DOMSTOLENS DOM
9. november 1995 *

I sag C-479/93,

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

Andrea Francovich

mod

Den Italienske Republik,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 2 i Rådets direktiv 80/987/EØF af 20. oktober 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EFT L 283, s. 23),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C.N. Kakouris, J.-P. Puissochet og G. Hirsch samt dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann (refererende dommer), P. Jann og H. Ragnemalm,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: G. Cosmas
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Andrea Francovich ved advokaterne C. Mondin, A. Campesan og A. Dal Ferro, Vicenza

— den italienske regering ved professor U. Leanza, chef for Udenrigsministeriets Servizio del contenzioso diplomatico, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato O. Fiumara

— den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder og Regierungsrat B. Kloke, begge Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtigede

— den græske regering ved assisterende juridisk konsulent F. Georgakopoulos og rettergangsfuldmægtig K. Grigoriou, begge Statens Advokatkontor, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved G. Maganza og S. Kyriakopoulou, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Gussetti, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af A. Juste Ruiz, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 3. maj 1995 er afgivet mundtlige indlæg af Andrea Francovich ved advokaterne A. Campesan og A. Dal Ferro, af den italienske regering ved avvocato dello Stato D. Del Gaizo, af den græske regering ved K. Grigoriou, af Det Forenede Kongerige ved L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Barrister Ch. Vajda, af Rådet ved G. Maganza og S. Kyriakopoulou og af Kommissionen ved L. Gussetti,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. juli 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelse af 16. december 1993, indgået til Domstolen den 24. december 1993, har Pretura di Vicenza i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen og gyldigheden af artikel 2 i Rådets direktiv 80/987/EØF af 20. oktober 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (EFT L 283, s. 23, herefter »direktivet«).

2 Spørgsmålene er rejst under en erstatningssag, som Andrea Francovich har anlagt mod Den Italienske Republik på grund af direktivets forsinkede gennemførelse.

3 Ifølge direktivets artikel 11, stk. 1, var medlemsstaterne forpligtet til inden den 23. oktober 1983 at sætte de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i kraft for at efterkomme direktivet. Da Den Italienske Republik imidlertid ikke havde opfyldt denne forpligtelse, fastslog Domstolen ved dom af 2. februar 1989 (sag 22/87, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 143), at den havde gjort sig skyldig i traktatbrud.

4 Andrea Francovich havde arbejdet som lønmodtager for en virksomhed i Vicenza, men kun fået udbetalt nogle lejlighedsvise acontobeløb af sin løn, hvorfor han anlagde sag ved Pretura circondariale di Vicenza. Denne ret dømte den sagsøgte virksomhed til betaling af et beløb på ca. 6 mio. LIT. Under tvangsfuldbyrdelsen måtte fogeden imidlertid føre til fogedbogen, at udlægsforretningen ikke kunne gennemføres.

5 Da direktivet imidlertid stadig ikke var blevet gennemført i italiensk ret, anlagde Francovich sag ved samme ret med påstand om, at den italienske stat i medfør af direktivet tilpligtedes at sikre Francovich betalingen af hans tilgodehavende over for sin arbejdsgiver, subsidiært at erstatte ham det tab, han havde lidt ved, at direktivet ikke var blevet gennemført.

6 På samme tidspunkt anlagde Daniela Bonifaci og 33 andre arbejdstagere i en virksomhed, der var gået konkurs, sag med samme krav ved Pretura circondariale di Bassano del Grappa.

7 De to nationale retter forelagde Domstolen en række enslydende præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt direktivets bestemmelser havde direkte virkning, og hvorvidt de pågældende havde krav på erstatning af det tab, som de havde lidt, for så vidt angik de forskrifter i direktivet, som ikke havde direkte virkning. Som svar på disse spørgsmål fastslog Domstolen i sin dom af 19. november 1991 i de forenede

sager C-6/90 og C-9/90, Francovich og Bonifaci m.fl. (Sml. I, s. 5357), at de bestemmelser i direktivet, som fastlægger arbejdstagernes rettigheder, skal fortolkes således, dels at arbejdstagerne ikke kan påberåbe sig rettighederne i henhold til direktivet ved de nationale domstole over for en medlemsstat, når der ikke er truffet rettidige gennemførelsesforanstaltninger, dels at en medlemsstat ifalder erstatningsansvar for privates tab som følge af den manglende gennemførelse af direktivet.

8 Den 27. januar 1992 vedtog den italienske regering lovdekret nr. 80 om gennemførelse af direktivet (GURI nr. 36 af 13.2.1992).

9 Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at hvad angår fortidige begivenheder er muligheden for at opnå erstatning af tab som følge af direktivets forsinkede gennemførelse i italiensk ret ved nævnte lovdekret blevet begrænset til arbejdstagere, som var ansat hos arbejdsgivere, mod hvem der var indledt en procedure til samlet fyldestgørelse af disses kreditorer. Hvad angår fremtidige begivenheder sikrer lovdekretet derimod samtlige arbejdstagere, som er ansat hos insolvente arbejdsgivere, betaling af løn for arbejde, som de har udført de sidste tre måneder i henhold til arbejdsaftalen, uanset om der kan indledes en procedure mod arbejdsgiveren til samlet fyldestgørelse af kreditorerne.

10 Den nationale ret har endvidere anført, at flere grupper arbejdsgivere ifølge italiensk ret er undtaget fra de gældende procedurer til samlet kreditorfyldestgørelse. Sagsøgeren i hovedsagen, Andrea Francovich, har netop været ansat hos en arbejdsgiver, som var undtaget fra disse procedurer, men hvis insolvens dels var åbenbar, dels bl.a. fremgår af, at den individualforfølgning, der blev indledt mod ham, var resultatløs.

11 Pretura di Vicenza er derfor i tvivl om rigtigheden af den fortolkning, som Den Italienske Republik har anlagt af direktivets artikel 2, og har som følge heraf forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 2 i direktiv 80/987/EØF fortolkes således, at direktivet *kun* omfatter og beskytter arbejdstagere, som er ansat hos arbejdsgivere, hvis bo kan undergives en procedure, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af kreditorerne?

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares bekræftende — dvs. såfremt direktivet kun beskytter arbejdstagere, som er ansat hos arbejdsgivere, mod hvem der er indledt en procedure vedrørende deres bo, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af kreditorerne — må direktivets artikel 2 da anses for gyldig, henset til princippet om en lige og ikke-diskriminerende behandling?«

Første spørgsmål

12 Den forelæggende rets første spørgsmål er, om direktivet skal fortolkes således, at det kun omfatter arbejdstagere, som er ansat hos arbejdsgivere, mod hvem der ifølge de for disse gældende nationale retsforskrifter kan indledes en procedure vedrørende deres bo, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af kreditorerne.

13 Direktivets tre første betragtninger lyder således:

»Det er nødvendigt at fastsætte bestemmelser til beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, især for at sikre betalingen af deres tilgodehavender, under hensyn til kravet om en afbalanceret økonomisk og social udvikling i Fællesskabet.

Der er stadig forskelle mellem medlemsstaterne for så vidt angår omfanget af beskyttelsen af arbejdstagerne på dette område; der bør udfoldes bestræbelser for at mindske disse forskelle, som kan have en direkte indvirkning på, hvorledes det fælles marked fungerer.

Der er derfor grund til at fremme den indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne på dette område på et stadigt stigende niveau i henhold til artikel 117 i traktaten.«

14 Den væsentligste forpligtelse, som direktivet pålægger medlemsstaterne, er forpligtelsen efter artikel 3 til at oprette garantiinstitutioner, som sikrer arbejdstagerne betaling af tilgodehavender, der hidrører fra arbejdsaftaler eller ansættelsesforhold, og som vedrører løn for perioden inden en bestemt dato.

15 Direktivets første afdeling, hvori artikel 1 og 2 er indeholdt, vedrører direktivets anvendelsesområde og fastlægger visse definitioner.

16 Ifølge artikel 1, stk. 1, »finder [direktivet] 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«. Ifølge sidstnævnte bestemmelse »anses en arbejdsgiver for at være insolvent:

a) når der er indgivet begæring om indledning af en procedure med hjemmel i de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser i den pågældende medlemsstat, som vedrører arbejdsgiverens bo og sigter mod en samlet fyldestgørelse af hans kreditorer, og som åbner mulighed for at tage de i artikel 1, stk. 1, omhandlede krav i betragtning

og

b) når den myndighed, som har kompetence i henhold til nævnte administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser,

— enten har truffet afgørelse om indledning af proceduren

— eller har konstateret, at arbejdsgiverens virksomhed eller bedrift er lukket endeligt, og at de foreliggende aktiver ikke er tilstrækkelige til at berettige indledning af proceduren«.

17 I førnævnte dom i sagen Francovich og Bonifaci m.fl. fastslog Domstolen i præmis 14, at den nationale domstol, når den skal afgøre, om en person er berettiget efter direktivet, må efterprøve, for det første, om den pågældende er arbejdstager efter national ret og ikke er udelukket fra direktivets anvendelsesområde i medfør af artikel 1, stk. 2, jf. bilag I, og for det andet, om der foreligger et af de tilfælde af insolvens, som er omhandlet i direktivets artikel 2.

18 Det fremgår af sidstnævnte bestemmelses ordlyd, at betingelsen for, at en arbejdsgiver kan anses for insolvent, for det første er, at der i henhold til de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser, som gælder i den pågældende medlemsstat, er foreskrevet en procedure vedrørende arbejdsgiverens bo, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af hans kreditorer, for det andet, at der under denne procedure er mulighed for at tage de krav i betragtning, som arbejdstagere kan gøre gældende i medfør af en arbejdsaftale eller et ansættelsesforhold, for det tredje, at der er indgivet begæring om indledning af en procedure, og for det fjerde, at den myndighed, som har kompetence i henhold til de nævnte nationale bestemmelser, enten har truffet afgørelse om indledning af proceduren eller har konstateret, at arbejdsgiverens virksomhed eller bedrift er lukket endeligt, og at de foreliggende aktiver ikke er tilstrækkelige til at berettige indledning af proceduren.

19 Det ses således, at fællesskabslovgiver udtrykkeligt har begrænset direktivets anvendelsesområde på en sådan måde, at de rettigheder, der er fastslået ved direktivet, ikke kan påberåbes af arbejdstagere, som har en arbejdsaftale med eller et ansættelsesforhold hos en arbejdsgiver, mod hvem der ifølge de gældende bestemmelser i den pågældende medlemsstat ikke kan indledes en procedure til samlet fyldestgørelse af kreditorerne. En sådan arbejdsgiver kan nemlig ikke anses for »insolvent« i den særlige betydning, som dette begreb har i direktivet.

20 Selv om en bogstavelig fortolkning af direktivets artikel 2 kan medføre, at den beskyttelse, som er indført ved direktivet, kan veksle fra medlemsstat til medlemsstat på grund af de forskellige nationale ordninger til samlet fyldestgørelse af kreditorerne, afkræftes denne fortolkning ikke af de argumenter, som er fremført med støtte i det formål, der er nævnt i direktivets første betragtning. Selv om fællesskabslovgiver nemlig på den ene side generelt har fundet det nødvendigt at fastsætte bestemmelser til beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, har lovgiver på den anden side begrænset lovgivningsforanstaltningens konkrete formål således, at den skal mindske de bestående forskelle mellem medlemsstaterne for så vidt angår arbejdstagerens beskyttelse på dette område. Denne bogstavelige fortolkning er derfor i overensstemmelse med det forhold, at der med direktivet kun tilstræbes en delvis harmonisering.

21 Det første spørgsmål må derfor besvares med, at direktivet skal fortolkes således, at det med undtagelse af de grupper, som er nævnt i bilaget, finder anvendelse på samtlige arbejdstagere, mod hvis arbejdsgivere der ifølge de for disse gældende nationale retsforskrifter kan indledes en procedure vedrørende deres bo, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af kreditorerne.

Andet spørgsmål

22 Den forelæggende rets andet spørgsmål er, om direktivet er gyldigt under hensyn til ligebehandlingsprincippet, for så vidt som det kun beskytter arbejdstagere hos arbejdsgivere, hvis bo kan undergives en procedure, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af kreditorerne.

23 Det bemærkes indledningsvis, at ligebehandlingsprincippet ifølge fast retspraksis kræver, at sammenlignelige situationer ikke behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre en sådan differentiering er objektivt begrundet (se dom af 13.12.1994, sag C-306/93, Winzersekt, Sml. I, s. 5555, præmis 30).

24 Endvidere skal det fremhæves, at direktivet er udstedt på grundlag af EØF-traktatens artikel 100 og har til formål at fremme den indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne på et stadigt stigende niveau i traktatens artikel 117's forstand.

25 I den forbindelse bemærkes, at der må indrømmes Fællesskabets institutioner et vist skøn ved udøvelsen af deres beføjelser i medfør af traktatens artikel 100, navnlig ved vurderingen af, om det kun er muligt at foretage en etapevis harmonisering

i betragtning af de særlige forhold på det område, hvor der tilstræbes en samordning, og under hensyn til, at det i almindelighed er vanskeligt at gennemføre sådanne harmoniseringsbestemmelser, da de forudsætter, at de kompetente fællesskabsinstitutioner udfærdiger fælles regler på grundlag af de forskellige, komplicerede nationale bestemmelser, som gælder på området, og at disse regler er i overensstemmelse med traktatens formål og har opnået enstemmig tilslutning fra Rådets medlemmer (se dom af 29.2.1984, sag 37/83, Rewe-Zentrale, Sml. s. 1229, og af 18.4.1991, sag C-63/89, Assurances du Crédit mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 1799).

26 Det fremgår af det direktivforslag, som Kommissionen forelagde Rådet den 13. april 1978 (EFT 1978 C 135, s. 2), 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.

27 Under hensyn hertil må den ved direktivet for samtlige medlemsstater foreskrevne forpligtelse til at oprette institutioner til sikring af arbejdstagernes rettigheder i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, således som dette begreb er defineret i direktivets artikel 2, stk. 1, 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.

28 Under disse omstændigheder og under hensyn til vanskelighederne ved at opstille et insolvensbegreb, som kan anvendes ensartet i alle medlemsstater på trods af de væsentlige forskelle, som består mellem disses forskellige ordninger, må det fastslås, at den sondring, der foretages i direktivet i forbindelse med dettes ordning til beskyttelse af arbejdstagerne, og som bygger på, om arbejdsgiveren er undergivet en procedure til samlet fyldestgørelse af kreditorerne, beror på et insolvensbegreb,

som er baseret på et i sig selv objektivt kriterium, og som er begrundet i de nævnte harmoniseringsvanskeligheder.

29 Det andet spørgsmål må derfor besvares med, at gennemgangen af direktivet intet har frembragt, der kan rejse tvivl om dets gyldighed under hensyn til ligebehandlingsprincippet, for så vidt som direktivet kun beskytter arbejdstagere hos arbejdsgivere, hvis bo kan undergives en procedure, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af kreditorerne.

Sagens omkostninger

30 De udgifter, der er afholdt af den italienske, den tyske og den græske regering samt af Det Forenede Kongerige og Rådet for Den Europæiske Union og Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Pretura circondariale di Vicenza ved kendelse af 16. december 1993, for ret:

1) Rådets direktiv 80/987/EØF af 20. oktober 1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i tilfælde af

arbejdsgiverens insolvens skal fortolkes således, at direktivet med undtagelse af de grupper, som er nævnt i bilaget, finder anvendelse på samtlige arbejdstagere, mod hvis arbejdsgivere der ifølge de for disse gældende nationale retsforskrifter kan indledes en procedure vedrørende deres bo, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af kreditorerne.

2) Gennemgangen af det nævnte direktiv har intet frembragt, der kan rejse tvivl om dets gyldighed under hensyn til ligebehandlingsprincippet, for så vidt som direktivet kun beskytter arbejdstagere hos arbejdsgivere, hvis bo kan undergives en procedure, som sigter mod en samlet fyldestgørelse af kreditorerne.

Rodríguez Iglesias Kakouris Puissochet

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Gulmann

Jann Ragnemalm

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. november 1995.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident