte tidsrum, såfremt denne forældelsesregel ikke er i strid med principperne om ækvivalens og effektivitet.

47. Den nederlandske regering har i den forbindelse støttet sig på Pflücke-dommen [6], der tillader medlemsstaterne at fastsætte en præklusiv frist, inden for hvilken en arbejdstager i henhold til national ret kan indgive en anmodning om at få udbetalt en ydelse til dækning af løntilgodehavender i anledning af arbejdsgiverens insolvens, såfremt den pågældende frist overholder de almindelige bestemmelser i fællesskabsretten. Herefter må fristen i henhold til ækvivalensprincippet ikke være mindre gunstig end ved tilsvarende anmodninger på grundlag af national ret og i overensstemmelse med effektivitetsprincippet ikke være udformet således, at den i praksis umuliggør udøvelsen af de rettigheder, der hjemles i Fællesskabets retsorden.

48. Den nederlandske regering har endvidere gjort opmærksom på, at den forelæggende ret åbenbart er af den opfattelse, at den forældelsesordning, der finder anvendelse på de omhandlede krav, er mindre gunstig end forældelsesbestemmelsen, der finder anvendelse på tilsvarende krav. Den har gjort gældende, at ækvivalensprincippet skal anvendes således, at de processuelle bestemmelser, der finder anvendelse på tilsvarende krav, skal sammenlignes med hinanden. Hvis en medlemsstat har besluttet sig for et system, hvor løngarantien er udformet som et privatretligt krav, skal den forældelsesfrist, der er anvendelig på tilsvarende privatretlige krav, anvendes som sammenligningsgrundlag. Tilsvarende må gælde, hvis løngarantien er udformet som krav på en social sikringsydelse.

6 — Dom af 18.9.2003, sag C-125/01, Sml. I, s. 9375.

49. Den *spanske regering* har foreslået, at det tredje spørgsmål besvares benægtende. Den er af den opfattelse, at en national lovgivning, der fastsætter en præklusiv frist på et år, uden nærmere at fastsætte, hvornår denne forældelsesfrist begynder at løbe, og uden at tage hensyn til det særlige ved en arbejdsgivers insolvensprocedure, kan tilvejebringe en situation, hvori det minimumsbeskyttelsesniveau, som direktiv 80/987 fastsætter, ikke nås.

VI — Retlig vurdering

A — *Indledende bemærkninger*

50. Arbejdsretten i Den Europæiske Unions medlemsstater er blevet harmoniseret på enkelte områder. Den lovgivning, der er blevet udstedt dertil, kan principielt opdeles i principerklæringer, bestemmelser om beskyttelse af arbejdstagere ved virksomhedskriser og til sikring af ligebehandling af mænd og kvinder samt bestemmelser om teknisk arbejdsbeskyttelse [7].

51. Direktiv 80/987 skal indordnes under den anden kategori af fællesskabsretlige bestemmelser på det arbejdsretlige område [8]. Ved direktivet sikres en minimumsbeskyttelse af alle arbejdstagere ved arbejdsgiverens insolvens [9]. De tilgodehavender, som arbejdsgiveren ikke har betalt i henhold til arbejdskontrakter eller arbejdsforhold, der vedrører løn for en bestemt periode, betales af garantiinstitutioner, der særligt skal oprettes. Uden beskyttelsen i direktiv 80/987 ville arbejdstagerfordringer vedrørende løn ofte skulle ligestilles med andre kreditorers fordringer. I disse tilfælde er realiseringen af fordringerne næsten udsigtsløs [10]. For så vidt forfølger dette direktiv — som det allerede fremgår af dets første betragtning (»kravet om en afbalanceret […] *social* udvikling i Fællesskabet«), og som Domstolen har fremhævet flere gange i sin retspraksis — et socialt formål i arbejdstagernes interesse [11]. Det samme gælder for direktiv 2002/74/EF [12], der skulle gennemføres i national ret inden den 8. oktober 2005, som på grund af ændringer i medlemsstaternes insolvensret og den videre udvikling af det indre marked medførte tilpasninger og

7 — Således den tematiske inddeling foretaget af E. Eichenhofer, »Arbeitsrecht«, i *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* (udg. af M.A. Dauses), D. III, punkt 29, s. 9.

8 — Til emneområdet social arbejdsbeskyttelse inden for arbejdsretten i Den Europæiske Union hører — ud over beskyttelsen af arbejdstagere mod arbejdsgiverens insolvens (reguleret ved direktiv 80/987) — arbejdstagerbeskyttelse ved kollektive afskedigelser (reguleret ved Rådets direktiv 98/59/EF af 20.7.1998 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivninger vedrørende kollektive afskedigelser, EFT L 225, s. 16), og arbejdstageres sociale sikring ved bedriftsoverførsler (reguleret ved Rådets direktiv 77/187/EØF af 14.2.1977 om tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om varetagelse af arbejdstagernes rettigheder i forbindelse med overførsel af virksomheder, bedrifter eller dele af bedrifter, EFT L 61, s. 26).

9 — Således også C. Barnard, *EC Employment Law*, 2. oplag, Oxford, 2000, s. 504, under henvisning til artikel 9 i direktiv 80/987.

10 — I denne retning D. Krimphove, *Europäisches Arbeitsrecht*, München, 1996, s. 255.

11 — Jf. dom af 10.7.1997, sag C-373/95, Maso, Sml. I, s. 4051, præmis 56, af 14.7.1998, sag C-125/97, Regeling, Sml. I, s. 4493, præmis 20, af 18.10.2001, sag C-441/99, Gharehveran, Sml. I, s. 7687, præmis 26, og af 11.9.2003, sag C-201/01, Walcher, Sml. I, s. 8827, præmis 38.

12 — Europa-Parlamentet og Rådets direktiv 2002/74/EF af 23.9.2002 om ændring af Rådets direktiv 80/987/EØF om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, EFT L 270, s. 10.

ændringer under hensyntagen til Domstolens praksis.

52. Den beskyttelse, som direktiv 80/987 giver, er for det første konciperet som fællesskabsretlig minimumsstandard. For det andet er den et resultat af en delvis harmonisering [13] af national ret, hvilket har til følge, at medlemsstaternes mulighed for at anvende eller udstede mere gunstige love og administrative bestemmelser ikke er begrænset, hvilket udtrykkeligt følger af artikel 9 i direktiv 80/987 [14]. Samtidig giver fællesskabslovgiver medlemsstaterne et vidt skøn [15] ved gennemførelsen af direktiv 80/987, idet fællesskabslovgiver bl.a. overlader det til dem at fastlægge de nærmere bestemmelser vedrørende garantiinstitutionernes opbygning, finansiering og virksomhed (artikel 5) samt valget af de nødvendige foranstaltninger, således at betalingen af arbejdstagernes tilgodehavender sikres (artikel 3). Derudover tager fællesskabslovgiver afstand fra selv at fastlægge legaldefinitioner af bestemte, i artikel 2, stk. 2, anførte arbejdsretlige begreber, og henviser i stedet til national ret for så vidt angår fastsættelsen af begreberne [16].

53. Det er ikke første gang, Domstolen beskæftiger sig med præjudicielle spørgsmål fra italienske retter vedrørende fortolkningen af direktiv 80/987. Den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse giver endnu engang mulighed for at opridse grænsefladen mellem Fællesskabets arbejdsret i form af direktiv 80/987 og national ret, for i givet fald at præcisere grænserne for medlemsstaternes lovgivningsbeføjelser af hensyn til en effektiv gennemførelse af arbejdstagernes fællesskabsretlige krav.

B — *Om det første spørgsmål*

54. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det er foreneligt med direktiv 80/987, at den nationale ret ikke længere behandler arbejdstagerens krav som krav på en ydelse med lønkarakter, men derimod som krav på en social sikringsydelse, fordi medlemsstaten har overladt betalingen af ydelsen til en forsorgsinstitution.

55. Den forelæggende ret har i sin forelæggelsesafgørelse henvist til, at der i de sidste år ved Corte di cassazione er fremkommet forskellige fortolkninger med hensyn til den retlige karakter af ydelserne, som garantifondene som følge af arbejdsgiverens insolvens betaler til dækning af arbejdstageres ikke opfyldte krav fra de sidste tre måneder af

13 — Regeling-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 19. I punkt 47 i sit forslag til afgørelse af 14.5.1998 i samme retssag henviser generaladvokat Cosmas til, at den delvise harmonisering, man har valgt at gennemføre, ikke har været et bevidst valg fra fællesskabslovgivers side, men har været påtvunget af de faktiske forhold, dvs. på grund af de betydelige forskelle mellem medlemsstaternes lovgivninger på området og de praktiske vanskeligheder, der var forbundet med at udarbejde fælles regler, som kunne anvendes ensartet i alle medlemsstaterne.

14 — Maso-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 3.

15 — Dom af 19.11.1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl., Sml. I, s. 5357, præmis 25 og 26, og af 16.12.1993, sag C-334/92, Wagner Miret, Sml. I, s. 6911, præmis 17, samt Gharehveran-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 11, præmis 36.

16 — Jf. dom af 16.12.2004, sag C-520/03, Olaso Valero, Sml. I, s. 12065, præmis 31, og af 12.12.2002, sag C-442/00, Rodríguez Caballero, Sml. I, s. 11915, præmis 27.

arbejdsforholdet, der har haft indvirkning på de lavere instansers retspraksis, netop med hensyn til udløbet af den etårige forældelsesfrist, der er fastsat i den italienske lovgivning vedrørende sociale sikringsydelser. Mens en første opfattelse, som Sezioni Unite (Corte di cassaziones plenum) har gjort sig til talsmand for, karakteriserer fondens ydelser som »løn«, går en anden opfattelse ud fra, at fordringen mod garantiinstitutionen har en »social sikringsydelse« til genstand, der må anses for at være uafhængig af fordringen mod arbejdsgiveren på betaling af løn. Den italienske regering har i sine skriftlige indlæg henvist til, at Corte di cassazione i øjeblikket følger denne anden retsopfattelse.

56. Ved en nærmere betragtning af de anførte argumenter til fordel for den ene og den anden klassificering af de omhandlede ydelser ses det, at de retsopfattelser, der anføres inden for Italiens højeste retters praksis, i første omgang er støttet på særegenheder i italiensk ret. Dette berører muligvis spørgsmålet om anvendeligheden af de bestemmelser, der fastlægger de pågældende forældelsesfrister, samt af de bestemmelser, der udsætter eller afbryder disse forældelsesfrister. Som Kommissionen og den forelæggende ret rigtigt har redegjort for, er der alt efter de nationale bestemmelser argumenter for og imod en bestemt retsopfattelse.

57. Imidlertid skal jeg minde om, at det ikke falder ind under Domstolens kompetence inden for rammerne af en præjudiciel procedure i henhold til artikel 234 EF at tage stilling til bestemmelser i de nationale retsordener. Efter fast praksis [17] har Domstolen inden for rammerne af artikel 234 EF nemlig hverken kompetence til at udtale sig om fortolkningen af bestemmelser i nationale love eller administrative forskrifter eller om disses forenelighed med fællesskabsretten. Den kan imidlertid forsyne den forelæggende ret med elementer vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, der gør det muligt for den at besvare det retsspørgsmål, den skal tage stilling til.

58. For så vidt skal der først henvises til medlemsstaternes skønsbeføjelse ved gennemførelsen af direktiv 80/987, der allerede er blevet nævnt [18], som giver dem ret til selv at regulere enkelthederne ved garantisystemet, mens der samtidig på forhånd er angivet et bestemt beskyttelsesformål for Fællesskabet. Herefter kræver fællesskabslovgiver i henhold til artikel 3, stk. 1, i direktiv

17 — Jf. bl.a. dom af 18.11.1999, sag C-107/98, Teckal, Sml. I, s. 8121, præmis 33, og af 23.1.2003, sag C-57/01, Makedoniko Metro og Michaniki, Sml. I, s. 1091, præmis 55, samt dommen i sagen Barsotti m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 5, præmis 30.

18 — Jf. ovenfor i punkt 52 i dette forslag til afgørelse.

80/987 alene, at medlemsstaterne »træffer de nødvendige foranstaltninger« for at garantiinstitutioner »sikrer« arbejdstagerne betaling af tilgodehavender, der hidrører fra arbejdsaftaler eller ansættelsesforhold, og som vedrører løn for perioden inden et bestemt tidspunkt.

59. I overensstemmelse med dets retlige beskaffenhed som direktiv er det i henhold til artikel 249, stk. 3, EF bindende med hensyn til det mål, der skal nås, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Ved gennemførelsen af direktiver har medlemsstaten derfor en forpligtelse til at fremvise et bestemt resultat [19], der med hensyn til direktiv 80/987 kan omskrives med den faktiske tildeling af en yderligere garanti for udbetalingen af løntilgodehavender i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens.

60. Som indledningsvis anført, overlader fællesskabslovgiver derudover medlemsstaterne den opgave at fastsætte de nærmere bestemmelser vedrørende garantiinstitutionernes opbygning, finansiering og virksomhed, og begrænser sig til at opstille bestemte obligatoriske rammebetingelser, der skal sikre, at direktivets beskyttelsesformål i hvert fald nås.

61. Da medlemsstaternes forpligtelse i bund og grund består i at tilvejebringe en retstilstand, som direktivet tilsigter, har det ud fra fællesskabslovgivers synsvinkel ingen betydning, hvilken retlig karakter arbejdstagerens krav mod garantiinstitutionen i sidste ende har, især da der ikke ud fra bestemmelserne i direktiv 80/987 kan fastslås nogen holdepunkter for en modsat fortolkning. På tilsvarende måde står det på Fællesskabets retsordens nuværende udviklingstrin principielt den nationale lovgiver frit for selv at fastsætte disse kravs retlige karakter, såfremt dette er i overensstemmelse med den øvrige fællesskabsret. I forbindelse med gennemgangen af det tredje præjudicielle spørgsmål vil jeg komme ind på de fællesskabsretlige grænser for den nationale lovgivers skønsbeføjelse ved gennemførelsen af direktiv 80/987.

62. Den nationale lovgivers principielle kompetence til at fastlægge den retlige karakter af kravene mod garantiinstitutionen

19 — Udtrykket »mål« (Ziel) i den tyske affattelse af artikel 249, stk. 3, EF forstås også i den tysksprogede juridiske litteratur som et af direktivet på forhånd givet »resultat«. Denne opfattelse støttes af formuleringen i andre sprogversioner (»résultat«, »result«, »resultado«, »risultato«, »resultaat«). Medlemsstaterne skal følgelig tilvejebringe en af direktivet ønsket retstilstand (jf. dertil W. Schroeder i *EUV/EGV — Kommentar* [udg. af Rudolf Streinz], München 2003, Art. 249 EGV, punkt 77, s. 2178, og B. Biervert, *EU-Kommentar* [udg. af Jürgen Schwarze], Baden-Baden, 2000, Art. 249 EGV, punkt 25, s. 2089. Af denne grund er det franske udtryk »obligation de résultat« blevet indført i den juridiske litteratur (jf. K. Lenaerts og Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, 2. oplag, London, 2006, punkt 17-123, s. 768).

forklares i sidste ende også af det forhold, at direktiv 80/987 begrænser sig til en minimumsharmonisering, for at fastlægge en minimumsbeskyttelse for arbejdstagerne. Direktivet blev udstedt på grundlag af EØF-traktatens artikel 100 (artikel 94 EF) og havde til formål at fremme den indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne på et stadigt stigende niveau i traktatens artikel 117's (artikel 136 EF's) forstand. Den tilstræbte harmonisering skulle imidlertid kun ske i etaper, især da fællesskabslovgiver — således som Domstolen har fastslået i Francovich II-dommen [20] — blev konfronteret med problemet med at bringe meget forskellige systemer i overensstemmelse med hinanden, der til dels ikke kendte denne form for garantimekanismer [21]. Domstolen har derfor i samme dom anerkendt, at der — på trods af, at direktivet klart betegnes som et fremskridt såvel med henblik på en forbedring af arbejdernes leve- og arbejdsvilkår inden for hele Fællesskabet som med henblik på en gradvis harmonisering af lovgivningerne på området — fortsat vil være forskel på reguleringerne fra en medlemsstat til en anden, der kan berøre beskyttelsen af arbejdstagerne [22].

63. I modsætning til den forelæggende ret er jeg af den opfattelse, at der af den blotte omstændighed, at der i artikel 3 og 4 i direktiv 80/987 tales om »løn«, ikke kan drages nogen konklusioner om en eventuel fællesskabsretlig på forhånd fastsat indordning af de omhandlede ydelser fra garantiinstitutionen. Denne fortolkning, der alene er støttet på ordlyden, overser, at dette direktiv i henhold til artikel 2, stk. 2, ikke berører den nationale ret med hensyn til begrebet »løn«. Domstolen har fortolket denne bestemmelse i dommen i sagen Rodríguez Caballero [23] således, at fastlæggelsen af udtrykket »løn« og af dets indhold påhviler national ret. Som Domstolen erkendte i sagen, skal denne bestemmelse retligt set forstås som en umiddelbar henvisning til national ret.

64. Det forekommer mig derudover at være i overensstemmelse med direktivet og dets målsætning at indplacere arbejdstagerens krav mod garantiinstitutionen som et krav

20 — Dom af 9.11.1995, sag C-479/93, Sml. I, s. 3843, præmis 25 og 26. Domstolen henviste herved til det direktivforslag, som Kommissionen forelagde Rådet den 13.4.1978 (EFT C 135, s. 2). Det fremgår heraf, at der allerede inden direktivets vedtagelse fandtes institutioner i flere medlemsstater til sikring af arbejdstagernes rettigheder i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, selv om de herfor gældende ordninger var meget forskellige, men at et vist antal medlemsstater endnu ikke havde oprettet sådanne institutioner.

21 — I Forbundsrepublikken Tyskland har der siden 1974 — og dermed før direktiv 80/987 trådte i kraft — eksisteret ordninger vedrørende ydelser ved insolvens. Begrundelsen for indførelsen af ydelser ved insolvens var dengang recessionen i begrundelsen af 1970'erne, hvor antallet af insolvenser blev ved med at stige, og arbejdstagernes stilling ved arbejdsgiverens insolvens var blevet tilspidset. Forbundsregeringen gik i 1974 ud fra, at de beskæftigede årligt havde et løntab på mellem 20 og 50 mio. DM. Det blev anset for meget nødvendigt at tilpasse retsforskrifterne til de ændrede økonomiske og sociale strukturer, jf. M. Grepl, *Die Funktionen des Insolvenzgeldes unter besonderer Berücksichtigung des europäischen Rechts*, Hamburg, 2008, s. 8. Belgien var dog en af de første medlemsstater, der indførte garantisystemet, da denne medlemsstat allerede i 1960'erne indførte en tilsvarende garantifond, jf. J.-M. Servais, *Droit Social de l'Union Européenne*, Bruxelles, 2008, s. 182. Før indførelsen af ydelser ved insolvens i den form, vi kender i dag, blev beskyttelsen af arbejdstageren i flere medlemsstater stadig sikret derved, at lønkrav blev givet en fortrinsret. Denne fortrinsret bestod i, at de lønrestancer, der var opstået før indledningen af insolvensproceduren, blev indordnet som insolvensfordringer af første prioritet. Denne metode viste sig dog tiltagende at være utilstrækkelig til at sikre beskyttelsen af arbejdstagerne.

22 — Jf. Francovich II-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 20 og 27.

23 — Rodríguez Caballero-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16.

på social sikkerhed [24]. Den retlige karakter af arbejdstagerens krav mod garantiinstitutionen retter sig efter, om garantiinstitutionen indtræder i en fremmed arbejdsgivergæld, eller om den erlægger en egen ydelse og med hensyn til dennes størrelse orienterer sig efter den hidtidige løn. Ved besvarelsen af dette spørgsmål er det af betydning, hvilken retlig karakter garantiinstitutionen selv har efter direktivets bestemmelser. Dertil fastsætter artikel 5 i direktiv 80/987, at garantiinstitutionen finansieres af bidrag fra arbejdsgiverne og offentlige myndigheder. De nærmere enkeltheder fastlægger medlemsstaterne selv. Dermed får garantiinstitutionen snarere karakter af en social sikringsinstitution. Allerede dette taler for, at det er i overensstemmelse med direktiv 80/987 at anse den ydelse, som garantifonden erlægger, for at være en selvstændig ydelse, med den følge, at også arbejdstagerens krav mod fonden ikke skal have den samme retlige karakter som det oprindelige lønkrav for at være i overensstemmelse med dette.

65. Derudover foreskriver artikel 5, litra c), i direktiv 80/987, at garantiinstitutionens betalingspligt over for de berørte arbejdstagere ikke må gøres afhængig af, at arbejdsgiveren faktisk har efterkommet sin finansieringsforpligtelse over for garantiinstitutionen [25]. Garantiinstitutionen skal med andre ord efterkomme sin betalingsforpligtelse i ethvert tilfælde, såfremt de retlige betingelser herfor foreligger. Denne ordning vil afværge faren for, at arbejdstageren som følge af arbejdsgiverens insolvens mister sine krav mod garantiinstitutionen, selv om garantiinstitutionen netop skal sikre ham beskyttelse i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens. Det kan endvidere udledes af denne direktivbestemmelse, at kravet mod garantiinstitutionen ikke nødvendigvis retligt set skal sidestilles med kravet mod arbejdsgiveren. Ud fra loven består dette krav snarere uafhængigt af arbejdsgiverens evne til at kunne og ville yde. Som følge heraf er jeg af den opfattelse, at det heller ikke behøver at have den samme retlige karakter som kravet mod arbejdsgiveren.

66. Endelig skal det ved bedømmelsen af det første spørgsmål tages med i betragtning, at medlemsstaterne i henhold til artikel 6 i direktiv 80/987 kan undtage arbejdsgiverens betalinger til de lovpligtige socialsikringssystemer. Disse bidrag er imidlertid også principielt en del af lønnen, for de hidrører fra det gensidige arbejdsforhold og skal betales sammen med lønnen, også hvis denne — som i tilfælde af insolvens — ikke bliver betalt. Den ved direktiv 80/987 tildelte mulighed for på anden måde at udligne ulemperne ved, at der ikke er blevet betalt socialforsikringsbidrag, viser altså ligeledes, at direktiv 80/987 ikke gør en overtagelse af det oprindelige

24 — J.-M Servais, l.c., nævnt ovenfor i fodnote 21, Bruxelles, 2008, s. 182, er åbenbart af samme opfattelse. Han henviser til, at de principper, som garantiinstitutionerne retter sig efter, ligner principperne for social sikring: obligatorisk karakter, solidaritet, finansiering (med undtagelser) ved bidrag, der beregnes på grundlag af lønnen, gennemførelse ved selvstændige institutioner i forvaltningsteknisk, finansiel og retlig henseende.

25 — M. Fuchs og F. Marhold, *Europäisches Arbeitsrecht*, 2. oplag, Wien, 2006, s. 169.

lønkrav i de nationale bestemmelser til en betingelse.

67. Herefter skal det første præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 3 og 4 i direktiv 80/987 ikke er til hinder for en national ordning som den, der fremgår af lov nr. 297/82 og decreto legislativo nr. 80/92, der giver arbejdstagerens krav mod garantiinstitutionen en anden retlig karakter end dennes krav mod sin arbejdsgiver.

C — *Om det andet spørgsmål*

68. Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om det med henblik på direktivets sociale formål er tilstrækkeligt, hvis de nationale bestemmelser blot anvender arbejdstagerens oprindelige lønfordring som et sammenligningselement, i forhold til hvilket man skal fastsætte den ydelse, der skal sikres af garantiinstitutionen, eller om det snarere skal sikres, at dette krav — med hensyn til indhold, garantier, frister og nærmere vilkår for gennemførelsen — sidestilles med ethvert andet krav fra arbejdsforholdet i den samme retsorden.

69. For at kunne besvare dette spørgsmål, skal artikel 4, stk. 1, i direktiv 80/987 først undersøges. I henhold til denne bestemmelse kan medlemsstaterne begrænse den i artikel 3 omhandlede betalingspligt for garantiinstitutionerne. Ved at give mulighed for at begrænse sikringen af kravene, som garantiinstitutionerne skal betale både tidsmæssigt set og størrelsesmæssigt set, skal det for det første forhindres, at garantiinstitutionerne overbelastes finansielt, og for det andet skal der også gives en beskyttelse mod udnyttelse af garantiinstitutionerne [26]. Ved fastsættelsen af en maksimumsgrænse skal det forhindres, at der ydes beløb af en sådan størrelse, at det går ud over direktivets sociale formål [27].

70. Uafhængig af denne bestemmelses lovgivningsmæssige formål kan det allerede ud fra denne beføjelse ses, at arbejdstagerens krav mod garantiinstitutionen kvalitativt set ikke er identisk med kravet mod den insolvente arbejdsgiver, men i højere grad er underlagt begrænsninger, der — med forbehold for de grænser, der er præcist fastlagt i artikel 4, stk. 2 og 3 — falder ind under medlemsstaternes skønsbeføjelse. Hvis fællesskabslovgiver havde haft til formål, at arbejdstageren retligt set skulle indsættes i den samme stilling over for garantiinstituti-

26 — I denne retning M. Fuchs og F. Marhold, nævnt ovenfor i fodnote 25, s. 169 f. og B. Teyssié, *Droit européen du travail*, 2. oplag, Paris, 2003, s. 220.

27 — Ifølge B. Teyssié, nævnt ovenfor i fodnote 26, s. 220, kan medlemsstaterne altså ved fastlæggelsen af en højeste grænse forhindre, at der ydes mere end hvad der sikres med direktivets sociale formål, uden at direktivet selv tilsidesættes. Tilsvarende også A. Guggenbühl og S. Leclerc, *Droit social européen des travailleurs salariés et indépendants — Recueil de la législation et de la jurisprudence de l'Union européenne*, Bruxelles, 1995, s. 518, og M. Grepl, nævnt ovenfor i fodnote 21, s. 34, hvorefter det med fastlæggelsen af en højeste grænse skal forhindres, at direktivets sociale formålsbestemmelse i det enkelte tilfælde efterkommes i for høj grad.

onen, som over for arbejdsgiveren, ville lovgiver — som Kommissionen med rette har anført — ikke have fastsat en sådan begrænsning af omfanget af beskyttelse i direktiv 80/987.

71. Allerede af denne grund ville en fortolkning, hvorefter direktiv 80/987 har til formål at sidestille kravet mod garantiinstitutionen med hensyn til indhold, garantier, frister og karakteren af det, der gøres gældende, med ethvert andet krav fra arbejdsforholdet i den samme retsorden, være uholdbar.

72. Derudover er afgørelsen vedrørende den retlige karakter af arbejdstagerens krav mod garantiinstitutionen, som jeg har redegjort for i forbindelse med undersøgelsen af det første præjudicielle spørgsmål, i mangel af en udtrykkelig bestemmelse i direktiv 80/987 principielt underlagt medlemsstaternes kompetence. I betragtning af den mulige forskel på den retlige karakter af begge former for krav kan det ikke udelukkes, at indhold, garantier, frister og karakteren af det, der gøres gældende mod arbejdsgiveren og garantiinstitutionen, ligeledes afviger fra hinanden. Dette er ikke i strid med fællesskabsretten på dens nuværende udviklingstrin.

73. Således skal det andet spørgsmål besvares med, at det med henblik på direktivets sociale formål er tilstrækkeligt, at de nationale regler blot anvender arbejdstagerens oprindelige lønfordring som et sammenligningselement, i forhold til hvilket man skal fastsætte den ydelse, der skal sikres af garantiinstitutionen.

D — *Om det tredje spørgsmål*

74. Det tredje spørgsmål har til formål, at det fastslås, om fællesskabsretten er til hinder for anvendelsen af en forældelsesregel som den i hovedsagen omhandlede, på arbejdstagerens løntilgodehavender i det tidsrum, der er omhandlet i artikel 4 i direktiv 80/987.

75. Dertil skal jeg indledningsvis bemærke, at klagefrister er absolutte frister. Når de er udløbet, er den berørte som regel endeligt forhindret i at få efterprøvet en tilstand ved myndighederne eller for retten, uafhængigt af den materielle retlige situation. Dette har den ene gang efter den anden givet anledning til at lade nationale frister efterprøve ved Domstolen for at få undersøgt, om de er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

76. Medlemsstaternes procesret er ikke harmoniseret. Fællesskabet har på dette område heller ikke nogen almindelig lovgivningsbeføjelse. Domstolen har derfor i sin retspraksis lagt vægt på, at proceduren for at gøre subjektive fællesskabsrettigheder gældende reguleres af national ret [28]. Dette fællesskabsretlige princip, der også kaldes »medlemsstaternes procesautonomi«, anerkendes ligeledes i den retsvidenskabelige litteratur [29].

77. Direktiv 80/987 indeholder heller ingen oplysninger med hensyn til varigheden af præklusions- og forældelsesfrister. I Pflückedommen [30] fastslog Domstolen imidlertid, at medlemsstaterne i princippet frit kan fastsætte nationale retsregler vedrørende præklusive frister for en arbejdstagers indgivelse af en anmodning om i henhold til bestemmelserne i direktiv 90/987 at få udbetalt en insolvensydelse, når blot disse regler overholder fællesskabsrettens almindelige principper.

78. Med hensyn til disse principper er det fast retspraksis [31], at sådanne præklusive frister i national ret ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende anmodninger på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og ikke må være udformet således, at de i praksis umuliggør udøvelsen af rettigheder, som hjemles i Fællesskabets retsorden (effektivitetsprincippet). Da fællesskabsretten ikke sondrer mellem præklusions- og forældelsesfrister, men alene tager udgangspunkt i den faktiske gennemtvingelighed af krav, der er tildelt ved fællesskabsretten, forekommer det mig behørigt at udvide denne praksis til at gælde for forældelsesforskrifter.

79. Den konkrete kontrol med en national processuel bestemmelses overensstemmelse med ovenstående betingelser hører principielt under de nationale retters kompetence, der i medfør af det i artikel 10 EF angivne princip om samarbejde skal sikre beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte

28 — I henhold til princippet om medlemsstaternes institutionelle og processuelle autonomi skal medlemsstaterne principielt gennemføre fællesskabsretten i henhold til deres nationale forvaltnings- og forvaltningsprocesret. Jf. hertil — med et eksempel vedrørende medlemsstaternes direkte fuldbyrdelse af Fællesskabets toldret — min redegørelse i forslaget til afgørelse af 3.5.2007, sag C-62/06, Zefeser, Sml. I, s. 11995, punkt 36. Det følger af Domstolens faste retspraksis, at det, når der ikke findes fællesskabsretlige bestemmelser på området, tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsretten indebærer for borgerne, jf. i denne retning domme af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, præmis 5, og sag 45/76, Comet, Sml. s. 2043, præmis 13, dom af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 12, af 20.9.2001, sag C-453/99, Courage og Crehan, Sml. I, s. 6297, præmis 29, af 11.9.2003, sag C-13/01, Safalero, Sml. I, s. 8679, præmis 49, af 13.3.2007, sag C-432/05, Unibet, Sml. I, s. 2271, præmis 39, af 7.6.2007, forenede sager C-222/05 — C-225/05, Van der Weerd m.fl, Sml. I, s. 4233, præmis 28, og af 12.2.2008, sag C-2/06, Kempter, Sml. I, s. 411, præmis 57.

29 — Jf. R. Stettner, »Verwaltungsvollzug«, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts* [udg. af von Dauses], B. III., punkt 30, R Voß, Grabitz og Hilf, *Das Recht der Europäischen Union*, artikel 135 EØF, punkt 4 og 9 [ajourført januar 2004]; W. Kahl, *Kommentar zum EUV/EGV*, 1. oplag [1999], artikel 10, s. 377, punkt 24, samt K. Lenaerts, D. Arts og I. Maselis, *Procedural Law of the European Union*, 2. oplag, London, 2006, s. 83, punkt 3-001.

30 — Dom af 18.9.2003, sag C-125/01, Sml. I, s. 9375, præmis 33.

31 — Jf. navnlig Pflücke-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 30, præmis 34, og generelt Rewe-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 28, præmis 5, samt Comet-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 28, præmis 13 og 16, dommen i sagen Francovich m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 15, præmis 43, Peterbroeck-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 28, præmis. 14 ff., dom af 10.7.1997, sag C-261/95, Palmisani, Sml. I, s. 4025, præmis 27, af 1.6.1999, sag C-126/97, Eco Swiss, Sml. I, s. 3055, præmis 45, og af 22.2.2001, forenede sager C-52/99 og C-53/99, Camarotto og Vignone, Sml. I, s. 1395, præmis 28 og 30, Courage og Crehan-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 28, præmis 29, samt dom af 6.6.2002, sag C-159/00, Sapod Audic, Sml. I, s. 5031, præmis 52, og af 13.7.2006, forenede sager C-295/04 — C-298/04, Manfredi, Sml. I, s. 6619, præmis 62.

virkning medfører for borgerne. Hvis den nationale ret konstaterer, at en national regel ikke er forenelig med fællesskabsretten i så henseende, skal den tilsidesætte denne regel [32].

80. Den abstrakte kontrol af ovennævnte betingelser hører under Domstolen, der inden for rammerne af en præjudiciel anmodning, som forelægges i medfør af artikel 234 EF, skal sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten [33].

81. Efter den forelæggende rets opfattelse fører klassificeringen af det krav, som arbejdstageren har gjort gældende over for garantifonden, som et krav, der er rettet mod en social sikringsydelse, til, at dette krav sammenlignet med tilsvarende krav, der gøres gældende inden for rammerne af insolvensproceduren, bliver stillet dårligere. Herved sætter den forelæggende ret forældelsesreglen i artikel 2, stk. 5, i decreto legislativo nr. 80/92 til gennemførelse af direktiv 80/987, der udgør et år, i forhold til forældelsesreglen for lønkrav, der udgør fem år.

82. Jeg vil i overensstemmelse med dette anbringende først undersøge, om den nationale lovgiver — med hensyn til forældelsesfrister inden for rammerne af gennemførelsen af direktiv 80/987 — skal overtage den nationale lovbestemte frist for at gøre lønkrav gældende, for at forblive i overensstemmelse med direktivets formål.

83. Som jeg allerede har anført med hensyn til besvarelsen af det første og det andet præjudicielle spørgsmål, skal arbejdstagerens krav mod garantiinstitutionen kvalitativt set ikke være identisk med kravet mod den insolvente arbejdsgiver [34]. Det er i højere grad underlagt begrænsninger, der — med forbehold for de grænser, der er præcist fastlagt i direktiv 80/987 — falder ind under medlemsstaternes skønsbeføjelse. Fællesskabslovgiver har således ikke haft til formål, at arbejdstageren retligt set skulle indsættes i den samme position over for garantiinstitutionen som over for arbejdsgiveren. Disse overvejelser gælder også med hensyn til de tilsvarende forældelsesfrister for begge krav. Dette fører til den konklusion, at det også med hensyn til fristen for at gøre krav og disses forældelse gældende over for garantiinstitutionerne ikke er fristen for at gøre lønkrav gældende, der er afgørende. Det forhold, at fristen for at gøre almindelige lønkrav gældende udgør fem år, og dermed er væsentligt længere end fristen for at gøre krav gældende over for garantiinstitutionen, har derfor ingen betydning, da der ikke er ækvivalens mellem de to bestemmelser. Begge forældelsesfrister skal også — uden yderligere betragtninger om ækvivalensprincippet — behandles ens, for den femårige forældelsesfrist for krav, der faktisk ikke kan

32 — Det følger af fast retspraksis, at hvis den nationale ret fastslår, at en national bestemmelse om en præklusiv frist ikke er i overensstemmelse med fællesskabsrettens krav, og at en med fællesskabsretten overensstemmende fortolkning heller ikke er mulig, skal den afvise at anvende bestemmelsen, jf. i denne retning dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, præmis 21, af 14.7.1994, sag C-91/92, Faccini Dori, Sml. I, s. 3325, præmis 26, og af 19.11.2002, sag C-188/00, Kurz, Sml. I, s. 10691, præmis 69, samt Pflücke-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 30, præmis 48. Således også forslag til afgørelse fra generaladvokat Cosmas af 23.1.1997 i Palmisani-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 31, punkt 20.

33 — Jf. forslag til afgørelse fra generaladvokat Cosmas i Palmisani-sagen, nævnt ovenfor i fodnote 32, punkt 21, og dommen i denne sag, nævnt ovenfor i fodnote 31, præmis 33.

34 — Jf. punkt 61 og 70 i dette forslag til afgørelse.

gennemtvinges, kan ikke ligestilles med den etårige frist for et garanteret krav på betaling fra garantiinstitutionen. Jeg kan derfor ikke se, at den nationale lov skulle være i strid med ækvivalensprincippet.

84. Dette resultat understøttes af, at fristen for at gøre krav fra arbejdsforholdet gældende i enkelte medlemsstater i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens ved de særlige — og frem for alt kortere — frister i insolvensordningen bliver fortrængt som *lex specialis*. Under disse omstændigheder viser det sig generelt, at den retlige gennemtvingelighed af arbejdsretlige krav i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens — i overensstemmelse med insolvensens karakter — kan ændres med den konsekvens, at selv under den forudsætning, at kravene mod garantiinstitutionen blev klassificeret som krav fra arbejdsforholdet, har dette ikke nødvendigvis indvirkning på udformningen af deres forældelse.

85. Den overvejelse, der ligger bag, kunne være, at der med hensyn til spørgsmålet om gennemtvingelighed af arbejdskontraktlige krav ikke længere alene kan tages udgangspunkt i det gensidigt bebyrdende skyldforhold mellem arbejdstager og arbejdsgiver. Med hensyn til insolvens skal der nemlig tages hensyn til en række forskellige interesser samtidig: arbejdstagerens sociale interesser, kurators interesse i en hurtig sanering eller afvikling af virksomheden, der kunne blive forhindret af lange fristbestemmelser, samt insolvenskreditorernes — herunder arbejdstagernes — interesse i en så vidt mulig omfattende fyldestgørelse af deres krav [35]. Om der også kan ske ekstinktion af arbejdsretlige frister ved særlige insolvensbestemmelser i Italien, må den forelæggende ret besvare inden for sin egen kompetence.

86. Insolvens er ikke kun efter en række nationale retsordeners forestilling, men åbenbart også efter udstedelsen af direktiv 80/987's forestilling, en uventet, indgribende begivenhed, som der skal findes skræddersyede løsninger til. Direktivet er — dette viser dets udformning i enkeltheder — tilpasset denne specielle situation med hensyn til løntilgodehavender. Med hensyn til fristerne tillader det

35 — Formålet med en insolvensprocedure er den fælles fyldestgørelse af en skyldners kreditorer. Fyldestgørelsen af kreditorerne sker ved realisation af skyldnerens bo, hvorved der er tre mulige fremgangsmåder: (1) I de fleste tilfælde opgøres skyldnerens bo i penge, og provenuet fordeles mellem kreditorerne. Man taler da om likvidation af formuen. (2) Ved virksomheder kommer derudover sanering i betragtning. Herved realiseres skyldnerens bo til kreditorerne således, at det — som regel efter ikke ubetydelige investeringer og omstruktureringer — atter sættes i en sådan stand, at det kan oparbejde indtægter, som kan fyldestgøre kreditorerne. (3) Endelig kan der tænkes en overførselssanering, hvorved en virksomhed, der kan overleve (eller en del deraf) overføres til en anden retsudøver, f.eks. en konkurrent eller et andet selskab, der overtager det kriseramte selskab, og købsprisen som udbytte fordeles mellem den tidligere virksomheds kreditorer, jf. hertil R. Bork, *Einführung in das Insolvenzrecht*, 4. oplag, Tübingen, 2005, s. 2 ff.

medlemsstaterne at udøve deres frie skøn, så længe formålet — der består i at sikre den finansielle overgangshjælp i arbejdsløshedsperioden — blot bevares. Derimod kan der ikke af direktivet udledes et formål om at sikre arbejdsretlige frister, som i mange retssystemer med hensyn til insolvens ikke længere har nogen gyldighed, og derudover som hovedregel ikke længere kan udnyttes af en arbejdstager i en insolvent virksomhed over for hans arbejdsgiver indtil deres udløb, her fem år.

87. Endelig skal det undersøges, om den etårsfrist, der er fastsat i italiensk ret for krav på sociale sikringsydelser, er udformet således, at den i praksis ikke umuliggør udøvelsen af de rettigheder, som de nationale retter er forpligtet til at beskytte. Som Domstolen fastslog i Pflücke-dommen [36] i forbindelse med anvendelsen af præklusionsfrister på nationalt plan, må en frist ikke være så kort, at arbejdstageren i praksis ikke kan overholde fristen og dermed ikke kan få den beskyttelse, som direktiv 80/987 skal sikre.

88. Ganske vist har Domstolen i samme dom fremhævet, at en frist på to måneder på grund af sin korte varighed kræver en retfærdiggørelse af tvingende hensyn afledt af retssikkerhedsprincippet, herunder at garantiinstitutionen kan fungere efter hensigten [37]. Alligevel undlod Domstolen at opstille præcise krav til længden af en frist, og den fastsatte ikke en minimumsfrist for at gøre krav gældende over for garantiinstitutionen.

89. Det følger imidlertid af en samlet vurdering af den relevante retspraksis [38], at Domstolen i fastsættelsen af passende frister, f.eks. til retsforfølgning, ser et eksempel på anvendelse det grundlæggende princip om retssikkerhed, og derfor principielt går ud fra, at nationale præklusions- og forældelsesfrister er i overensstemmelse med fællesskabsretten [39]. Således har Domstolen i Palmisani-dommen [40] i forbindelse med borgeres skadeserstatningskrav på grund af den forsinkede gennemførelse af direktiv 80/987 i national ret i hvert fald på fællesskabsrettens nuværende udviklingstrin erklæret en præklusionsfrist på et år for at indgive et søgsmål om skadeser-

36 — Nævnt ovenfor i fodnote 30, præmis 37.

37 — Ast., præmis 39.

38 — Jf. den retspraksis, der er nævnt ovenfor i fodnote 31 i dette forslag til afgørelse.

39 — Jf. med hensyn til forenelighed af nationale præklusions- og forældelsesfrister med fællesskabsretten punkt 94 i mit forslag til afgørelse af 4.9.2008, sag C-445/06, Danske Slagterier, Sml. 2009 I, s. 2119. I denne retning også A. Von Bogdandy, i E. Grabitz og M. Hilf, nævnt ovenfor i fodnote 29, artikel 10, punkt 48, 54 og 54a.

40 — Palmisani-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 31. Hovedsagen i denne sag omhandlede et søgsmål vedrørende erstatning for den skade, der var opstået ved den forsinkede gennemførelse af direktiv 80/987.

statning for lovlig. Det samme gælder for en præklusions- eller forældelsesfrist på to [41], tre [42] og fem år [43] for søgsmål om tilbagesøgning af beløb erlagt i urigtig formening om skyld.

90. I betragtning af denne retspraksis kan jeg ikke se, hvorfor anvendelsen af en etårig national forældelsesfrist *per se* i praksis skulle umuliggøre fyldestgørelsen af de ubetalte krav for arbejdstagerne i henhold til arbejdskontrakter eller arbejdsforhold, som Fællesskabets retsorden giver. Sagsøgeren i hovedsagen havde objektivt set mulighed for at få kendskab til fristen, idet den fremgår af den nationale lov, og han havde således — i modsætning til, hvad der ofte er tilfældet ved endnu ikke eller endnu ikke fuldstændigt gennemførte direktiver — uden videre adgang til den. Derudover er der intet, der taler for, at det i praksis er umuligt eller vanskeligt for sagsøgeren at overholde fristen for at gøre krav gældende over for garantiinstitutionen. Det forekommer mig uden videre rimeligt og også muligt at gøre kravene gældende inden for en frist på et år. Det er en tilstrækkelig afpasset frist i den særlige situation, hvor arbejdsgiveren bliver insolvent, som kræver en hurtig sanering eller afvikling af virksomheden med henblik på at fyldestgøre kreditorernes krav.

91. Idet jeg har lagt de principper til grund, som Domstolen har opstillet, kommer jeg dermed til den konklusion, at de nationale bestemmelser også opfylder effektivitetsprincippets krav.

92. En yderligere fællesskabsretlig grænse for den nationale lovgivers udformningsfrihed ved gennemførelsen af direktiv 80/987 følger af grundrettighederne. Efter fast retspraksis hører disse til de almindelige retsgrundsætninger, hvis overholdelse Domstolen skal sikre. Det er nemlig anerkendt, at medlemsstaterne ved gennemførelsen af de fællesskabsretlige bestemmelser skal overholde kravene til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder i Fællesskabets retsorden. De skal derfor så vidt muligt anvende disse i overensstemmelse med disse krav [44]. Til de grundlæggende rettigheder hører navnlig det almindelige lighedsprincip og princippet om forbud mod forskelsbehandling. I henhold til dette princip må ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og forskellige forhold må ikke

41 — Camarotto og Vignone-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 31, præmis 30.

42 — Dom af 15.9.1998, sag C-231/96, Edis, Sml. I, s. 4951.

43 — Dom af 17.7.1997, sag C-90/94, Haahr Petroleum, Sml. I, s. 4085, præmis 49, og af 2.12.1997, sag C-188/95, Fantask, Sml. I, s. 6783, præmis 49.

44 — Jf. dom af 24.3.1994, sag C-2/92, Bostock, Sml. I, s. 955, præmis 16, og af 13.4.2000, sag C-292/97, Karlsson m.fl., Sml. I, s. 2737, præmis 37, samt Rodríguez Caballero-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 30.

behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet [45].

93. I det foreliggende tilfælde er der i to henseender imidlertid end ikke tale om sammenlignelige faktiske omstændigheder. For det første kræver direktivet, som jeg allerede har redegjort for, absolut ikke, at lønkravet mod arbejdsgiveren skal behandles præcis på samme måde som kravet mod garantiinstitutionen. For det andet kan sagsøgeren i hovedsagen ikke påberåbe sig, at der opstår en ulighed mellem arbejdstagerne i de forskellige medlemsstater, især da fællesskabslovgiver har overladt medlemsstaterne en vid skønsbeføjelse både ved fastlæggelsen af den retlige karakter af kravet mod garantiinstitutionen og forældelsesfristen.

94. Som jeg senest anførte i mit forslag til afgørelse i Horvath-sagen [46], udgør forskelle i de forskellige nationale forskrifter på områder, der ikke er underlagt harmonisering, ingen forskelsbehandling. Det står snarere medlemsstaterne frit for — på de områder, hvor de har kompetence — at fastsætte retten, hvilket betyder, at alene den forskellige regulering af et spørgsmål i to forskellige medlemsstater ikke kan udgøre en tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen. Dette har længe været anerkendt i Domstolens praksis [47]. Domstolen har således for første gang i dommen i sagen Van Dam en Zonen m.fl. [48] fastslået, at anvendelsen af nationale retsregler ikke kan anses for at være i strid med lighedsprincippet, alene fordi andre medlemsstater angiveligt anvender mindre strenge bestemmelser. Dette er uden videre indlysende, da en modsat fortolkning ville medføre en uantagelig begrænsning af medlemsstaternes lovgivningsmæssige handlefrihed.

95. Det følger heraf, at der i fastlæggelsen af en etårig forældelsesfrist heller ikke ses at ligge en tilsidesættelse af lighedsgrundsætningen.

45 — Jf. f.eks. dom af 12.7.2001, sag C-189/01, Jippes, Sml. I, s. 5689, præmis 129, Rodríguez Caballero-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 16, præmis 32, dom af 23.11.1999, sag C-149/96, Portugal mod Rådet, Sml. I, s. 8395, præmis 91, Francovich II-dommen, nævnt ovenfor i fodnote 20, præmis 23, og dom af 13.12.1994, sag C-306/93, SMW Winzersekt, Sml. I, 5555, præmis 30.

46 — Forslag til afgørelse af 3.2.2009 i den verserende sag C-428/07, Horvath, punkt 112-114.

47 — Jf. dom af 13.2.1969, sag 14/68, Walt Wilhelm, Sml. 1969, s. 1, org.ref.: Rec., s. 1, præmis 13, af 28.6.1978, sag 1/78, Kenny, Sml. s. 1489, præmis 18, af 30.11.1978, sag 31/78, Bussone, Sml. s. 2429, præmis 38 ff., af 7.4.1979, sag 136/78, Auer, Sml. s. 437, præmis 23-26, af 3.7.1979, forenede sager 185/78-204/78, Van Dam en Zonen m.fl., Sml. s. 2345, præmis 10, af 14.7.1981, sag 155/80, Oebel, Sml. s. 1993, præmis 9, af 25.1.1983, sag 126/82, Smit, Sml. s. 73, præmis 27, af 7.5.1992, forenede sager C-251/90 og C-252/90, Wood og Cowie, Sml. I, s. 2873, præmis 19, af 24.11.1993, forenede sager C-267/91 og C-268/91, Keck og Mithouard, Sml. I, s. 6097, præmis 8, af 14.2.1995, sag C-279/93, Schumacker, Sml. I, s. 225, præmis 21, og af 1.2.1996, sag C-177/94, Perfili, Sml. I, s. 161, præmis 17.

48 — Dommen i sagen Van Dam en Zonen m.fl., nævnt ovenfor i fodnote 47, præmis 10. Denne retspraksis blev fortsat i Oebel-dommen, præmis 9, i Smit-dommen, præmis 27, i Wood og Cowie-dommen, præmis 19, samt i Perfili-dommen, præmis 17 (alle domme nævnt ovenfor i fodnote 47).

VII — Forslag til afgørelse

96. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg Domstolen at besvare de spørgsmål, som Tribunale di Napoli har forelagt, som følger:

»1) Artikel 3 og 4 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 er ikke til hinder for en national ordning som den, der fremgår af lov nr. 297/82 og decreto legislativo nr. 80/92, der giver arbejdstagerens krav mod garantiinstitutionen en anden retlig karakter end dennes krav mod sin arbejdsgiver.

2) Med henblik på direktivets sociale formål er det tilstrækkeligt, at de nationale regler blot anvender arbejdstagerens oprindelige lønfordring som et sammenligningselement, i forhold til hvilket man skal fastsætte den ydelse, der skal sikres ved garantiinstitutionens indgreb.

3) De principper, som kan udledes af fællesskabsretten, herunder navnlig principperne om ækvivalens, effektivitet og om forbud mod forskelsbehandling, tillader, at der anvendes en forældelsesregel på krav mod en garantiinstitution, der er kortere end forældelsesreglen for krav på løntilgodehavender mod arbejdsgiveren.«