DOMSTOLENS DOM
den 9 november 1995 *

I mål C-479/93,

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

Andrea Francovich

och

Italienska republiken,

angående tolkningen och giltigheten av artikel 2 i rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (EGT nr L 283, s. 23),

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av G.C. Rodríguez Iglesias, ordförande, C.N. Kakouris, J.-P. Puissochet och G. Hirsch, avdelningsordförande, samt G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann (referent), P. Jann och H. Ragnemalm, domare,

* Rättegångsspråk: italienska.

generaladvokat: G. Cosmas,
justitiesekreterare: D. Louterman-Hubeau, avdelningsdirektör,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från

— Andrea Francovich genom C. Mondin, A. Campesan och A. Dal Ferro, advokater i Vicenza,

— den italienska regeringen genom U. Leanza, chef för avdelningen för diplomatiska tvister vid utrikesministeriet, i egenskap av ombud, biträdd av O. Fiumara, avvocato dello Stato,

— den tyska regeringen genom E. Röder, Ministerialrat och B. Kloke, Regierungsrat, båda vid förbundsekonomiministeriet, båda i egenskap av ombud,

— den grekiska regeringen genom F. Georgakopoulos, biträdande juridisk rådgivare och K. Grigoriou, rättegångsombud från Statens juridiska råd, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd genom G. Maganza och S. Kyriakopoulou, vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission genom L. Gussetti, vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av A. Juste Ruiz, nationell tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att Andrea Francovich företrädd av A. Campesan och A. Dal Ferro, den italienska regeringen företrädd av D. Del Gaizo, avvocato dello Stato, den grekiska regeringen företrädd av K. Grigoriou, Förenade konungarikets regering företrädd av L. Nicoll, Treasury Solicitor's Department, i egenskap av ombud och biträdd av Ch. Vajda, barrister, rådet företrätt av G. Maganza och S. Kyriakopoulou och kommissionen företrädd av L. Gussetti har avgivit muntliga yttranden vid sammanträdet den 3 maj 1995,

och efter att den 11 juli 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Pretore di Vicenza har genom beslut av den 16 december 1993, som har inkommit till domstolens kansli den 24 december samma år, enligt artikel 177 i EG-fördraget begärt ett förhandsavgörande beträffande två frågor vilka rör tolkningen och giltigheten av artikel 2 i rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens (EGT nr L 283, s. 23, nedan kallat "direktivet").

2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan Andrea Francovich och Italienska republiken angående ett skadeståndskrav mot staten på grund av att direktivet genomförts för sent.

3 Enligt artikel 11.1 i direktivet var medlemsstaterna skyldiga att inom en tidsfrist som gick ut den 23 oktober 1983 anta de lagar och andra författningar som var nödvändiga för att följa direktivet. Eftersom Italienska republiken inte hade fullgjort denna skyldighet fastställde domstolen i dom av den 2 februari 1989, kommissionen mot Italien (22/87, Rec. s. 143), att Italien hade gjort sig skyldigt till fördragsbrott.

4 Eftersom Andrea Francovich hade varit arbetstagare hos ett företag i Vicenza men endast fått sporadiska utbetalningar av sin lön väckte han talan vid Pretura circondariale di Vicenza, som förpliktade svaranden att betala ett belopp om ca 6 000 000 LIT. Vid ett försök att verkställa domen konstaterade den behörige utmätningsmannen i protokoll över utmätningsförrättning att svaranden saknade utmätningsbara tillgångar.

5 Eftersom direktivet alltjämt inte hade införlivats i den italienska rättsordningen väckte Andrea Francovich vid samma domstol talan om att den italienska staten skulle förpliktas att enligt direktivet garantera betalning av hans fordringar på arbetsgivaren eller — i andra hand — att betala ett skadestånd som ersättning för den skada som han lidit på grund av att direktivet inte hade genomförts.

6 Vid samma tidpunkt väckte Danila Bonifaci och trettiotre andra arbetstagare vid ett i konkurs försatt företag en liknande talan vid Pretura circondariale di Bassano del Grappa.

7 De två nationella domstolarna vid vilka talan hade väckts ställde i var sin begäran om förhandsavgörande identiska frågor angående den direkta effekten av vissa bestämmelser i direktivet samt — för det fall bestämmelserna inte hade direkt effekt — rätten till ersättning för uppkomna skador. Som svar på dessa frågor fastställde domstolen i dom av den 19 november 1991, Francovich och Bonifaci

m. fl. (C-6/90 och C-9/90, Rec. s. I-5357) att de bestämmelser i direktivet som definierar rättigheter för arbetstagare skall tolkas så att å ena sidan de berörda personerna inte vid nationella domstolar kan göra gällande rättigheter enligt direktivet gentemot staten när åtgärder för att genomföra direktivet inte har vidtagits inom tidsfristerna härför, och att å andra sidan en medlemsstat är skyldig att ersätta enskilda för skador som uppkommer på grund av att direktivet inte genomförts.

8 Den 27 januari 1992 genomförde den italienska regeringen direktivet genom att utfärda förordning [decreto legge] nr 80 (GURI nr 36 av den 13 februari 1992).

9 Av beslutet om hänskjutande framgår att det enligt förordningen endast var de arbetstagare vars arbetsgivare var föremål för ett förfarande för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar, som för förfluten tid kunde få ersättning för skador som uppkommit till följd av att direktivet införlivats för sent i den italienska rättsordningen. Däremot var enligt förordningen alla arbetstagare hos insolventa arbetsgivare, oavsett om de sistnämnda kunde bli föremål för ett förfarande för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar eller ej, för framtiden garanterade ersättning för arbete som utförts under de sista tre månaderna av anställningsavtalet.

10 Den nationella domstolen konstaterade därutöver att det enligt den italienska rättsordningen fanns åtskilliga kategorier av arbetsgivare som inte kunde bli föremål för något förfarande för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar. Andrea Francovich hade arbetat för just en sådan arbetsgivare som inte kunde bli föremål för något förfarande av detta slag, men som uppenbarligen var insolvent, vilket bland annat framgick av att specialexekutiva åtgärder vidtagits mot denne utan resultat.

11 Pretore di Vicenza har mot bakgrund av ovannämnda omständigheter uttryckt tvivel angående riktigheten av den tolkning som Italienska republiken gjort av artikel 2 i direktivet. Den nationella domstolen har därför begärt förhandsbesked från domstolen beträffande följande frågor:

"1) Skall artikel 2 i direktiv 80/987/EEG tolkas så, att det endast är sådana arbetstagare vars arbetsgivare — enligt den nationella rättsordning som de lyder under — kan bli föremål för ett förfarande som innebär att tillgångarna tas i anspråk för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar som omfattas av direktivet och åtnjuter skydd enligt det?

2) Om svaret på den första frågan är jakande och det följaktligen endast är sådana arbetstagare vars arbetsgivare kan bli föremål för ett förfarande som innebär att tillgångarna tas i anspråk för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar som är skyddade enligt direktivet: Är artikel 2 i direktivet giltig med beaktande av likabehandlingsprincipen och icke-diskrimineringsprincipen?"

Den första frågan

12 Den nationella domstolen vill med sin första fråga få klarhet i om direktivet skall tolkas så att det är tillämpligt endast på arbetstagare vars arbetsgivare — enligt den nationella rättsordning som de lyder under — kan bli föremål för ett förfarande som innebär att tillgångarna tas i anspråk för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar.

13 De tre första övervägandena i direktivet har följande lydelse:

"Det är nödvändigt att skydd upprättas för arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens, särskilt för att garantera betalning av deras utestående fordringar, samtidigt som hänsyn måste tas till behovet av en välbalanserad ekonomisk och social utveckling inom gemenskapen".

"Det finns fortfarande skillnader mellan medlemsstaterna beträffande omfattningen av skyddet för arbetstagarna i detta avseende och ansträngningar bör göras för att minska de skillnader som kan ha direkt betydelse för den gemensamma marknadens funktion".

"Tillnärmningen av lagstiftningen på detta område bör därför främjas samtidigt som det sker en fortlöpande förbättring i enlighet med artikel 117 i fördraget".

14 Medlemsstaternas huvudförpliktelse enligt direktivet är att inrätta garantiinstitutioner enligt artikel 3, vilka skall garantera betalning av arbetstagarnas utestående fordringar som grundar sig på anställningsavtal eller anställningsförhållanden och som gäller lön för tiden före ett visst datum.

15 I direktivets första avsnitt, i vilket artiklarna 1 och 2 ingår, avgränsas direktivets tillämpningsområde samt definieras vissa begrepp.

16 Enligt artikel 1.1 skall "detta direktiv ... tillämpas på arbetstagares fordringar på grund av anställningsavtal eller anställningsförhållanden gentemot arbetsgivare som

är att anse som insolventa enligt artikel 2.1". Sistnämnda artikel har följande lydelse: "en arbetsgivare anses vara insolvent

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

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

— antingen har beslutat att inleda förfarandet,

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

17 I den ovan i punkt 14 nämnda domen Francovich och Bonifaci m. fl. fastställde domstolen att en nationell domstol — för att få klarhet i om en person skall anses omfattad av direktivet — måste pröva dels om ifrågavarande person är att anse som arbetstagare enligt den nationella rätten och inte är utesluten från direktivets tillämpningsområde enligt artikel 1.2 och bilagan till direktivet, dels om någon av de möjliga insolvenssituationer som anges i artikel 2 i direktivet föreligger.

18 Det framgår av lydelsen av den sistnämnda bestämmelsen att det för att en arbetsgivare skall anses vara insolvent för det första krävs att det enligt respektive medlemsstats lagar och andra författningar finns ett förfarande som innebär att arbetsgivarens tillgångar tas i anspråk för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar. För det andra krävs att det under detta förfarande är möjligt att ta hänsyn till arbetstagares fordringar på grund av anställningsavtal eller anställningsförhållanden. För det tredje krävs att en ansökan om inledande av förfarandet har inlämnats. För det fjärde krävs att den enligt ovan nämnda lagar och andra författningar behöriga myndigheten antingen har beslutat att inleda förfarandet eller har fastställt att arbetsgivarens företag eller verksamhet definitivt har upphört och att befintliga tillgångar är otillräckliga för att förfarandet skall kunna inledas.

19 Det förefaller alltså som om den gemenskapsrättslige lagstiftaren uttryckligen har begränsat direktivets tillämpningsområde på ett sådant sätt att de rättigheter som följer av direktivet inte kan åberopas av arbetstagare vilka genom anställningsavtal eller anställningsförhållanden är knutna till en sådan arbetsgivare som, enligt de tillämpliga bestämmelserna i den berörda medlemsstaten, inte kan bli föremål för ett förfarande för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar. En sådan arbetsgivare kan nämligen inte vara "insolvent" i den mening som avses i direktivet.

20 En tolkning enligt ordalydelsen av artikel 2 i direktivet kan — även om den skulle kunna få till följd att omfattningen av det skydd som följer av direktivet kommer att skilja sig åt från en medlemsstat till en annan på grund av att de nationella systemen för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar är olika — inte rubbas av sådana argument som hänför sig till det syfte som anges i det första övervägandet i direktivet. Även om lagstiftaren allmänt sett har ansett att det var nödvändigt att införa bestämmelser för att skydda arbetstagarna vid arbetsgivarens insolvens, har denne nämligen begränsat det konkreta syftet med sitt handlande till att minska de skillnader som fanns mellan medlemsstaterna beträffande skyddet för arbetstagare i detta avseende. Den ovan nämnda tolkningen enligt ordalydelsen överensstämmer således med den delvisa harmonisering som direktivet syftar till.

21 På grund härav skall den första frågan besvaras så, att direktivet skall tolkas på så sätt att det är tillämpligt på alla arbetstagare — med undantag för de i bilagan upptagna kategorierna — vars arbetsgivare enligt den nationella rätt som de lyder under kan bli föremål för ett förfarande som innebär att deras tillgångar tas i anspråk för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar.

Den andra frågan

22 Den nationella domstolen vill med sin andra fråga få klarhet i om direktivet — i den utsträckning det endast skyddar arbetstagare som är knutna till sådana arbetsgivare som kan bli föremål för ett förfarande som innebär att arbetsgivarens tillgångar tas i anspråk för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar — är giltigt med hänsyn till likabehandlingsprincipen.

23 Inledningsvis bör erinras om att det av en fast rättspraxis framgår att likabehandlingsprincipen innebär att likartade fall inte får behandlas på olika sätt, utom när detta är motiverat av objektiva skäl (se dom av den 13 december 1994, SMW Winzersekt, C-306/93, Rec. s. I-5555, punkt 30).

24 Det bör likaså påpekas att direktivet har antagits på grundval av artikel 100 i EEG-fördraget och att det har som mål att främja tillnärmningen av de nationella lagstiftningarna samtidigt som förbättringarna bibehålls i enlighet med artikel 117 i fördraget.

25 Gemenskapens institutioner bör dock vid utövandet av de befogenheter som de har tilldelats enligt artikel 100 medges ett utrymme för skönsmässig bedömning — särskilt vad beträffar möjligheten att etappvis genomföra en harmonisering — med

hänsyn till den särskilda beskaffenheten av det ämnesområde som är föremål för samordningen och till att det i allmänhet är svårt att genomföra sådana harmoniseringsbestämmelser, eftersom det vid utövandet av nämnda befogenheter är nödvändigt att de behöriga gemenskapsinstitutionerna utifrån olika och komplicerade nationella bestämmelser utarbetar gemensamma föreskrifter, vilka skall vara förenliga med de mål som anges i fördraget, och som skall antas genom enhälligt beslut av rådet (se domarna av den 29 februari 1984, Rewe-Zentrale, 37/83, Rec. s. 1229 och av den 18 april 1991, Assurances du Crédit mot rådet och kommissionen, C-63/89, Rec. s. I-1799).

26 Av det förslag till direktiv som kommissionen lämnade till rådet den 13 april 1978 (EGT nr C 135, 1978, s. 2) framgår att det, även innan direktivet hade antagits, i flera medlemsstater redan fanns institutioner avsedda att garantera arbetstagares rättigheter vid arbetsgivarens insolvens om än med sinsemellan mycket olika system, men att sådana institutioner däremot saknades i ett visst antal medlemsstater.

27 Mot bakgrund av denna situation måste den omständigheten att alla medlemsstater omfattas av skyldigheten att, inom de gränser som anges i artikel 2.1 i direktivet, inrätta institutioner avsedda att garantera arbetstagarnas rättigheter vid arbetsgivarens insolvens, anses utgöra ett framsteg dels i processen att förbättra arbetstagarnas levnads-och arbetsförhållanden inom gemenskapen som helhet, dels i den gradvisa harmoniseringen av lagstiftningen på detta område.

28 Vid sådana förhållanden och med beaktande av svårigheterna att åstadkomma ett insolvensbegrepp som kan tillämpas på ett enhetligt sätt i de olika medlemsstaterna trots de stora skillnader som finns mellan deras respektive system, är det nödvändigt att slå fast att — i fråga om det skydd för arbetstagare som följer av direktivet — åtskillnaden mellan de arbetstagare vars arbetsgivare är föremål för ett förfarande för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar och de vars

arbetsgivare inte är det, härrör från ett insolvensbegrepp som grundar sig på vissa i sig objektiva kriterier samt är motiverad med hänsyn till de ovan nämnda harmoniseringssvårigheterna.

29 På grund härav skall den andra frågan besvaras så, att det vid prövningen av direktivet — i den utsträckning det enbart skyddar arbetstagare som är knutna till sådana arbetsgivare som kan bli föremål för förfaranden som innebär att deras tillgångar tas i anspråk för att kollektivt tillgodose borgenärernas intressen — inte har framkommit någon omständighet som är av sådan beskaffenhet att direktivets giltighet kan ifrågasättas med hänsyn till likabehandlingsprincipen.

Rättegångskostnader

30 De kostnader som har förorsakats Italiens, Tysklands, Greklands respektive Förenade konungarikets regering samt Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission, som har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 16 december 1993 förts vidare av Pretura circondariale di Vicenza — följande dom:

1) Rådets direktiv 80/987/EEG av den 20 oktober 1980 om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagarna vid arbetsgiva-

rens insolvens skall tolkas så, att det är tillämpligt på alla arbetstagare — med undantag för de i bilagan upptagna kategorierna — vars arbetsgivare, enligt den nationella rätt som dessa lyder under, kan bli föremål för ett förfarande som innebär att deras tillgångar tas i anspråk för att kollektivt tillgodose borgenärernas fordringar.

2) Vid prövningen av det ovan nämnda direktivet — i den utsträckning det enbart skyddar arbetstagare som är knutna till sådana arbetsgivare som kan bli föremål för förfaranden som innebär att deras tillgångar tas i anspråk för att kollektivt tillgodose borgenärernas intressen — har inte framkommit någon omständighet som är av sådan beskaffenhet att direktivets giltighet kan ifrågasättas med hänsyn till likabehandlingsprincipen.

Rodríguez Iglesias Kakouris Puissochet

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Gulmann

Jann Ragnemalm

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 9 november 1995.

R. Grass C. G. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande