DOMSTOLENS DOM

19. november 1991 *

I de forenede sager C-6/90 og C-9/90,

angående to anmodninger, som Pretura di Vicenza (Italien) (sag C-6/90) og Pretura di Bassano del Grappa (Italien) (sag C-9/90) i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 har indgivet for i de for nævnte retter verserende sager,

Andrea Francovich

mod

Den Italienske Republik

og

Danila Bonifaci m.fl.

mod

Den Italienske Republik,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EØF-Traktatens artikel 189, stk. 3, samt 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

* Processprog: italiensk.

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse og P. J. G. Kapteyn samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco og M. Zuleeg,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman,

efter at der er afgivet skriftlige indlæg af:

— Andrea Francovich og Danila Bonifaci m.fl. ved advokaterne Claudio Mondin, Aldo Campesan og Alberto dal Ferro, Vicenza

— den italienske regering ved avvocato dello Stato Oscar Fiumara, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved generalsekretær i Udenrigsministeriet B. R. Bot, som befuldmægtiget

— Det Forenede Kongeriges regering ved J. E. Collins, Treasury Solicitor's Department, som befuldmægtiget, bistået af Richard Plender, QC

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Giuliano Marenco og Karen Banks, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 27. februar 1991 af Andrea Francovich og Danila Bonifaci, af den italienske regering, af Det Forenede Kongeriges regering, af den tyske regering ved advokat Jochim Sedemund, Köln, som befuldmægtiget, og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. maj 1991,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelser af 9. juli og 30. december 1989, indgået til Domstolen henholdsvis den 8. og 15. januar 1990, har Pretura di Vicenza (sag C-6/90) og Pretura di Bassano del Grappa (sag C-9/90) i medfør af EØF-Traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af Traktatens artikel 189, stk. 3, samt 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).

2 Spørgsmålene er rejst under retssager, som Andrea Francovich og Danila Bonifaci m.fl. (herefter benævnt »sagsøgerne«) har anlagt mod Den Italienske Republik.

3 Direktiv 80/987 har til formål at sikre arbejdstagerne en vis minimumsbeskyttelse i Fællesskabet i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens, idet direktivet dog ikke afskærer medlemsstaterne fra at anvende gunstigere bestemmelser. Med henblik herpå skal der ifølge direktivet navnlig tilvejebringes en række særlige garantier for at sikre betaling af løntilgodehavender.

4 Ifølge direktivets artikel 11 skulle medlemsstaterne senest den 23. oktober 1983 have iværksat de nødvendige administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser til gennemførelse af direktivet. Da Den Italienske Republik 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.

5 Andrea Francovich, som er sagsøger i hovedsagen vedrørende sag C-6/90, havde arbejdet for virksomheden »CDN Elettronica SnC« i Vicenza, men kun fået udbetalt nogle lejlighedsvise acontobeløb af sin løn. Han anlagde derfor sag ved Pretura di Vicenza, som dømte virksomheden til betaling af et beløb på ca 6 mio. LIT. Under tvangsfuldbyrdelsen måtte fogedafdelingen ved Tribunale di Vicenza imidlertid føre til fogedbogen, at udlægsforretningen ikke kunne gennemføres. Francovich anlagde derpå sag mod den italienske stat med påstand om, at den ydede ham de garantier, som er foreskrevet i direktiv 80/987, subsidiært betalte ham erstatning.

6 Hovedsagen vedrørende sag C-9/90 blev anlagt af Danila Bonifaci og treogtredive andre arbejdstagere ved Pretura di Bassano del Grappa. De forklarede, at de havde været ansat i virksomheden »Gaia Confezioni Srl«, som blev erklæret konkurs den 5. april 1985. Ved ansættelsforholdets ophør havde sagsøgerne et tilgodehavende på mere end 253 mio. LIT, der var blevet anerkendt som passiver påhvilende konkursboet. Mere end fem år efter konkursen havde sagsøgerne imidlertid endnu ikke fået udbetalt noget beløb og havde fra boets kurator modtaget meddelelse om, at det måtte anses for helt usandsynligt, at de opnåede blot delvis dækning for deres fordringer. Sagsøgerne anlagde derfor sag mod Den Italienske Republik med påstand om, at denne, da den var forpligtet til at anvende direktiv 80/987 fra den 23. oktober 1983, tilpligtedes at betale sagsøgerne løntilgodehavender og mindst de sidste tre måneders løn, subsidiært betalte dem erstatning.

7 På denne baggrund har de nationale retter forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål, som er identiske i de to sager:

»1) Kan private, som har lidt tab ved statens undladelse af at gennemføre direktiv 80/987, når denne undladelse ved en dom afsagt af Domstolen er fastslået at udgøre et traktatbrud, efter fællesskabsretten rejse krav om, at staten opfylder forpligtelserne efter direktivets forskrifter, såfremt disse er tilstrækkelig præcise og ubetingede, ved at påberåbe sig dem direkte over for den medlemsstat, som har begået traktatbruddet, for at opnå de garantier, som staten var forpligtet til at tilvejebringe? Kan private under alle omstændigheder kræve det tab erstattet, som de har lidt med hensyn til direktivforskrifter, som ikke er tilstrækkelig præcise og ubetingede?

2) Skal artikel 3, jf. artikel 4, i Rådets direktiv 80/987 fortolkes således, at en stat, som ikke har udnyttet adgangen efter artikel 4 til at begrænse sin betalingspligt, selv er forpligtet til at indfri arbejdstagernes tilgodehavender i det omfang, det er foreskrevet i artikel 3?

3) Er staten i benægtende fald forpligtet til at yde den berettigede arbejdstager en vis minimumsgaranti efter direktiv 80/987, for at direktivets betingelser vedrørende arbejdstagerens løntilgodehavende kan anses for opfyldt?«

8 Hvad nærmere angår de faktiske omstændigheder i hovedsagerne, retsforhandlingernes forløb samt de skriftlige indlæg, der er indgivet for Domstolen, henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

9 Det første spørgsmål, den nationale ret har forelagt, rejser to problemer, som skal undersøges hver for sig. Det første problem er, om direktivets bestemmelser vedrørende fastlæggelsen af arbejdstagernes rettigheder har direkte virkning, mens det andet er, om en stat ifalder erstatningsansvar for tab, som er forvoldt på grund af tilsidesættelsen af forpligtelser, der påhviler staten efter fællesskabsretten, og i bekræftende fald i hvilket omfang.

Spørgsmålet om direktivets bestemmelser vedrørende fastlæggelsen af arbejdstagernes rettigheder har direkte virkning

10 Med den første del af den nationale rets første spørgsmål ønskes det fastslået, om direktivets bestemmelser vedrørende fastlæggelsen af arbejdstagernes rettigheder skal fortolkes således, at de pågældende arbejdstagere kan påberåbe sig disse rettigheder over for staten ved de nationale domstole, selv om direktivet ikke er rettidigt gennemført i national ret.

11 Efter Domstolens faste praksis kan en medlemsstat, som ikke inden for den fastsatte frist har truffet de i direktivet krævede gennemførelsesforanstaltninger, ikke over for private gøre gældende, at den ikke har opfyldt de forpligtelser, som direktivet pålægger den. Når direktivbestemmelser ud fra et indholdsmæssigt synspunkt fremstår som ubetingede og tilstrækkeligt præcise, kan der i mangel af rettidige gennemførelsesforanstaltninger støttes ret herpå over for enhver national regel, der ikke er i overensstemmelse med direktivet, ligesom private over for staten kan påberåbe sig bestemmelser, der efter deres indhold tillægger private rettigheder i forhold til staten. (Jf. dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53, præmis 24 og 25).

12 Det må derfor undersøges, om de bestemmelser i direktiv 80/987, som fastlægger arbejdstagernes rettigheder, er ubetingede og tilstrækkelig præcise. I den forbindelse er der tre forskellige spørgsmål, som skal undersøges, nemlig hvem der er omfattet af garantien ifølge bestemmelserne, hvilket indhold denne garanti har, og endelig hvem garantien påhviler. Herved opstår navnlig det spørgsmål, om staten kan anses for garantiforpligtet, fordi den ikke har truffet de nødvendige gennemførelsesforanstaltninger inden for den foreskrevne frist.

13 Hvad først angår spørgsmålet om, hvem der er berettiget til garantien, bemærkes, at direktivet ifølge artikel 1, stk. 1, 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. Denne sidste bestemmelse præciserer nærmere, hvornår en arbejdsgiver skal anses for insolvent. Artikel 2, stk. 2, henviser til national ret, for så vidt angår definitionen af begreberne »arbejdstager« og »arbejdsgiver«. Endelig kan medlemsstaterne ifølge artikel 1, stk. 2, under nærmere angivne betingelser undtagelsesvis udelukke visse kategorier af arbejdstagere, som er opregnet i direktivets bilag, fra direktivets anvendelsesområde.

14 Disse bestemmelser er tilstrækkeligt præcise og ubetingede til, at de nationale domstole kan fastslå, om en person er berettiget efter direktivet. De nationale domstole behøver nemlig blot at 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 (vedrørende betingelserne for udelukkelse, se dom af 2.2.1989, sag 22/87, Kommissionen mod Italien, præmis 18-23, og af 8.11.1990, sag C-53/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 3917, på s. 3931, præmis 11-26), og for det andet, om der foreligger et af de tilfælde af insolvens, som er omhandlet i direktivets artikel 2.

15 Hvad dernæst angår garantiens indhold bestemmer direktivets artikel 3, at arbejdstagerne skal være sikret betaling af tilgodehavender, der hidrører fra arbejdsaftaler eller ansættelsesforhold, og som vedrører løn for perioden inden en bestemt dato, der fastsættes af medlemsstaten, som herved kan vælge mellem tre forskellige muligheder, nemlig a) datoen, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt, b) datoen for meddelelsen om den pågældende arbejdstagers opsigelse på grund af arbejdsgiverens insolvens, eller c) datoen, på hvilken arbejdsgiverens insolvens er indtrådt, eller på hvilken den pågældende arbejdstagers arbejdsaftale eller ansættelsesforhold er ophørt på grund af arbejdsgiverens insolvens.

16 Den pågældende medlemsstat kan, afhængig af det valg den har truffet, efter artikel 4, stk. 1 og 2, begrænse betalingsforpligtelsen til perioder på tre måneder eller otte uger, som skal beregnes efter de regler, der er fastsat i artikel 4. Endelig kan medlemsstaterne efter artikel 4, stk. 3, fastsætte et loft over garantien for betaling af arbejdstageres tilgodehavender for at undgå udbetaling af beløb, der overstiger direktivets sociale sigte. Såfremt medlemsstaterne gør brug af denne mulighed, skal de underrette Kommissionen om fremgangsmåderne ved fastsættelse af loftet. Endvidere fremgår det af artikel 10, at direktivet ikke berører medlemsstaternes mulighed for at træffe de foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at undgå misbrug eller for at afvise eller begrænse betalingspligten i visse tilfælde.

17 Medlemsstaterne har altså efter direktivets artikel 3 et vist valg med hensyn til, fra hvilken dato garantien for betaling af tilgodehavenderne skal ydes. Som det imidlertid forudsætningsvis fremgår af Domstolens praksis (dom af 4.12.1986, sag 71/85, FNV, Sml. s. 3855, og af 24.3.1987, sag 286/85, McDermott og Cotter,

Sml. s. 1453, præmis 15), udelukker den omstændighed, at medlemsstaterne kan vælge mellem flere forskellige midler til at nå det mål, som tilsigtes med direktivet, ikke, at private ved de nationale domstole kan gøre de rettigheder gældende, som kan fastslås med tilstrækkelig sikkerhed alene på grundlag af direktivets bestemmelser.

18 Det mål, som skal opnås ifølge det i sagen omhandlede direktiv, er at sikre betalingen af arbejdstagernes tilgodehavender i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens. Den omstændighed, at medlemsstaterne efter artikel 3 og artikel 4, stk. 1 og 2, har et vist skøn med hensyn til fremgangsmåderne ved fastsættelsen af garantien og med hensyn til begrænsningen af garantibeløbet, fratager ikke det foreskrevne mål dets præcise og ubetingede karakter.

19 Som anført af Kommissionen og sagsøgerne kan direktivets minimumsgaranti nemlig fastslås ved at lægge den dato til grund, som vil indebære de mindst tyngende forpligtelser for garantiinstitutionen. Denne dato er tidspunktet for indtrædelsen af arbejdsgiverens insolvens, da de to andre datoer — nemlig henholdsvis den dato, hvorpå arbejdstageren modtager meddelelse om sin opsigelse, og den dato, hvorpå arbejdsaftalen eller ansættelsesforholdet ophører — ifølge betingelserne i artikel 3 nødvendigvis må ligge på et senere tidspunkt end insolvensens indtrædelse, hvorfor de vil medføre, at den periode, for hvilken betalingen af tilgodehavenderne skal sikres, bliver længere.

20 Hvad angår muligheden for at begrænse garantien efter direktivet, bemærkes, at denne mulighed ikke udelukker, at minimumsgarantien kan fastslås. Det fremgår nemlig af denne bestemmelses ordlyd, at medlemsstaterne kan begrænse de garantier, som tilsikres arbejdstagerne, til bestemte perioder, som ligger forud for datoen i henhold til artikel 3. Disse perioder skal således fastsættes i forhold til hver af de tre datoer, som er nævnt i artikel 3, og det kan derfor under alle omstændigheder fastslås, hvor meget medlemsstaten kunne have begrænset garantien efter direktivet, under hensyn til den dato den ville have valgt, såfremt den havde gennemført direktivet.

21 Hvad angår artikel 4, stk. 3, hvorefter medlemsstaterne kan fastsætte et loft over betalingsgarantien for at undgå udbetaling af beløb, der overstiger direktivets sociale sigte, og artikel 10, hvorefter direktivet ikke berører medlemsstaternes mulighed for at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for at undgå misbrug, bemærkes, at en medlemsstat, som har tilsidesat sine forpligtelser til at gennemføre direktivet, ikke kan berøve private de rettigheder, direktivet tillægger dem med henvisning til, at den havde mulighed for at begrænse garantibeløbet og kunne have valgt denne mulighed, hvis den havde truffet de nødvendige foranstaltninger til direktivets gennemførelse (jf. dom af 19.1.1982, sag 8/81, Becker, Sml. s. 53, præmis 34, om en tilsvarende beføjelse med henblik på at forhindre misbrug inden for det fiskale område).

22 Det må herefter fastslås, at de omhandlede bestemmelser er ubetingede og tilstrækkelig præcise, for så vidt angår garantiens indhold.

23 Hvad endelig angår spørgsmålet om, hvem garantien påhviler, bestemmer direktivets artikel 5:

»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.«

24 Det er blevet gjort gældende, at når der efter direktivet er mulighed for at lade de offentlige myndigheder overtage den fulde finansiering af garantiinstitutionerne, er det uantageligt, at en medlemsstat skulle kunne berøve direktivet dets virkninger under henvisning til, at den kunne have pålagt andre at bære en del af eller hele den økonomiske byrde i forbindelse hermed.

25 Denne argumentation kan ikke tages til følge. Det fremgår af direktivets ordlyd, at medlemsstaten er forpligtet til at indføre en hensigtsmæssig garantiordning. Ifølge artikel 5 råder medlemsstaten over et vidt skøn ved fastsættelsen af de nærmere bestemmelser for garantiinstitutionernes opbygning, finansiering og virksomhed. Den omstændighed, som er anført af Kommissionen, at det efter direktivet er muligt, som én blandt flere muligheder, at lade det offentlige overtage hele finansieringen af ordningen, er ikke ensbetydende med, at staten kan betragtes som debitor for de ubetalte fordringer. Betalingspligten påhviler garantiinstitutionerne, og det er alene som led i sin beføjelse til at bestemme den nærmere opbygning af garantiordningen, at staten kan foreskrive, at det offentlige skal overtage hele finansieringen af garantiinstitutionerne. I så fald overtager staten en forpligtelse, den som udgangspunkt ikke har.

26 Selv om de omhandlede direktivbestemmelser således er tilstrækkelig præcise og ubetingede med hensyn til fastlæggelsen af den personkreds, som er omfattet af garantien, og af garantiens indhold, er dette ikke tilstrækkeligt til, at private kan påberåbe sig disse bestemmelser ved de nationale domstole. For det første fremgår det nemlig ikke af disse bestemmelser, hvem der er debitor for garantien, og for det andet kan staten ikke anses som debitor, alene fordi den ikke rettidigt har truffet gennemførelsesforanstaltninger.

27 Den første del af det første spørgsmål må herefter besvares med, at bestemmelserne i direktiv 80/987 vedrørende fastlæggelsen af arbejdstagernes rettigheder

skal fortolkes således, at arbejdstagere ikke kan påberåbe sig disse rettigheder ved de nationale domstole over for en medlemsstat, når der ikke er truffet rettidige gennemførelsesforanstaltninger.

Statens erstatningsansvar for tab på grund af tilsidesættelse af dens forpligtelser efter fællesskabsretten

28 Den anden del af det første spørgsmål drejer sig om, hvorvidt en medlemsstat er forpligtet til at erstatte tab, som forvoldes private på grund af den manglende gennemførelse af direktiv 80/987.

29 Den nationale ret rejser hermed det problem, om en stat ifalder ansvar for tab, som er forvoldt private på grund af tilsidesættelse af de forpligtelser, der påhviler staten efter fællesskabsretten, og i bekræftende fald i hvilket omfang.

30 Dette problem må vurderes på baggrund af Traktatens opbygning og dens grundlæggende principper.

a) *Det principielle spørgsmål om statens ansvar*

31 Indledningsvis bemærkes, at der ved EØF-Traktaten er indført en særlig retsorden, som er integreret i medlemsstaternes retssystemer, og som skal anvendes af deres retsinstanser. Retssubjekterne herfor er ikke blot medlemsstaterne, men også disses statsborgere. Fællesskabsretten pålægger således ikke blot borgerne forpligtelser, men giver dem også rettigheder, som dermed bliver en del af de rettigheder, der som helhed tilkommer borgerne. Disse rettigheder består ikke blot, når de udtrykkeligt er indrømmet i Traktaten, men også, når Traktaten pålægger private, medlemsstaterne eller Fællesskabets institutioner entydige forpligtelser (jf. dom af 5.2.1963, sag 26/62, Van Gend en Loos, Sml. 1954-1964, s. 375, og af 15.7.1964, sag 6/64, Costa, Sml. 1954-1964, s. 531).

32 Endvidere bemærkes, at det efter Domstolens faste praksis påhviler de nationale retter, som led i deres forpligtelse til at anvende fællesskabsretten inden for deres kompetenceområde, at sikre fællesskabsrettens fulde virkning og at beskytte de rettigheder, som denne tillægger private (jf. navnlig dom af 9.3.1978, sag 106/77, Simmenthal, Sml. s. 629, præmis 16, og af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame, Sml. I, s. 2433, præmis 19).

33 Fællesskabsrettens fulde virkning ville blive afsvækket, og beskyttelsen af de i fællesskabsretten anerkendte rettigheder ville blive forringet, såfremt private var afskåret fra at opnå erstatning for en krænkelse af deres rettigheder som følge af en tilsidesættelse af fællesskabsretten, der må tilregnes en medlemsstat.

34 Det er navnlig nødvendigt, at der består en adgang til at gøre erstatningskrav gældende mod en medlemsstat i tilfælde, hvor fællesskabsrettens fulde virkning afhænger af, at der træffes foranstaltninger fra medlemsstatens side, således som i denne sag, og hvor private derfor ikke kan påberåbe sig de i fællesskabsretten anerkendte rettigheder ved de nationale domstole, når medlemsstaten ikke har truffet sådanne foranstaltninger.

35 Der følger således af selve Traktatens system et princip om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt private på grund af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der må tilregnes staten.

36 Medlemsstaternes forpligtelse til at erstatte et sådant tab har endvidere hjemmel i Traktatens artikel 5, hvorefter medlemsstaterne skal træffe alle almindelige eller særlige foranstaltninger, som er egnet til at sikre opfyldelsen af de forpligtelser, der påhviler dem efter fællesskabsretten. Hertil må også regnes forpligtelsen til at bringe ulovlige følgevirkninger af en tilsidesættelse af fællesskabsretten til ophør (jf. vedrørende den tilsvarende bestemmelse i EKSF-Traktatens artikel 86, dom af 16.12.1960, sag 6/60, Humblet, Sml. 1954-1964, s. 207).

37 Af det anførte følger, at det er et princip i fællesskabsretten, at medlemsstaterne er forpligtet til at erstatte tab, som er forvoldt private som følge af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der må tilregnes medlemsstaterne.

b) *Betingelser for statens ansvar*

38 Medens princippet om statens ansvar således følger af fællesskabsretten, afhænger betingelserne for, at der kan kræves erstatning på dette grundlag, af den tilsidesættelse af fællesskabsretten, der har forvoldt tabet.

39 Når en medlemsstat, som det er tilfældet i denne sag, tilsidesætter sin forpligtelse efter Traktatens artikel 189, stk. 3, til at træffe alle de foranstaltninger, som er nødvendige for at nå det mål, der tilsigtes med et direktiv, er det, for at sikre denne traktatbestemmelses fulde virkning, nødvendigt, at der kan kræves erstatning, når følgende tre betingelser er opfyldt.

40 Den første betingelse er, at det mål, der tilsigtes med direktivet, indebærer, at private tillægges rettigheder. Den anden betingelse er, at indholdet af disse rettigheder kan fastslås på grundlag af selve direktivets bestemmelser. Endelig er den tredje betingelse, at der er årsagsforbindelse mellem statens tilsidesættelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab.

41 Såfremt disse betingelser er opfyldt, har private et krav på erstatning, der følger direkte af fællesskabsretten.

42 Med dette forbehold gennemføres statens erstatningsansvar for det forvoldte tab efter nationale erstatningsregler. Så længe der ikke er udstedt EF-regler på områ-

det, tilkommer det hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte procesreglerne for søgsmål med henblik på at sikre den fulde beskyttelse af borgernes rettigheder efter fællesskabsretten (jf. dom af 22.1.1976, sag 60/75, Russo, Sml. s. 45, af 16.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, og af 7.7.1981, sag 158/80, Rewe, Sml. s. 1805).

43 Endvidere bemærkes, at de formelle og materielle betingelser i medlemsstaternes nationale lovgivning for erstatning af tab ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (jf. for så vidt angår det beslægtede spørgsmål om tilbagesøgning af afgifter opkrævet i strid med fællesskabsretten, dom af 9.11.1983, sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595).

44 Vedrørende nærværende sag bemærkes, at det ved en dom afsagt af Domstolen er fastslået, at en medlemsstat har tilsidesat fællesskabsretten ved ikke at have truffet rettidige gennemførelsesforanstaltninger til direktiv 80/987. Det mål, som tilsigtes med dette direktiv, er at yde arbejdstagerne sikkerhed for betaling af deres løntilgodehavender. Som det fremgår af gennemgangen af den første del af det første spørgsmål, kan indholdet af denne ret fastslås på grundlag af direktivets bestemmelser.

45 Det påhviler herefter den nationale domstol at påse, at der efter nationale erstatningsregler ydes arbejdstagerne erstatning for det tab, de har lidt, som følge af den manglende gennemførelse af direktivet.

46 Herefter må denne del af den nationale rets spørgsmål besvares med, at en medlemsstat ifalder erstatningsansvar for privates tab som følge af den manglende gennemførelse af direktiv 80/987.

Andet og tredje spørgsmål

47 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornødent at tage stilling til det andet og det tredje spørgsmål.

Sagens omkostninger

48 De udgifter, der er afholdt af den italienske regering, Det Forenede Kongeriges regering, den nederlandske og tyske regering samt af 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 de sager, som verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, som er forelagt af Pretura di Vicenza (sag C-6/90) og Pretura di Bassano del Grappa (sag C-9/90) ved kendelser af henholdsvis 9. juli og 30. december 1989, for ret:

1) **Bestemmelserne vedrørende fastlæggelsen af arbejdstagernes rettigheder 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 skal fortolkes således, at arbejdstagerne ikke kan påberåbe sig disse rettigheder ved de nationale domstole over for en medlemsstat, når der ikke er truffet rettidige gennemførelsesforanstaltninger.**

2) En medlemsstat ifalder erstatningsansvar for privates tab som følge af den manglende gennemførelse af direktiv 80/987/EØF.

Due Slynn Joliet Schockweiler

Grévisse Kapteyn Mancini

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. november 1991.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident