ARREST VAN HET HOF
19 november 1991 *

In de gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90,

betreffende verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Pretura di Vicenza (zaak C-6/90) en van de Pretura di Bassano del Grappa (zaak C-9/90), in de aldaar aanhangige gedingen tussen

A. Francovich

en

Italiaanse Republiek,

en tussen

D. Bonifaci e. a.

en

Italiaanse Republiek,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag en van richtlijn 80/987/EEG van de Raad van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever (PB 1980, L 283, blz. 23),

wijst

* Procestaal: Italiaans.

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse en P. J. G. Kapteyn, kamerpresidenten, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco en M. Zuleeg, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo
griffier: D. Louterman, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— A. Francovich en D. Bonifaci e. a., vertegenwoordigd door C. Mondin, A. Campesan en A. dal Ferro, advocaten te Vicenza,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door O. Fiumara, avvocato dello Stato, als gemachtigde,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door B. R. Bot, secretaris-generaal van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins van het Treasury Solicitor's Department, als gemachtigde, bijgestaan door R. Plender, QC,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Marenco en K. Banks, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de opmerkingen van A. Francovich en D. Bonifaci, de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Sedemund, advocaat te Keulen, als gemachtigde, en de Commissie ter terechtzitting van 27 februari 1991,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 mei 1991,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikkingen van 9 juli en 30 december 1989, ingekomen bij het Hof op 8 respectievelijk 15 januari 1990, hebben de Pretura di Vicenza (zaak C-6/90) en de Pretura di Bassano del Grappa (zaak C-9/90) krachtens artikel 177 EEG-Verdrag enkele prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 189, derde alinea, EEG-Verdrag en van richtlijn 80/987/EEG van de Raad van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever (PB 1980, L 283, blz. 23).

2 Deze vragen zijn gerezen in gedingen tussen A. Francovich en D. Bonifaci e. a. (hierna: „verzoekers") en de Italiaanse Republiek.

3 Richtlijn 80/987 beoogt werknemers bij insolventie van hun werkgever van gemeenschapswege een minimum aan bescherming te bieden, onverminderd in de Lid-Staten bestaande gunstiger bepalingen. Hiertoe voorziet zij met name in specifieke garanties voor de honorering van onvervulde loonaanspraken.

4 Volgens artikel 11 waren de Lid-Staten gehouden, de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk op 23 oktober 1983 aan de richtlijn te voldoen. Wegens de niet-nakoming van deze verplichting heeft het Hof de Italiaanse Republiek bij arrest van 2 februari 1989 (zaak 22/87, Commissie/Italië, Jurispr. 1989, blz. 143) veroordeeld.

5 A. Francovich, verzoeker in het hoofdgeding in zaak C-6/90, was werkzaam geweest voor de onderneming CDN Elettronica SnC te Vicenza, doch had slechts nu en dan voorschotten op zijn loon ontvangen. Derhalve stelde hij beroep in bij de Pretura di Vicenza, die de gedaagde onderneming veroordeelde tot betaling van een bedrag van ongeveer 6 miljoen LIT. In het kader van de tenuitvoerlegging van het vonnis moest de deurwaarder van het Tribunale di Vicenza een proces-verbaal opstellen, houdende vaststelling dat beslaglegging niet mogelijk was. Daarop sprak Francovich de Italiaanse staat aan tot voldoening van de in richtlijn 80/987 bedoelde waarborgen en, subsidiair, tot schadevergoeding.

6 D. Bonifaci en 33 andere werkneemsters, verzoeksters in het hoofdgeding in zaak C-9/90, wendden zich tot de Pretura di Bassano del Grappa, stellende dat zij in dienst waren geweest bij de op 5 april 1985 failliet verklaarde onderneming Gaia Confezioni Srl. Bij de beëindiging van hun arbeidsverhouding hadden zij een schuldvordering van ruim 253 miljoen LIT, die in het passief van de failliete onderneming was opgenomen. Meer dan vijf jaar na de faillietverklaring hadden zij nog niets ontvangen en de curator van het faillissement had hun laten weten, dat het volstrekt onwaarschijnlijk was dat zij ook maar een deel van hun schuldvordering betaald zouden krijgen. Derhalve wendden verzoeksters zich tot de Pretura met het verzoek de Italiaanse Republiek, gelet op de op haar rustende verplichting om vanaf 23 oktober 1983 toepassing te geven aan richtlijn 80/987, te veroordelen tot betaling aan verzoeksters van de hun wegens achterstallig loon verschuldigde bedragen, in ieder geval over de laatste drie maanden, althans tot schadevergoeding.

7 Daarop hebben de nationale rechters het Hof de volgende — in beide zaken gelijkluidende — prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Kan een particulier die schade heeft geleden als gevolg van het feit dat de staat richtlijn 80/987 niet heeft uitgevoerd en voor die niet-uitvoering door het Hof van Justitie is veroordeeld, krachtens het geldende gemeenschapsrecht de inachtneming vorderen van de voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke bepalingen van die richtlijn, door die gemeenschapsregeling rechtstreeks in te roepen jegens de niet-nakomende staat om de waarborgen te verkrijgen waarvoor die staat had moeten zorgen, en kan hij in ieder geval vergoeding vorderen van de schade die hij heeft geleden met betrekking tot de bepalingen die dit voorrecht niet genieten ?

2) Moeten de artikelen 3 en 4 van richtlijn 80/987 van de Raad, in onderlinge samenhang gelezen, aldus worden uitgelegd, dat de staat die geen gebruik heeft gemaakt van de in artikel 4 voorziene mogelijkheid om beperkingen aan te brengen, de aanspraken van de werknemers dient te honoreren ten belope van het in artikel 3 bepaalde ?

3) Ingeval vraag 2 ontkennend wordt beantwoord, wat is dan het minimum dat volgens richtlijn 80/987 door de staat aan de rechthebbende werknemer moet worden gewaarborgd om van uitvoering van die richtlijn te kunnen spreken ?"

8 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

9 De eerste vraag van de nationale rechters stelt twee problemen aan de orde, die afzonderlijk moeten worden onderzocht: de rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn waarin de rechten van de werknemers worden omschreven, en het bestaan en de omvang van de aansprakelijkheid van de staat voor schade als gevolg van de niet-nakoming van uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen.

De rechtstreekse werking van de bepalingen van de richtlijn waarin de rechten van de werknemers worden omschreven

10 Met het eerste onderdeel van hun eerste vraag wensen de verwijzende rechters te vernemen, of de bepalingen van de richtlijn waarin de rechten van de werknemers worden omschreven, aldus moeten worden uitgelegd, dat wanneer uitvoeringsmaatregelen niet tijdig zijn getroffen, de belanghebbenden die rechten voor de nationale rechter tegenover de staat kunnen doen gelden.

11 Het is vaste rechtspraak, dat een Lid-Staat die door een richtlijn voorgeschreven uitvoeringsmaatregelen niet tijdig heeft getroffen, de niet-nakoming van de krachtens de richtlijn op hem rustende verplichtingen niet aan particulieren kan tegenwerpen. Wanneer dus de bepalingen van een richtlijn inhoudelijk gezien onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn en uitvoeringsmaatregelen niet tijdig zijn getroffen, kunnen particulieren zich op die bepalingen beroepen tegenover elk nationaal voorschrift dat niet met de richtlijn in overeenstemming is. Hetzelfde geldt wanneer die bepalingen rechten vastleggen die particulieren tegenover de staat kunnen doen gelden (arrest van 19 januari 1982, zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53, r. o. 24 en 25).

12 Mitsdien moet worden onderzocht, of de bepalingen van richtlijn 80/987 waarin de rechten van de werknemers worden omschreven, onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn. Dit onderzoek moet zich toespitsen op drie aspecten, te weten de bepaling van de kring van personen die voor de door de betrokken bepalingen geboden garantie in aanmerking komen, de inhoud van die garantie en, ten slotte, de identiteit van het orgaan dat de garantie verschuldigd is. In dit verband rijst met name de vraag, of de staat kan worden geacht de garantie verschuldigd te zijn op grond dat hij de nodige uitvoeringsmaatregelen niet tijdig heeft getroffen.

13 Wat om te beginnen de bepaling van de voor de garantie in aanmerking komende kring van personen betreft, moet worden opgemerkt, dat de richtlijn volgens artikel 1, lid 1, van toepassing is op uit arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen voortvloeiende aanspraken van werknemers tegenover werkgevers die in staat van insolventie in de zin van artikel 2, lid 1, verkeren. Laatstgenoemde bepaling omschrijft de gevallen waarin de werkgever moet worden geacht in staat van insolventie te verkeren. Artikel 2, lid 2, verwijst voor de definitie van de begrippen „werknemer" en „werkgever" naar het nationale recht. Artikel 1, lid 2, ten slotte bepaalt, dat de Lid-Staten bij wijze van uitzondering onder bepaalde voorwaarden bepaalde, in de bijlage bij de richtlijn genoemde categorieën werknemers van de werkingssfeer van de richtlijn kunnen uitsluiten.

14 Bovenstaande bepalingen zijn voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk om de nationale rechter in staat te stellen te bepalen, of iemand al dan niet moet worden geacht onder de werkingssfeer van de richtlijn te vallen. De rechter behoeft immers

slechts na te gaan, in de eerste plaats of de betrokkene naar nationaal recht de status van werknemer heeft en of hij niet overeenkomstig artikel 1, lid 2, juncto de bijlage van de richtlijn van de werkingssfeer daarvan is uitgesloten (zie voor de voorwaarden voor die uitsluiting de arresten van 2 februari 1989, zaak 22/87, Commissie/Italië, reeds aangehaald, r. o. 18-23, en 8 november 1990, zaak C-53/88, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1990, blz. I-3917, I-3931, r.o. 11-26), en in de tweede plaats of er sprake is van een van de in artikel 2 van de richtlijn bedoelde gevallen waarin een werkgever wordt geacht in staat van insolventie te verkeren.

15 Met betrekking tot de inhoud van de garantie bepaalt artikel 3 van de richtlijn, dat de betaling moet worden verzekerd van de onvervulde aanspraken die voortvloeien uit arbeidsovereenkomsten of arbeidsverhoudingen en die betrekking hebben op het loon over de vóór een door de Lid-Staat bepaalde datum vallende periode. Bij de bepaling van die datum kan de Lid-Staat kiezen uit drie mogelijkheden: a) de datum van het intreden van de insolventie van de werkgever; b) de datum van de aanzegging van het ontslag van de betrokken werknemer wegens insolventie van de werkgever, of c) de datum van het intreden van de insolventie van de werkgever of die van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst of de arbeidsverhouding van de betrokken werknemer wegens insolventie van de werkgever.

16 Al naar gelang de gemaakte keuze is de Lid-Staat ingevolge artikel 4, leden 1 en 2, bevoegd de betalingsverplichting te beperken tot een periode van drie maanden of acht weken, voor de berekening waarvan genoemde bepaling nadere regels geeft. Ingevolge artikel 4, lid 3, ten slotte kunnen de Lid-Staten een garantieplafond vaststellen ten einde te voorkomen dat er bedragen worden uitgekeerd die voorbijschieten aan het sociale doel van de richtlijn. Indien zij van deze bevoegdheid gebruik maken, moeten zij de Commissie meedelen welke methoden zij hanteren om dat plafond vast te stellen. Volgens artikel 10 doet de richtlijn geen afbreuk aan de bevoegdheid van de Lid-Staten om de nodige maatregelen te treffen met het oog op het voorkomen van misbruiken en, met name, om de verplichting tot honorering van aanspraken onder bepaalde omstandigheden te weigeren of te beperken.

17 Artikel 3 van de richtlijn laat de Lid-Staat dus een keuze bij de bepaling van de datum met ingang waarvan de honorering van aanspraken moeten worden verzekerd. Uit de rechtspraak van het Hof (arresten van 4 december 1986, zaak 71/85, FNV, Jurispr. 1986, blz. 3855, en 24 maart 1987, zaak 286/85, McDermott en

Cotter, Jurispr. 1987, blz. 1453, r. o. 15) vloeit echter reeds impliciet voort, dat de omstandigheid dat de staat over een veelheid van alternatieven beschikt om het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te bereiken, particulieren niet de mogelijkheid ontneemt, voor de nationale rechter de rechten te doen gelden waarvan de inhoud op de enkele basis van de bepalingen van de richtlijn met voldoende nauwkeurigheid kan worden vastgesteld.

18 In casu bestaat het door de richtlijn voorgeschreven resultaat hierin, dat de werknemers bij insolventie van hun werkgever de honorering van hun onvervulde aanspraken wordt gegarandeerd. De omstandigheid dat de Lid-Staten ingevolge de artikelen 3 en 4, leden 1 en 2, over een zekere beoordelingsmarge beschikken met betrekking tot de methoden om die garantie vast te stellen en met betrekking tot de beperking van het bedrag ervan, neemt niet weg, dat het te bereiken resultaat nauwkeurig en onvoorwaardelijk is.

19 Zoals de Commissie en verzoekers hebben opgemerkt, is het immers mogelijk de door de richtlijn geboden minimumwaarborg vast te stellen door uit te gaan van de datum bij keuze waarvan het waarborgfonds het minst zal hoeven te betalen. Dat is de datum waarop de insolventie van de werkgever is ingetreden, aangezien de andere twee data — die van de aanzegging van het ontslag van de werknemer en die van de beëindiging van de arbeidsovereenkomst of de arbeidsverhoudingen —, zoals zij in artikel 3 zijn omschreven, noodzakelijkerwijs ná de datum van het intreden van de insolventie liggen, zodat bij keuze van die data de honorering van aanspraken over een langere periode moet worden verzekerd.

20 De bij artikel 4, lid 2, verleende bevoegdheid om de garantie te beperken sluit niet uit, dat de door de richtlijn geboden minimumwaarborg kan worden bepaald. Blijkens de tekst van deze bepaling zijn de Lid-Staten immers bevoegd, de aan de werknemers geboden garanties te beperken tot bepaalde, vóór de in artikel 3 bedoelde datum vallende perioden. Voor elk van de drie in artikel 3 genoemde data wordt bepaald tot welke periode de betalingsverplichting kan worden beperkt, zodat hoe dan ook kan worden vastgesteld in hoeverre de Lid-Staat de door de richtlijn geboden garantie had kunnen verminderen naar gelang van de datum die hij zou hebben gekozen indien hij de richtlijn had omgezet.

21 Met betrekking tot artikel 4, lid 3, volgens hetwelk de Lid-Staten een garantieplafond mogen vaststellen ten einde te voorkomen dat er bedragen worden uitgekeerd die voorbijschieten aan het sociale doel van de richtlijn, en artikel 10, bepalende dat de richtlijn geen afbreuk doet aan de bevoegdheid van de Lid-Staten de nodige maatregelen te treffen ter voorkoming van misbruiken, moet worden opgemerkt, dat een Lid-Staat die zijn verplichting tot omzetting van een richtlijn niet is nagekomen, de door die richtlijn ten behoeve van particulieren in het leven geroepen rechten niet buiten spel kan zetten met het betoog, dat zo hij de nodige uitvoeringsmaatregelen wél had getroffen, hij bevoegd zou zijn geweest het bedrag van de waarborg te beperken (zie met betrekking tot een soortgelijke bevoegdheid ter voorkoming van misbruiken op fiscaal gebied, het arrest van 19 januari 1982, zaak 8/81, Becker, Jurispr. 1982, blz. 53, r. o. 34).

22 Mitsdien moet worden vastgesteld, dat de in geding zijnde bepalingen onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig zijn waar het gaat om de inhoud van de garantie.

23 Wat ten slotte de identiteit betreft van het orgaan dat de waarborg verschuldigd is, bepaalt artikel 5 van de richtlijn:

„De Lid-Staten stellen de nadere regels vast voor de organisatie, de financiering en de werking van de waarborgfondsen en nemen daarbij met name de volgende beginselen in acht:

a) het vermogen van de fondsen moet gescheiden zijn van het bedrijfskapitaal van de werkgevers en dient zodanig te zijn gevormd dat het niet vatbaar is voor beslag bij een procedure wegens insolventie;

b) de werkgevers moeten in de financiering bijdragen, tenzij de overheid voor de volledige financiering zorgt;

c) de verplichting om aanspraken te honoreren rust op het fonds, ongeacht of de verplichtingen om bij te dragen tot de financiering werden nagekomen."

24 In casu is betoogd, dat waar de richtlijn in de mogelijkheid van volledige financiering van de waarborgfondsen door de overheid voorziet, het onaanvaardbaar is dat een Lid-Staat aan de richtlijn iedere werking zou kunnen ontzeggen met het argument, dat hij de op hem rustende financiële verplichtingen geheel of gedeeltelijk op anderen had kunnen afwentelen.

25 Dit betoog kan niet worden aanvaard. Blijkens de bewoordingen van de richtlijn is de Lid-Staat verplicht, door de oprichting van waarborgfondsen een behoorlijk georganiseerd waarborgstelsel in het leven te roepen. Ingevolge artikel 5 beschikt hij over een ruime beoordelingsmarge met betrekking tot de organisatie, de werking en de financiering van de waarborgfondsen. De door de Commissie aangevoerde omstandigheid, dat de richtlijn als mogelijkheid noemt dat een dergelijk stelsel volledig door de overheid wordt gefinancierd, maakt de staat nog niet tot het orgaan dat de onvervulde aanspraken verschuldigd is. De betalingsverplichting rust op de waarborgfondsen en de Lid-Staat kan slechts in de uitoefening van zijn bevoegdheid om het waarborgstelsel te organiseren, bepalen dat de waarborgfondsen volledig door de overheid worden gefinancierd. In dat geval verplicht de staat zich tot iets waartoe hij in beginsel niet gehouden is.

26 Hieruit volgt, dat de betrokken bepalingen van de richtlijn weliswaar voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn waar het de bepaling van de voor de garantie in aanmerking komende kring van personen en de inhoud van die garantie betreft, doch dat zulks nog niet betekent dat particulieren die bepalingen voor de nationale rechter kunnen inroepen. In de eerste plaats immers wordt in die bepalingen niet gepreciseerd wie de garantie verschuldigd is, en in de tweede plaats kan de staat niet worden geacht de garantie verschuldigd te zijn op de enkele grond dat hij niet tijdig uitvoeringsmaatregelen heeft getroffen.

27 Mitsdien moet op het eerste onderdeel van de eerste vraag worden geantwoord, dat de bepalingen van richtlijn 80/987 waarin de rechten van de werknemers wor-

den omschreven, aldus moeten worden uitgelegd, dat wanneer uitvoeringsmaatregelen niet tijdig zijn getroffen, de belanghebbenden die rechten voor de nationale rechter niet tegenover de staat kunnen doen gelden.

De aansprakelijkheid van de staat voor schade als gevolg van het feit dat hij de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen

28 Met het tweede onderdeel van hun eerste vraag wensen de nationale rechters te vernemen, of een Lid-Staat gehouden is de schade te vergoeden die particulieren lijden doordat richtlijn 80/987 niet in nationaal recht is omgezet.

29 Het gaat hier dus om de vraag, of en in hoeverre de staat aansprakelijk is voor schade die is ontstaan doordat hij de krachtens het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen niet is nagekomen.

30 Dit probleem moet worden onderzocht in het licht van het algemene systeem en de fundamentele beginselen van het Verdrag.

a) *Het beginsel van aansprakelijkheid van de staat*

31 In de eerste plaats zij eraan herinnerd, dat het EEG-Verdrag een eigen rechtsorde in het leven heeft geroepen, die in de rechtsorde der Lid-Staten is opgenomen en waarmee de nationale rechter rekening dient te houden. Binnen die rechtsorde zijn niet alleen de Lid-Staten, maar ook hun onderdanen gerechtigd en, evenzeer als het gemeenschapsrecht ten laste van particulieren verplichtingen in het leven roept, schept het ook rechten die dezen uit eigen hoofde kunnen doen gelden. Deze rechten ontstaan niet alleen wanneer het Verdrag ze uitdrukkelijk toekent, maar ook als weerslag van de verplichtingen die het Verdrag zowel aan particulieren als aan de Lid-Staten en de gemeenschapsinstellingen oplegt (zie de arresten van 5 februari 1963, zaak 26/62, Van Gend en Loos, Jurispr. 1963, blz. 3, en 15 juli 1964, zaak 6/64, Costa, Jurispr. 1964, blz. 1203).

32 Bovendien is het vaste rechtspraak, dat de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheden belast is met de toepassing van de gemeenschapsrechtelijke bepalingen, de volle werking van die bepalingen dient te verzekeren en de daarin aan particulieren toegekende rechten moet beschermen (zie met name de arresten van 9 maart 1978, zaak 106/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 629, r. o. 16, en 19 juni 1990, zaak C-213/89, Factortame, Jurispr. 1990, blz. I-2433, r. o. 19).

33 Aan de volle werking van de gemeenschapsbepalingen zou worden afgedaan en de bescherming van de daarin toegekende rechten zou worden afgezwakt, indien particulieren niet de mogelijkheid zouden hebben om schadevergoeding te verkrijgen wanneer hun rechten worden aangetast als gevolg van een schending van het gemeenschapsrecht die aan een Lid-Staat kan worden toegerekend.

34 De mogelijkheid van schadevergoeding door de Lid-Staat doet zich als bijzonder noodzakelijk gevoelen wanneer, zoals in casu, de volle werking van de gemeenschapsbepalingen alleen door optreden van de Lid-Staat kan worden verzekerd en wanneer bijgevolg particulieren bij gebreke van een dergelijk optreden de hun door het gemeenschapsrecht toegekende rechten niet voor de nationale rechter kunnen doen gelden.

35 Derhalve is het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het gemeenschapsrecht die hem kunnen worden toegerekend, inherent aan het systeem van het Verdrag.

36 De op de Lid-Staten rustende verplichting tot vergoeding van die schade vindt tevens haar grondslag in artikel 5 EEG-Verdrag, dat de Lid-Staten verplicht alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen welke geschikt zijn om de nakoming van de krachtens het gemeenschapsrecht op hen rustende verplichtingen te verzekeren. Hiertoe behoort ook de verplichting de onwettige gevolgen van een schending van het gemeenschapsrecht ongedaan te maken (zie met betrekking tot de overeenkomstige bepaling van artikel 86 EGKS-Verdrag, het arrest van 16 december 1960, zaak 6/60, Humblet, Jurispr. 1960, blz. 1169).

37 Blijkens al het voorgaande is het een beginsel van gemeenschapsrecht, dat de Lid-Staten verplicht zijn tot vergoeding van de schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het gemeenschapsrecht die hun kunnen worden toegerekend.

b) *De voorwaarden voor aansprakelijkheid van de staat*

38 De voorwaarden waaronder de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende aansprakelijkheid van de staat een recht op schadevergoeding doet ontstaan, zijn afhankelijk van de aard van de aan de schade ten grondslag liggende schending van het gemeenschapsrecht.

39 Wanneer zoals in casu een Lid-Staat niet voldoet aan de krachtens artikel 189, derde alinea, op hem rustende verplichting alle maatregelen te nemen die nodig zijn om het door een richtlijn voorgeschreven resultaat te bereiken, moet er ter verzekering van de volle werking van deze gemeenschapsrechtelijke bepaling een recht op schadevergoeding bestaan wanneer aan drie voorwaarden is voldaan.

40 In de eerste plaats moet het door de richtlijn voorgeschreven resultaat de toekenning van rechten aan particulieren inhouden. In de tweede plaats moet de inhoud van die rechten kunnen worden vastgesteld op basis van de bepalingen van de richtlijn. En ten slotte moet er een causaal verband bestaan tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade.

41 Deze voorwaarden zijn voldoende om voor particulieren een recht op schadevergoeding in het leven te roepen, dat zijn grondslag rechtstreeks in het gemeenschapsrecht vindt.

42 Het staat echter aan de Lid-Staat om in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht de gevolgen van de veroorzaakte schade ongedaan te maken. Bij ge-

breke van een gemeenschapsregeling ter zake is het immers een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke Lid-Staat om de bevoegde rechter aan te wijzen en de procesregels te geven voor rechtsvorderingen die ertoe strekken, de rechten die de justitiabelen aan het gemeenschapsrecht ontlenen ten volle te beschermen (zie de arresten van 22 januari 1976, zaak 60/75, Russo, Jurispr. 1976, blz. 45; 16 december 1976, zaak 33/76, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 1989, en 7 juli 1981, zaak 158/80, Rewe, Jurispr. 1981, blz. 1805).

43 Voorts moet worden vastgesteld, dat de formele en materiële voorwaarden die door de onderscheiden nationale wettelijke regelingen ter zake van schadevergoeding zijn vastgesteld, niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden en niet van dien aard mogen zijn, dat zij het verkrijgen van schadevergoeding nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk maken (zie met betrekking tot de vergelijkbare materie van de terugvordering van in strijd met het gemeenschapsrecht geheven belastingen, met name het arrest van 9 november 1983, zaak 199/82, San Giorgio, Jurispr. 1983, blz. 3595).

44 Dat een Lid-Staat het gemeenschapsrecht heeft geschonden door richtlijn 80/987 niet tijdig in nationaal recht om te zetten, is in casu vastgesteld in een arrest van het Hof. Het door die richtlijn voorgeschreven resultaat houdt in, dat de werknemers het recht op een waarborg voor de honorering van hun onvervulde loonaanspraken wordt toegekend. Zoals bij de bespreking van het eerste onderdeel van de eerste vraag is gebleken, kan de inhoud van dat recht op basis van de bepalingen van de richtlijn worden vastgesteld.

45 Onder deze omstandigheden is het aan de nationale rechter om in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht het recht van de werknemers op vergoeding van de hun door de niet-omzetting van de richtlijn veroorzaakte schade te waarborgen.

46 Mitsdien moet de vraag van de nationale rechters aldus worden beantwoord, dat een Lid-Staat gehouden is de schade te vergoeden die particulieren lijden ten gevolge van de niet-omzetting van richtlijn 80/987 in nationaal recht.

De tweede en de derde vraag

47 Gezien het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, behoeven de tweede en de derde vraag geen beantwoording.

Kosten

48 De kosten door de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk, de Nederlandse regering en de Duitse regering alsmede de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening hunner opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Pretura di Vicenza (zaak C-6/90) en de Pretura di Bassano del Grappa (zaak C-9/90) bij beschikking van 9 juli respectievelijk 30 december 1989 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **De bepalingen van richtlijn 80/987/EEG van de Raad van 20 oktober 1980 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake de bescherming van de werknemers bij insolventie van de werkgever, waarin de rechten van de werknemers worden omschreven, moeten aldus worden uitgelegd, dat wanneer uitvoeringsmaatregelen niet tijdig zijn getroffen, de belanghebbenden die rechten voor de nationale rechter niet tegenover de staat kunnen doen gelden.**

2) Een Lid-Staat is gehouden, de schade te vergoeden die particulieren lijden ten gevolge van de niet-omzetting van richtlijn 80/987/EEG in nationaal recht.

Due Slynn Joliet Schockweiler

Grévisse Kapteyn Mancini

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 november 1991

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due