YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
9 päivänä marraskuuta 1995 *

Asiassa C-479/93,

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

Andrea Francovich

vastaan

Italian tasavalta

ennakkoratkaisun työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY (EYVL L 283, s. 23) 2 artiklan tulkinnasta ja pätevyydestä,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. N. Kakouris, J.-P. Puissochet ja G. Hirsch, tuomarit G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (esittelevä tuomari), P. Jann ja H. Ragnemalm,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisasiamies: G. Cosmas,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Francovich, edustajanaan asianajajat C. Mondin, A. Campesan ja A. Dal Ferro, Vicenza,

— Italian hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön diplomaattisia riita-asioita käsittelevän yksikön päällikkö U. Leanza, avustajanaan valtionasiamies O. Fiumara,

— Saksan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat E. Röder ja Regierungsrat B. Kloke,

— Kreikan hallitus, asiamiehinään valtion oikeudellisen neuvoston avustava oikeudellinen neuvonantaja F. Georgakopoulos ja valtion oikeudellisen neuvoston oikeudellinen asiamies K. Grigoriou,

— Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään oikeudellisen yksikön virkamiehet G. Maganza ja S. Kyriakopoulou,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään oikeudellisen yksikön virkamies L. Gussetti, avustajanaan komissiossa työskentelevä kansallinen virkamies A. Juste Ruiz,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Francovichin, edustajanaan A. Campesan ja A. Dal Ferro, Italian hallituksen, asiamiehenään valtionasiamies D. Del Gaizo, Kreikan hallituksen, asiamiehenään K. Grigoriou, Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, asiamiehenään L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, avustajanaan barrister Ch. Vajda, neuvoston, asiamiehinään G. Maganza ja S. Kyriakopoulou ja komission, asiamiehenään L. Gussetti, esittämät suulliset huomautukset 3.5.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.7.1995 pidetyssä käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Pretore di Vicenza on 16.12.1993 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 24.12.1993, esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti kaksi ennakkoratkaisukysymystä työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annetun neuvoston direktiivin 80/987/ETY (EYVL L 283, s. 23, jäljempänä direktiivi) 2 artiklan tulkinnasta ja pätevyydestä.

2 Nämä kysymykset on esitetty riita-asiassa, jonka asianosaiset ovat Francovich ja Italian tasavalta ja jossa on kyse direktiivin myöhässä tapahtuneen täytäntöönpanon takia valtiota vastaan esitetystä korvausvaatimuksesta.

3 Tämän direktiivin 11 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin täytäntöönpanon edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan 23.10.1983 mennessä. Italian tasavalta ei ole noudattanut tätä velvollisuutta, joten yhteisöjen tuomioistuin on asiassa komissio vastaan Italia 2.2.1989 antamassaan tuomiossa (asia 22/87, Kok. 1989, s. 143) todennut Italian jättäneen noudattamatta jäsenyysvelvoitteensa.

4 Francovich on ollut työntekijänä vicenzalaisessa yrityksessä ja saanut ainoastaan osittaisia ennakkoita palkastaan, joten hän nosti Pretura circondariale di Vicenzassa kanteen. Tämä velvoitti vastaajana olevan yrityksen maksamaan noin 6 000 000 Italian liiraa (ITL). Täytäntöönpanovaiheessa ulosottomies joutui ulosmittauspöytäkirjassa toteamaan, ettei saatavaa onnistuttu perimään.

5 Koska direktiiviä ei ollut edelleenkään saatettu osaksi Italian oikeusjärjestystä, Francovich nosti samassa tuomioistuimessa kanteen sen toteamiseksi, että Italian valtio on velvollinen direktiivin mukaisesti varmistamaan hänen työnantajalta olevien saataviensa maksamisen tai toissijaisesti maksamaan korvausta vahingosta, jonka hän oli kärsinyt direktiivin täytäntöönpanon laiminlyömisen takia.

6 Samoihin aikoihin Bonifaci ja 33 muuta erään konkurssiin joutuneen yrityksen työntekijää olivat esittäneet samanlaisen vaatimuksen Pretura circondariale di Bassano del Grappassa.

7 Nämä kaksi kansallista tuomioistuinta esittivät identtiset ennakkoratkaisukysymykset direktiivin säännöksien välittömästä oikeusvaikutuksesta ja oikeudesta saada korvausta kärsityistä vahingoista niiden direktiivin säännöksien osalta, joilla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. Vastauksena näihin kysymyksiin yhteisöjen tuomioistuin totesi 19.11.1991 yhdistetyissä asioissa Francovich ja Bonifaci ym.

(C-6/90 ja C-9/90, Kok. 1991, s. I-5357) antamassaan tuomiossa, että työntekijöiden oikeuksia määritteleviä direktiivin säännöksiä on tulkittava siten, että toisaalta ne, joita asia koskee, eivät voi kansallisissa tuomioistuimissa vedota valtiota vastaan direktiiviin perustuviin oikeuksiin, jos täytäntöönpanoon ei ole ryhdytty säädetyssä määräajassa, ja että toisaalta jäsenvaltiolla on velvollisuus korvata yksityisille oikeussubjekteille direktiivin täytäntöönpanon laiminlyömisestä aiheutuneet vahingot.

8 Italian hallitus antoi 27.1.1992 asetuksen nro 80 direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista oikeusjärjestystä (GURI nro 36, 13.2.1992).

9 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että tällä asetuksella mahdollisuus saada korvauksia vahingoista, jotka olivat aiheutuneet direktiivin myöhässä tapahtuneesta saattamisesta osaksi Italian lainsäädäntöä, rajoitettiin asetuksen voimaantuloa edeltävän ajan osalta niihin työntekijöihin, joiden työnantajiin sovelletaan menettelyä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi. Sitä vastoin tulevien tapausten osalta asetuksella taattiin kaikkien maksukyvyttömien työnantajien työntekijöille palkka työstä, jonka he ovat tehneet työsopimuksensa kolmen viimeisen voimassaolokuukauden aikana, vaikka työnantajaan ei sovellettaisi menettelyä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi.

10 Kansallinen tuomioistuin toteaa lisäksi, että Italian kansallisessa lainsäädännössä on useita työnantajaryhmiä, joihin ei sovelleta menettelyjä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi. Francovich työskenteli juuri sellaisen työnantajan palveluksessa, johon menettelyä ei sovelleta mutta jonka maksukyvyttömyys on aivan selvä ilmeten muun muassa siihen kohdistettujen yksittäisten täytäntöönpanotoimien tuloksettomuudesta.

11 Edellä esitetyn perusteella Pretore di Vicenza ilmaisee epäilyksensä Italian tasavallan antamalle tulkinnalle direktiivin 2 artiklasta. Se esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko direktiivin 80/987/ETY 2 artiklaa tulkittava siten, että direktiivillä tarkoitetaan ja suojellaan *ainoastaan ja yksinomaan* niitä työntekijöitä, joiden työnantajien omaisuuteen voidaan sovellettavien kansallisten oikeusjärjestysten mukaan kohdistaa menettely velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi eli jos direktiivillä suojellaan ainoastaan sellaisten työnantajien työntekijöitä, joiden omaisuuteen voidaan kohdistaa menettely velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi, voidaanko direktiivin 2 artiklaa pitää pätevänä yhdenvertaisuusperiaatteen ja syrjintäkiellon periaatteen kannalta?"

Ensimmäinen kysymys

12 Ensimmäisellä kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko direktiiviä tulkittava siten, että sitä sovelletaan ainoastaan sellaisten työnantajien työntekijöihin, joiden omaisuuteen voidaan sovellettavan kansallisen oikeusjärjestelmän mukaan kohdistaa menettely velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi.

13 Direktiivin kolme ensimmäistä perustelukappaletta ovat seuraavat:

" — — ottaen huomioon tasapainoisen taloudellisen ja sosiaalisen kehityksen tarve yhteisössä, on tarpeen antaa säännöksiä työntekijöiden suojasta heidän työnantajansa maksukyvyttömyystilanteessa erityisesti heidän maksamatta olevien saataviensa suorituksen turvaamiseksi,

tässä suhteessa työntekijöiden suojan laajuudessa on jäsenvaltioiden välillä yhä eroavuuksia; olisi ponnisteltava näiden erojen vähentämiseksi, sillä niillä voi olla välitön vaikutus yhteismarkkinoiden toimintaan,

tämän alan lainsäädäntöä on sen vuoksi tarpeen lähentää samalla oloja kohentaen perustamissopimuksen 117 artiklassa tarkoitetulla tavalla — —"

14 Tällä direktiivillä jäsenvaltioille säädetty pääasiallinen velvoite on sen 3 artiklan mukaan luoda palkkaturvajärjestelmät, jotka turvaavat maksun työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuvista maksamatta olevista palkkasaatavista tiettyä päivää edeltävältä ajalta.

15 Direktiivin I jaksossa, johon sisältyvät 1 ja 2 artikla, on säädetty direktiivin soveltamisalasta ja joistakin määritelmistä.

16 Direktiivin 1 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "— — direktiiviä sovelletaan työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuviin saataviin työnantajalta,

joka on 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla maksukyvytön". Tämän kohdan mukaan "— — työnantajaa pidetään maksukyvyttömänä:

a) jos velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi on pyydetty kyseisen jäsenvaltion lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaisen työnantajan omaisuutta koskevan sellaisen menettelyn aloittamista, jossa 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitetut saatavat voidaan ottaa huomioon; ja

b) jos näiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten mukaan toimivaltainen viranomainen on:

— päättänyt menettelyn aloittamisesta tai

— todennut, että työnantajan yritys tai liiketoiminta on kokonaan lopetettu ja omaisuutta on niin vähän, että menettelyn aloittaminen ei ole perusteltua".

17 Edellä mainituissa yhdistetyissä asioissa Francovich ja Bonifaci ym. annetun tuomion 14 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että sen selvittämiseksi, onko direktiivissä katsottava annetun henkilölle etuja, tuomioistuimen on tutkittava toisaalta sitä, onko henkilö kansallisen lainsäädännön mukaan työntekijä ja onko hänet jätetty direktiivin 1 artiklan 2 kohdan ja direktiivin liitteen mukaisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, ja toisaalta sitä, onko kyse direktiivin 2 artiklassa tarkoitetuista maksukyvyttömyystilanteista.

18 Direktiivin 2 artiklasta ilmenee, että jotta työnantajan voidaan katsoa olevan maksukyvytön, on tarpeellista ensinnäkin, että työnantajan omaisuutta koskevaa menettelyä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi on säännelty kyseisen jäsenvaltion laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä, toiseksi, että tässä menettelyssä voidaan ottaa huomioon työntekijöiden työsopimuksista tai työsuhteista johtuvat saatavat työnantajalta, kolmanneksi, että menettelyn aloittamista on pyydetty ja neljänneksi, että edellä mainittujen kansallisten sääntöjen mukaan toimivaltainen viranomainen on joko päättänyt menettelyn aloittamisesta tai todennut, että työnantajan yritys tai liiketoiminta on kokonaan lopetettu ja omaisuutta on niin vähän, että menettelyn aloittaminen ei ole perusteltua.

19 Vaikuttaa siis siltä, että yhteisöjen lainsäätäjä on nimenomaisesti rajoittanut direktiivin soveltamisalaa siten, että sillä perustettuihin oikeuksiin eivät voi vedota työntekijät, joilla on työsopimus sellaisen työnantajan kanssa tai työsuhde sellaiseen työnantajaan, jota vastaan ei voida aloittaa menettelyä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi kyseessä olevan jäsenvaltion voimassa olevien säännösten mukaan. Tällainen työnantaja ei itse asiassa voi olla maksukyvytön tämän ilmauksen direktiivissä tarkoitetussa erityismerkityksessä.

20 Direktiivin 2 artiklan sanamuodon mukaista tulkintaa ei voida kumota direktiivin ensimmäisessä perustelukappaleessa säädettyä tavoitetta koskevilla väitteillä, vaikka seurauksena olisi se, että direktiivillä säädetty suoja vaihtelee eri jäsenvaltioissa velkojien yhteistä tyydyttämistä koskevien kansallisten järjestelmien erojen vuoksi. Vaikka lainsäätäjä on toisaalta yleisesti ollut sitä mieltä, että työntekijöiden suojaamiseksi työnantajan maksukyvyttömyyden varalta oli tarpeellista antaa säännöksiä, se on toisaalta rajoittanut toimintansa konkreettisen tavoitteen niiden erojen pienentämiseen, joita jäsenvaltioiden välillä on työntekijöiden suojelemiseksi tällaisissa tapauksissa. Tämä sanamuodon mukainen tulkinta siis sopii yhteen direktiivillä tavoitellun osittaisen yhdenmukaistamisen kanssa.

21 Ensimmäiseen kysymykseen on siis vastattava, että direktiiviä on tulkittava siten, että sitä sovelletaan direktiivin liitteessä lueteltuja työntekijäryhmiä lukuun ottamatta kaikkiin työntekijöihin, joiden työnantajien omaisuuteen voidaan sovellettavan kansallisen oikeuden mukaan kohdistaa menettely velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi.

Toinen kysymys

22 Toisella kysymyksellään kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, onko direktiivi, jolla suojellaan ainoastaan sellaisten työnantajien työntekijöitä, joiden omaisuuteen voidaan kohdistaa menettely velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi, pätevä yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta tarkasteltuna.

23 Aluksi on muistutettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että toisiinsa verrattavissa olevissa tilanteissa ei menetellä eri tavalla ainakaan, jos tällaista eroa ei voida objektiivisesti perustella (ks. asia C-306/93, SMW Winzersekt, tuomio 13.12.1994, Kok. 1994, s. I-5555, 30 kohta).

24 On myös syytä muistaa, että direktiivin antamisen perustana on ETY:n perustamissopimuksen 100 artikla ja että sillä tavoitellaan kansallisten säädösten lähentämistä oloja kohentaen perustamissopimuksen 117 artiklassa tarkoitetulla tavalla.

25 Kun on kyse perustamissopimuksen 100 artiklalla yhteisöjen toimielimille annettujen toimivaltuuksien käyttämisestä, näille toimielimille on annettava harkintavaltaa erityisesti siltä osin kuin yhdenmukaistaminen on mahdollista ainoastaan asteit-

tain, ottaen huomioon yhteensovitettavan alan erityispiirteet, ja se, että tällaisten yhdenmukaistamissääntöjen toteuttaminen on yleensä vaikeata, koska siinä edellytetään yhteisöjen toimivaltaisilta toimielimiltä epäyhtenäisten ja monimutkaisten kansallisten säännösten pohjalta tapahtuvaa sellaisten yhteisten oikeussääntöjen valmistelua, jotka ovat perustamissopimuksessa määrättyjen tavoitteiden mukaisia ja jotka neuvoston jäsenet voivat yksimielisesti hyväksyä (ks. asia 37/83, Rewe-Zentrale, tuomio 29.2.1984, Kok. 1984, s. 1229 ja asia C-63/89, Assurances du Crédit v. neuvosto ja komissio, tuomio 18.4.1991, Kok. 1991, s. I-1799).

26 Komission neuvostolle 13.4.1978 tekemästä direktiiviehdotuksesta (EYVL 1978 C 135, s. 2) ilmenee, että ennen direktiivin antamista useissa jäsenvaltioissa oli jo järjestelmiä, joiden tarkoituksena on turvata työntekijöiden oikeudet työnantajan maksukyvyttömyyden varalta, joskin nämä järjestelmät olivat hyvin erilaisia ja joistakin jäsenvaltioista ne puuttuivat kokonaan.

27 Kun otetaan huomioon tämä tilanne, on varmasti pidettävä työntekijöiden elin- ja työolojen parantamisena koko yhteisössä ja alan oikeussääntöjen asteittaisen yhdenmukaistamisen edistämisenä sitä, että velvollisuus perustaa järjestelmiä työntekijöiden oikeuksien turvaamiseksi työnantajan direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetussa maksukyvyttömyystilanteessa on ulotettu kaikkiin jäsenvaltioihin.

28 Tässä tilanteessa ja ottaen huomioon vaikeudet määritellä maksukyvyttömyyden käsite siten, että sitä voitaisiin soveltaa yksiselitteisesti kaikissa jäsenvaltioissa huolimatta niiden järjestelmien huomattavista eroista, on todettava, että direktiivillä työntekijöille annetun suojan osalta työntekijöiden erottelu sen mukaan, sovelletaanko heidän työnantajiinsa menettelyä velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi,

perustuu maksukyvyttömyyden käsitteeseen, joka määritellään objektiivisesti ja jonka perusteena ovat mainitut yhdenmukaistamiseen liittyvät vaikeudet.

29 Toiseen kysymykseen on siis vastattava, että direktiivin tarkastelu siltä osin kuin sillä suojataan ainoastaan työntekijöitä, joiden työnantajien omaisuuteen voidaan kohdistaa menettely velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi, ei ole tuonut esiin mitään seikkaa, joka yhdenvertaisen kohtelun periaatteen loukkaamisen takia voisi vaikuttaa direktiivin pätevyyteen.

Oikeudenkäyntikulut

30 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Italian, Saksan, Kreikan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille, Euroopan unionin neuvostolle ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Pretura circondariale di Vicenzan 16.12.1993 tekemällä päätöksellä esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980

annettua neuvoston direktiiviä 80/987/ETY on tulkittava siten, että sitä sovelletaan direktiivin liitteessä lueteltuja työntekijäryhmiä lukuun ottamatta kaikkiin työntekijöihin, joiden työnantajien omaisuuteen voidaan sovellettavan kansallisen oikeuden mukaan kohdistaa menettely velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi.

2) Direktiivin tarkastelu siltä osin kuin tarkastelulla suojataan ainoastaan työntekijöitä, joiden työnantajien omaisuuteen voidaan kohdistaa menettely velkojien yhteiseksi tyydyttämiseksi, ei ole tuonut esiin mitään seikkaa, joka yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamisen takia voisi vaikuttaa direktiivin pätevyyteen.

Rodríguez Iglesias Kakouris Puissochet

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Gulmann

Jann Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä marraskuuta 1995.

R. Grass C. G. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti