

FRANCOVICH κ.λπ.

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ  
της 19ης Νοεμβρίου 1991 \*

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90,

που έχουν ως αντικείμενο αιτήσεις της pretura di Vicenza (Ιταλία) (στην υπόθεση C-6/90) και της pretura του Bassano del Grappa (Ιταλία) (στην υπόθεση C-9/90) με τις οποίες ζητείται, στο πλαίσιο των διαφορών που εκκρεμούν ενώπιον των αιτούντων δικαστηρίων μεταξύ

**Andrea Francovich**

και

**Ιταλικής Δημοκρατίας,**

καθώς και μεταξύ

**Danila Bonifaci κ.λπ.**

και

**Ιταλικής Δημοκρατίας,**

η έκδοση προδικαστικής απόφασης ως προς την ερμηνεία του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και της οδηγίας 80/987/ΕΟΚ του Συμβουλίου, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/004, σ. 35),

\* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse και P. J. G. Kapteyn, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco και M. Zuleeg, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mischo

γραμματέας: D. Louterman, κυρία υπάλληλος διοικήσεως,

αφού έλαβε υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

- οι Andrea Francovich και Danila Bonifaci κ. λπ. εκπροσωπούμενοι από τους Claudio Mondin, Aldo Campesan και Alberto dal Ferro, δικηγόρους Vicenza,
- η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον Oscar Fiumara, νομικό σύμβουλο του κράτους,
- η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον B. R. Bot, γενικό γραμματέα του Υπουργείου Εξωτερικών,
- η Βρετανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. E. Collins, του Treasury Solicitor's Department, επικουρούμενο από τον Richard Plender, QC,
- η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους Giuliano Margeno και Karen Banks, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας,

αφού έλαβε υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις των Andrea Francovich και Danila Bonifaci, της Ιταλικής Κυβερνήσεως, της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, της Γερμανικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον Jochim Sedemund, δικηγόρο Κολωνίας, και της Επιτροπής, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 27ης Φεβρουαρίου 1991,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 28ης Μαΐου 1991,

εκδίδει την ακόλουθη

### Απόφαση

- 1 Με Διατάξεις της 9ης Ιουλίου και της 30ής Δεκεμβρίου 1989, οι οποίες περιήλθαν στο Δικαστήριο στις 8 και 15 Ιανουαρίου 1990, αντίστοιχα, η pretura di Vicenza (στην υπόθεση C-6/90) και η pretura di Bassano del Grappa (στην υπόθεση C-9/90) υπέβαλαν, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και της οδηγίας 80/987/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Οκτωβρίου 1980, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη ( ΕΕ ειδ. έκδ. 05/004, σ. 35 ).
- 2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφορών μεταξύ των Andrea Francovich και Danila Bonifaci κ.λπ. ( στο εξής: *ενάγοντες* ) και της Ιταλικής Δημοκρατίας.
- 3 Η οδηγία 80/987 έχει ως σκοπό να εξασφαλίσει στους μισθωτούς μια ελάχιστη κοινωνική προστασία σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, επιφυλασσομένων των ευνοϊκότερων διατάξεων των κρατών μελών. Προβλέπει, προς τούτο, ιδίως ειδικές εγγυήσεις για την πληρωμή ανεξοφλήτων απαιτήσεων που αφορούν την αμοιβή.
- 4 Κατά το άρθρο 11 τα κράτη μέλη ήταν υποχρεωμένα να θέσουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι απαραίτητες για τη συμμόρφωση προς την οδηγία εντός προθεσμίας που παρήλθε στις 23 Οκτωβρίου 1983. Επειδή η Ιταλική Δημοκρατία δεν τήρησε αυτή την υποχρέωση, το Δικαστήριο αναγνώρισε την παράβασή της με απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, υπόθ. 22/87, Επιτροπή κατά Ιταλίας ( Συλλογή 1989, σ. 143 ).

- 5 Ο Francovich, ενάγων της κύριας δίκης στην υπόθεση C-6/90, είχε εργαστεί στην επιχείρηση CDN Elettronica SnC στη Vicenza και είχε εισπράξει για τον λόγο αυτό μόνο σποραδικές προκαταβολές επί του μισθού του. Άσκησε, κατά συνέπεια, αγωγή ενώπιον της pretura της Vicenza, που καταδίκασε την εναγομένη επιχείρηση στην καταβολή ποσού ύψους 6 εκατομμυρίων ιταλικών λιρετών (LIT) περίπου. Στο στάδιο της εκτελέσεως ο δικαστικός επιμελητής του δικαστηρίου της Vicenza συνέταξε αρνητική έκθεση κατασχέσεως. Ο Francovich επικαλέστηκε τότε το δικαίωμά του να τύχει εκ μέρους του ιταλικού κράτους των εγγυήσεων που προβλέπει η οδηγία 80/987, ή, επικουρικώς, αποζημιώσεως.
- 6 Στην υπόθεση C-9/90, οι Danila Bonifaci και τριάντα τρεις άλλοι μισθωτοί άσκησαν αγωγή ενώπιον της pretura του Bassano del Grappa, αναφέροντας ότι είχαν εργασθεί ως μισθωτοί στην επιχείρηση Gaia Confezioni Srl, που κηρύχθηκε σε πτώχευση στις 5 Απριλίου 1985. Κατά τον χρόνο παύσεως των σχέσεων εργασίας, οι ενάγοντες είχαν απαιτήσεις ύψους πλέον των 253 εκατομμυρίων LIT που ενεγράφησαν στο παθητικό της επιχείρησεως που κηρύχθηκε σε πτώχευση. Πέντε και πλέον έτη μετά την πτώχευση δεν τους είχε καταβληθεί κανένα ποσό και ο σύνδικος της πτωχεύσεως τους γνωστοποίησε ότι μια έστω και μερική ικανοποίησή τους ήταν απολύτως απίθανη. Κατά συνέπεια, οι ενάγοντες προσέφυγαν δικαστικώς κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας ζητώντας, ενόψει της υποχρέωσής που αυτή υπέχει να εφαρμόσει την οδηγία 80/987 από της 23ης Οκτωβρίου 1983, την καταδίκη της στην εξόφληση των απαιτήσεών τους από καθυστερούμενους μισθούς, τουλάχιστον για τους τρεις τελευταίους μήνες, ή, επικουρικώς, σε καταβολή αποζημιώσεως.
- 7 Στο πλαίσιο αυτό τα εθνικά δικαστήρια υπέβαλαν στο Δικαστήριο τα εξής προδικαστικά ερωτήματα, ταυτόσημα και στις δύο υποθέσεις:
- « 1) Δυνάμει του ισχύοντος συστήματος κοινοτικού δικαίου, ο ιδιώτης ο οποίος ζημιώθηκε λόγω του ότι το κράτος παρέλειψε να εκτελέσει την οδηγία 80/987 — παράλειψη εκτελέσεως που αναγνωρίστηκε με απόφαση του Δικαστηρίου — να απαιτήσει από το εν λόγω κράτος την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας που είναι αρκετά σαφείς και ανεπιφύλακτες, επικαλούμενος ευθέως έναντι του κράτους μέλους — παραβάτη την κοινοτική ρύθμιση, για να επιτύχει την εγγύηση που το εν λόγω κράτος μέλος όφειλε να εξασφαλίσει και, εν πάση περιπτώσει, να απαιτήσει αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη ως προς τις διατάξεις που δεν είναι σαφείς και ανεπιφύλακτες;

- 2) Πρέπει οι συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 3 και 4 της οδηγίας 80/987 του Συμβουλίου να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι, στην περίπτωση που ένα κράτος δεν έκανε χρήση της ευχέρειας του άρθρου 4 για τον καθορισμό ορίων, το εν λόγω κράτος υποχρεούται στην πληρωμή των απαιτήσεων των εργαζομένων όπως ορίζει το άρθρο 3;
- 3) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα ζητείται από το Δικαστήριο να ορίσει ποια είναι η ελάχιστη εγγύηση την οποία το κράτος οφείλει να εξασφαλίσει, κατά την έννοια της οδηγίας 80/987, στον εργαζόμενο που έχει απαίτηση ώστε το οφειλόμενο μέρος της αμοιβής του τελευταίου να μπορεί να θεωρηθεί ως εκτέλεση της εν λόγω οδηγίας. »
- 8 Στην έκθεση ακροατηρίου αναπτύσσονται διεξοδικώς τα πραγματικά περιστατικά των υποθέσεων της κύριας δίκης, η διαδικασία, καθώς και οι γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.
- 9 Το πρώτο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου θέτει δύο ζητήματα που πρέπει να εξεταστούν χωριστά. Αφορά, αφενός, το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων της οδηγίας που καθορίζουν τα δικαιώματα των εργαζομένων και, αφετέρου, την ύπαρξη και την έκταση ευθύνης του κράτους για τις ζημίες που προέκυψαν από την παράβαση των υποχρεώσεων που αυτό υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο.

**Ως προς το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων της οδηγίας που καθορίζουν τα δικαιώματα των εργαζομένων**

- 10 Το πρώτο σκέλος του πρώτου ερωτήματος του εθνικού δικαστηρίου αφορά το ζήτημα αν οι διατάξεις της οδηγίας που καθορίζουν τα δικαιώματα των εργαζομένων πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να επικαλεστούν τα δικαιώματα αυτά έναντι του κράτους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ελλείψει εμπροθέσιμων μέτρων εφαρμογής.

- 11 Κατά πάγια νομολογία το κράτος μέλος που δεν θέσπισε εμπροθέσμως τα μέτρα εκτέλεσως που επιβάλλονται από μια οδηγία δεν μπορεί να αντιτάξει στους ιδιώτες τη μη εκπλήρωση, εκ μέρους του, των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτήν. Επομένως, σε όλες τις περιπτώσεις που οι διατάξεις οδηγίας εμφανίζονται, από απόψεως περιεχομένου, ανεπιφύλακτες και επαρκώς ακριβείς, μπορεί να γίνει επίκληση των διατάξεων αυτών, έναντι κάθε εθνικής διατάξεως μη σύμφωνης προς την οδηγία, ελλείψει εμπροθέσμων μέτρων εφαρμογής, ή εφόσον οι διατάξεις αυτές μπορούν να καθορίσουν δικαιώματα που οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν έναντι του κράτους ( απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1982, υπόθ. 8/81, Becker, Συλλογή 1982, σ. 53, σκέψεις 24 και 25 ).
- 12 Πρέπει να εξεταστεί αν οι διατάξεις της οδηγίας 80/987 που καθορίζουν τα δικαιώματα των εργαζομένων είναι ανεπιφύλακτες και επαρκώς ακριβείς. Η εξέταση αυτή πρέπει να περιλάβει τρία ζητήματα, δηλαδή τον καθορισμό των δικαιούχων της προβλεπόμενης εγγυήσεως, το περιεχόμενο της εγγυήσεως και, τέλος, την ταυτότητα του οφειλέτη της εγγυήσεως. Ανακύπτει συναφώς το ζήτημα αν το κράτος μέλος μπορεί να θεωρηθεί οφειλέτης της εγγυήσεως για τον λόγο ότι δεν θέσπισε εμπροθέσμως τα αναγκαία μέτρα μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.
- 13 Όσον αφορά, καταρχάς, τον καθορισμό των δικαιούχων της εγγυήσεως, πρέπει να παρατηρηθεί ότι, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, η οδηγία εφαρμόζεται στις απαιτήσεις των μισθωτών από συμβάσεις ή από σχέσεις εργασίας κατά εργοδοτών σε κατάσταση αφερεγγυότητας κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1, διατάξεως που προσδιορίζει τις περιπτώσεις στις οποίες ένας εργοδότης πρέπει να θεωρείται ότι βρίσκεται σε κατάσταση αφερεγγυότητας. Το άρθρο 2, παράγραφος 2, παραπέμπει στο εθνικό δίκαιο για τον καθορισμό των εννοιών « μισθωτός » και « εργοδότης ». Τέλος, η παράγραφος 2 του άρθρου 1 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν, κατ' εξαίρεση και υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να αποκλείουν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ορισμένες κατηγορίες εργαζομένων που απαριθμούνται στο παράρτημα της οδηγίας.
- 14 Οι διατάξεις αυτές είναι επαρκώς ακριβείς και ανεπιφύλακτες ώστε να καθιστούν δυνατό στα εθνικά δικαστήρια να προσδιορίζουν αν ένα πρόσωπο πρέπει να θεωρηθεί δικαιούχος βάσει της οδηγίας ή όχι. Πράγματι, το Δικαστήριο αρκεί να ελέγξει,

αφενός, αν ο ενδιαφερόμενος έχει την ιδιότητα μισθωτού δυνάμει του εθνικού δικαίου και αν δεν αποκλείεται, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, και το παράρτημα Ι, από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας (βλ., ως προς τις προϋποθέσεις που απαιτούνται για έναν τέτοιο αποκλεισμό, τις αποφάσεις της 2ας Φεβρουαρίου 1989, υπόθ. 22/87, Επιτροπή κατά Ιταλίας, όπ.π., σκέψεις 18 έως 23, και της 8ης Νοεμβρίου 1990, C-53/88, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1990, σ. I-3917, σκέψεις 11 έως 26), κατόπιν δε, αφετέρου, αν συντρέχει περίπτωση καταστάσεως αφερεγγυότητας κατά το άρθρο 2 της οδηγίας.

- 15 Όσον αφορά, στη συνέχεια, το περιεχόμενο της εγγυήσεως, το άρθρο 3 της οδηγίας προβλέπει ότι εξασφαλίζεται η πληρωμή των ανεξοφλήτων αιτήσεων που προέρχονται από συμβάσεις ή σχέσεις εργασίας και αφορούν την αμοιβή για περίοδο που προηγείται ορισμένης ημερομηνίας καθοριζόμενης από το κράτος μέλος, το οποίο, μπορεί, συναφώς να επιλέξει μεταξύ τριών δυνατοτήτων, δηλαδή α) την ημερομηνία επελεύσεως της αφερεγγυότητας του εργοδότη· β) εκείνη της γνωστοποίησης της απολύσεως του μισθωτού, που πραγματοποιείται λόγω της αφερεγγυότητας του εργοδότη· γ) εκείνη της επελεύσεως της αφερεγγυότητας του εργοδότη ή της λύσεως της συμβάσεως εργασίας ή της παύσεως της σχέσεως εργασίας του οικείου μισθωτού, λόγω αφερεγγυότητας του εργοδότη.
- 16 Αναλόγως της επιλογής, αυτό το κράτος μέλος έχει την ευχέρεια, κατά το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, να περιορίσει την υποχρέωση προς πληρωμή σε περιόδους τριών μηνών ή οκτώ εβδομάδων, κατά περίπτωση, που υπολογίζονται σύμφωνα με το άρθρο αυτό. Τέλος, η παράγραφος 3 του ίδιου άρθρου προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίσουν ένα ανώτατο όριο εγγυήσεως της πληρωμής, προκειμένου να αποφευχθεί η καταβολή ποσών πέρα από τα πλαίσια της κοινωνικής σκοπιμότητας της οδηγίας. Όταν τα κράτη μέλη κάνουν χρήση της ευχέρειας αυτής, ανακοινώνουν στην Επιτροπή τις μεθόδους σύμφωνα με τις οποίες καθορίζουν το ανώτατο αυτό όριο. Εξάλλου, το άρθρο 10 διευκρινίζει ότι η οδηγία δεν θίγει την ευχέρεια των κρατών μελών να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα που αποσκοπούν στην αποτροπή καταχρήσεων και, ιδίως, να αρνούνται ή να περιορίζουν την υποχρέωση πληρωμής, υπό ορισμένες περιστάσεις.
- 17 Το άρθρο 3 της οδηγίας αφήνει, επομένως, στα κράτη μέλη ευχέρεια επιλογής ως προς τον καθορισμό της ημερομηνίας από την οποία πρέπει να διασφαλίζεται η πληρωμή των αιτήσεων. Ωστόσο, όπως προκύπτει ήδη σιωπηρώς από τη νομολογία του Δικαι-

στηρίου (απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1986, υπόθ. 71/85, FNV, Συλλογή 1986, σ. 3855· απόφαση της 24ης Μαρτίου 1987, υπόθ. 286/85, McDermott και Cotter, Συλλογή 1987, σ. 1453, σκέψη 15), η ευχέρεια του κράτους να επιλέξει μεταξύ περισσοτέρων δυνατών μέσων προκειμένου να επιτύχει το αποτέλεσμα που προβλέπεται από μία οδηγία δεν αποκλείει τη δυνατότητα των ιδιωτών να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τα δικαιώματα των οποίων το περιεχόμενο μπορεί να καθοριστεί με επαρκή ακρίβεια βάσει των διατάξεων της οδηγίας και μόνο.

18. Εν προκειμένω, το αποτέλεσμα που επιδιώκει η υπό κρίση οδηγία είναι η διασφάλιση της πληρωμής των ανεξοφλήτων απαιτήσεων των εργαζομένων σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη. Το γεγονός ότι τα άρθρα 3 και 4, παράγραφοι 1 και 2, παρέχουν στα κράτη μέλη ορισμένη ευχέρεια εκτιμήσεως ως προς τις μεθόδους καθορισμού αυτής της εγγυήσεως και ο περιορισμός του ύψους της δεν επηρεάζει τον ακριβή και ανεπιφύλακτο χαρακτήρα του επιδιωκόμενου αποτελέσματος.
19. Όπως παρατήρησε η Επιτροπή και οι ενάγοντες, η ελάχιστη εγγύηση που προβλέπεται στην οδηγία είναι δυνατό να καθορισθεί βάσει της ημερομηνίας της οποίας η επιλογή συνεπάγεται τη μικρότερη επιβάρυνση για τον οργανισμό εγγυήσεως. Η ημερομηνία αυτή είναι εκείνη της επελεύσεως της αφερεγγυότητας του εργοδότη, δεδομένου ότι οι δύο άλλες ημερομηνίες, δηλαδή αυτή της γνωστοποιήσεως της απολύσεως του εργαζομένου και αυτή της λύσεως της συμβάσεως εργασίας ή της παύσεως της σχέσεως εργασίας είναι, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 3, κατ' ανάγκη μεταγενέστερες της επελεύσεως της αφερεγγυότητος και συνεπάγονται καθορισμό μεγαλύτερης περιόδου κατά την οποία πρέπει να διασφαλίζεται η πληρωμή των απαιτήσεων.
20. Όσον αφορά την ευχέρεια περιορισμού αυτής της εγγυήσεως, που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, πρέπει να παρατηρηθεί ότι η ευχέρεια αυτή δεν αποκλείει τον καθορισμό της ελάχιστης εγγυήσεως. Από το γράμμα του άρθρου αυτού προκύπτει ότι τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να περιορίζουν τις εγγυήσεις που παρέχουν στους εργαζομένους σε ορισμένες περιόδους προγενέστερες της ημερομηνίας που προβλέπεται στο άρθρο 3. Οι περίοδοι αυτοί καθορίζονται σε συνάρτηση με κάθε μια από τις τρεις ημερομηνίες που προβλέπονται στο άρθρο 3, έτσι ώστε να είναι δυνατό, εν πάση περιπτώσει, να καθορισθεί μέχρι ποιο σημείο το κράτος μέλος θα μπορούσε να περιορίσει την εγγύηση που προβλέπεται στην οδηγία, αναλόγως της ημερομηνίας που θα είχε επιλέξει αν είχε μεταφέρει την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο.



- 21 Ως προς το άρθρο 4, παράγραφος 3, κατά το οποίο τα κράτη μέλη μπορούν να καθορίσουν ανώτατο όριο στη διασφάλιση της πληρωμής, για να αποφευχθεί η καταβολή ποσών πέρα από την κοινωνική σκοπιμότητα της οδηγίας, και το άρθρο 10, που διευκρινίζει ότι η οδηγία δεν θίγει την ευχέρεια των κρατών μελών να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα προς αποτροπή καταχρήσεων, πρέπει να παρατηρηθεί ότι ένα κράτος μέλος που παρέβη την υποχρέωση μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν μπορεί να αποκλείσει τα δικαιώματα που γεννά η οδηγία υπέρ των ιδιωτών, στηριζόμενο στην ευχέρειά του να περιορίσει το ύψος της εγγυήσεως, την οποία θα μπορούσε να ασκήσει σε περίπτωση που λάμβανε τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή της οδηγίας ( βλ., με αφορμή ανάλογη ευχέρεια σχετικά με την πρόληψη καταχρήσεων στον φορολογικό τομέα, την απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1982, υπόθ. 8/81, Becker, Συλλογή 1982, σ. 53, σκέψη 34 ).
- 22 Πρέπει, επομένως, να γίνει δεκτό ότι οι υπό κρίση διατάξεις είναι ανεπιφύλακτες και επαρκώς ακριβείς όσον αφορά το περιεχόμενο της εγγυήσεως.
- 23 Όσον αφορά, τέλος, την ταυτότητα του οφειλέτη της εγγυήσεως, το άρθρο 5 της οδηγίας προβλέπει ότι:
- « Τα κράτη μέλη καθορίζουν τους τρόπους οργανώσεως, χρηματοδοτήσεως και λειτουργίας των οργανισμών εγγυήσεως, τηρώντας κυρίως τις ακόλουθες αρχές:
- α) η παρουσία των οργανισμών εγγυήσεως πρέπει να είναι ανεξάρτητη από το κεφάλαιο εκμεταλλεύσεως των εργοδοτών και να έχει συσταθεί κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να μη μπορεί να θιγεί από διαδικασία σε περίπτωση αφερεγγυότητας·
- β) οι εργοδότες πρέπει να συνεισφέρουν στη χρηματοδότηση, εκτός αν αυτή διασφαλίζεται στο σύνολό της από τις δημόσιες αρχές·
- γ) η υποχρέωση πληρωμής εκ μέρους των οργανισμών είναι ανεξάρτητη από την εκπλήρωση των υποχρεώσεων συνεισφοράς στη χρηματοδότηση. »

- 24 Υποστηρίχθηκε ότι, επειδή η οδηγία προβλέπει τη δυνατότητα χρηματοδότησεως των οργανισμών εγγυήσεως εξ ολοκλήρου από τις δημόσιες αρχές, δεν επιτρέπεται σε ένα κράτος μέλος να παρεμποδίσει τα αποτελέσματα της οδηγίας ισχυριζόμενο ότι θα μπορούσε να επιβαρύνει άλλα πρόσωπα με μέρος ή με το σύνολο της χρηματοοικονομικής επιβαρύνσεως που υπέχει.
- 25 Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Από το γράμμα της οδηγίας προκύπτει ότι το κράτος μέλος είναι υποχρεωμένο να οργανώσει ολόκληρο κατάλληλο θεσμικό σύστημα εγγυήσεως. Κατά το άρθρο 5, το κράτος μέλος διαθέτει ευρεία ευχέρεια εκτιμήσεως ως προς την οργάνωση, τη λειτουργία και τη χρηματοδότηση των οργανισμών εγγυήσεως. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το γεγονός, που επικαλείται η Επιτροπή, ότι η οδηγία προβλέπει ως δυνατότητα, μεταξύ άλλων, τη χρηματοδότηση του συστήματος αυτού εξ ολοκλήρου από τις δημόσιες αρχές δεν μπορεί να σημαίνει ότι το κράτος μπορεί να χαρακτηριστεί ως οφειλέτης των ανεξοφλήτων απαιτήσεων. Η υποχρέωση πληρωμής βαρύνει τους οργανισμούς εγγυήσεως και το κράτος μπορεί να προβλέψει τη χρηματοδότησή τους εξ ολοκλήρου από τις δημόσιες αρχές μόνο κατά την άσκηση της εξουσίας οργάνωσης του συστήματος εγγυήσεως. Στην περίπτωση αυτή το κράτος αναλαμβάνει υποχρέωση που δεν είναι, κατ' αρχήν, δική του.
- 26 Από αυτό προκύπτει ότι, ακόμη και αν οι οικείες διατάξεις της οδηγίας είναι επαρκώς ακριβείς και ανεπιφύλακτες ως προς τον καθορισμό των δικαιούχων της εγγυήσεως και το περιεχόμενό της, τα στοιχεία αυτά δεν επαρκούν ώστε να μπορούν οι ιδιώτες να επικαλεστούν τις διατάξεις αυτές ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Οι διατάξεις αυτές δεν καθορίζουν, αφενός, την ιδιότητα του οφειλέτη της εγγυήσεως και, αφετέρου, το κράτος δεν μπορεί να θεωρηθεί ως οφειλέτης μόνο επειδή δεν θέσπισε εμπροθέσμως τα μέτρα μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.
- 27 Στο πρώτο σκέλος του πρώτου ερωτήματος προσήκει, επομένως, η απάντηση ότι οι διατάξεις της οδηγίας 80/987, που καθορίζουν τα δικαιώματα των εργαζομένων,

πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι οι ενδιαφερόμενοι δεν μπορούν να επικαλεστούν τα δικαιώματα αυτά έναντι του κράτους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ελλείψει εμπροθέσμων μέτρων εφαρμογής.

**Ως προς την ευθύνη του κράτους για τις ζημίες που απορρέουν από την παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο**

- 28 Με το δεύτερο σκέλος του πρώτου ερωτήματος το εθνικό δικαστήριο θέτει το ζήτημα αν ένα κράτος μέλος υποχρεούται να αποκαταστήσει τις ζημίες που απορρέουν για τους ιδιώτες από τη μη μεταφορά της οδηγίας 80/987 στο εσωτερικό δίκαιο.
- 29 Το εθνικό δικαστήριο θέτει έτσι το ζήτημα της υπάρξεως και της εκτάσεως ευθύνης του κράτους για ζημίες που απορρέουν από την παράβαση υποχρεώσεων που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο.
- 30 Το πρόβλημα αυτό πρέπει να εξεταστεί υπό το φως του γενικού συστήματος της Συνθήκης και των θεμελιωδών αρχών της.

*α) Ως προς την αρχή της ευθύνης του κράτους*

- 31 Πρέπει να υπομνησθεί, καταρχάς, ότι η Συνθήκη ΕΟΚ δημιούργησε ιδιαίτερη έννομη τάξη, η οποία ενσωματώθηκε στα νομικά συστήματα των κρατών μελών και δεσμεύει τα δικαστήριά τους. Υποκείμενα της εννόμου αυτής τάξεως δεν είναι μόνο τα κράτη μέλη, αλλά και οι υπήκοοί τους· όπως δημιουργεί υποχρεώσεις στους ιδιώτες, το κοινοτικό δίκαιο γεννά επίσης δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών· τα δικαιώματα αυτά γεννώνται όχι μόνο όταν τούτο προβλέπεται ρητώς στη Συνθήκη, αλλά και λόγω σαφών υποχρεώσεων που η Συνθήκη επιβάλλει τόσο στους ιδιώτες όσο και στα κράτη μέλη και στα κοινοτικά όργανα (βλ. τις αποφάσεις της 5ης Φεβρουαρίου 1963, υπόθ. 26/62, Van Gend en Loos, Racc. 1963, σ. 3, και της 15ης Ιουλίου 1964, υπόθ. 6/64, Costa, Racc. 1964, σ. 1141).

- 32 Πρέπει να υπομνησθεί επίσης ότι, όπως προκύπτει από παγία νομολογία, στα εθνικά δικαστήρια, τα οποία πρέπει να εφαρμόζουν στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, απόκειται η εξασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας των διατάξεων αυτών και της προστασίας των δικαιωμάτων που αυτές χορηγούν στους ιδιώτες (βλ., ιδίως, τις αποφάσεις της 9ης Μαρτίου 1978, υπόθ. 106/77, Simmenthal, Racc. 1978, σ. 629, σκέψη 16, και της 19ης Ιουνίου 1990, υπόθ. C-213/89, Factortame, Συλλογή 1990, σ. I-2433, σκέψη 19).
- 33 Πρέπει να παρατηρηθεί ότι η πλήρης αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων θα διακυβευόταν και η προστασία των δικαιωμάτων που αυτοί αναγνωρίζουν θα εξασθενίσει, αν οι ιδιώτες δεν είχαν τη δυνατότητα να αποζημιωθούν, όταν τα δικαιώματά τους βλάπτονται από παράβαση του κοινοτικού δικαίου που καταλογίζεται σε κράτος μέλος.
- 34 Η δυνατότητα αποκατάσεως της ζημίας από το κράτος μέλος είναι ιδιαίτερα απαραίτητη όταν, όπως εν προκειμένω, η πλήρης αποτελεσματικότητα των κοινοτικών διατάξεων εξαρτάται από ενέργεια του κράτους και, κατά συνέπεια, οι ιδιώτες δεν μπορούν, ελλείψει της ενέργειας αυτής, να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τα δικαιώματα που τους αναγνωρίζει το κοινοτικό δίκαιο.
- 35 Από αυτό προκύπτει ότι η αρχή της ευθύνης του κράτους για ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου οι οποίες του καταλογίζονται είναι σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης.
- 36 Η υποχρέωση των κρατών μελών να αποκαταστήσουν τις ζημίες αυτές μπορεί να στηριχθεί επίσης στο άρθρο 5 της Συνθήκης, κατά το οποίο τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχουν από το κοινοτικό δίκαιο. Μεταξύ των υποχρεώσεων αυτών περιλαμβάνεται και η υποχρέωση εξαλείψεως των παρανόμων συνεπειών της παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου (βλ., ως προς την ανάλογη διάταξη του άρθρου 86 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, την απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1960, υπόθ. 6/60, Humblet, Racc. 1960, σ. 1125).

37 Από τα προαναφερθέντα προκύπτει ότι το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει την αρχή κατά την οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που τους καταλογίζονται.

*β) Ως προς τις προϋποθέσεις της ευθύνης του κράτους*

38 Ενώ η ευθύνη του κράτους επιβάλλεται έτσι από το κοινοτικό δίκαιο, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες γεννάται το δικαίωμα αποζημίωσης εξαρτώνται από τη φύση της παραβίασης του κοινοτικού δικαίου στην οποία οφείλεται η προκληθείσα ζημία.

39 Όταν, όπως εν προκειμένω, ένα κράτος μέλος παραβαίνει την υποχρέωση που υπέχει δυνάμει του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, να θεσπίσει όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία για την επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκεται από μια οδηγία, η πλήρης αποτελεσματικότητα της διατάξεως αυτής του κοινοτικού δικαίου επιβάλλει την αναγνώριση δικαιώματος αποζημίωσης, εφόσον συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις.

40 Κατά την πρώτη προϋπόθεση το επιδιωκόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα πρέπει να περιλαμβάνει χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες. Κατά τη δεύτερη προϋπόθεση, το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών πρέπει να μπορεί να προσδιοριστεί βάσει των διατάξεων της οδηγίας. Τρίτον, κατά την τρίτη προϋπόθεση, πρέπει να υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της παραβίασης της υποχρέωσης του κράτους και της ζημίας που υπέστησαν οι ζημιωθέντες.

41 Οι προϋποθέσεις αυτές είναι επαρκείς για να γεννήσουν υπέρ των ιδιωτών δικαίωμα αποζημίωσης που στηρίζεται απευθείας στο κοινοτικό δίκαιο.

42 Υπό την επιφύλαξη αυτή, το κράτος υποχρεούται να αποκαταστήσει τις συνέπειες της προκληθείσας ζημίας στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου της ευθύνης. Ελλείψει κοινο-

τικής νομοθεσίας, στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους απόκειται ο καθορισμός των αρμοδίων δικαστηρίων και η ρύθμιση των δικονομικών λεπτομερειών σχετικά με τα ένδικα βοηθήματα που έχουν ως σκοπό την εξασφάλιση της πλήρους προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο (βλ. τις αποφάσεις της 22ας Ιανουαρίου 1976, υπόθ. 60/75, Russo, Racc. 1976, σ. 45· της 16ης Δεκεμβρίου 1976, υπόθ. 33/76, Rewe, Racc. 1976, σ. 1989· της 7ης Ιουλίου 1981, υπόθ. 158/80, Rewe, Συλλογή 1981, σ. 1805).

- 43 Πρέπει να παρατηρηθεί, εξάλλου, ότι οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις που ορίζουν οι διάφορες εθνικές νομοθεσίες σχετικά με την αποκατάσταση των ζημιών δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο ούτε μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή τη χορήγηση αποζημιώσεως (βλ., ως προς το ανάλογο ζήτημα της επιστροφής φόρων εισπραχθέντων κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου, ιδίως την απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1983, υπόθ. 199/82, San Giorgio, Συλλογή 1983, σ. 3595).
- 44 Εν προκειμένω, η παραβίαση του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους κράτους μέλους λόγω της μη εμπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας 80/987 αναγνωρίστηκε με απόφαση του Δικαστηρίου. Το επιδιωκόμενο από την οδηγία αυτή αποτέλεσμα περιλαμβάνει τη χορήγηση στους μισθωτούς δικαιώματος εγγυήσεως για την πληρωμή των ανεξοφλήτων απαιτήσεών τους που αφορούν την αμοιβή. Όπως προκύπτει από την εξέταση του πρώτου σκέλους του πρώτου ερωτήματος, το περιεχόμενο του δικαιώματος αυτού μπορεί να καθοριστεί βάσει των διατάξεων της οδηγίας.
- 45 Υπό τις συνθήκες αυτές στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να διασφαλίσει, στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου της ευθύνης, το δικαίωμα των εργαζομένων σε αποκατάσταση των ζημιών που τους προκλήθηκαν λόγω της μη μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.
- 46 Στο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου προσήκει, επομένως, η απάντηση ότι ένα κράτος μέλος υποχρεούται να αποκαταστήσει τις ζημίες που προκλήθηκαν στους ιδιώτες λόγω μη μεταφοράς της οδηγίας 80/987 στο εσωτερικό δίκαιο.

### Ως προς το δεύτερο και τρίτο ερώτημα

- 47 Ενόψει της απαντήσεως επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, παρέλκει η εξέταση του δευτέρου και του τρίτου ερωτήματος.

### Επί των δικαστικών εξόδων

- 48 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Ιταλική, Βρετανική, Ολλανδική και Γερμανική Κυβέρνηση, καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

### ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλαν η Pretura di Vicenza (στην υπόθεση C-6/90) και η Pretura di Bassano del Grappa (στην υπόθεση C-9/90), με Διατάξεις της 9ης Ιουλίου και της 30ής Δεκεμβρίου 1989, αντίστοιχα, αποφαινεται:

- 1) Οι διατάξεις της οδηγίας 80/987/ΕΟΚ, του Συμβουλίου, της 20ής Οκτωβρίου 1980, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, που καθορίζουν τα δικαιώματα των εργαζομένων, πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι οι ενδιαφερόμενοι δεν μπορούν να επικαλεστούν τα δικαιώματα αυτά έναντι του κράτους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ελλείψει εμπροθέσμων μέτρων εφαρμογής.

**2) Ένα κράτος μέλος υποχρεούται να αποκαταστήσει τις ζημίες που προκλήθηκαν στους ιδιώτες λόγω μη μεταφοράς της οδηγίας 80/987/ΕΟΚ στο εσωτερικό δίκαιο.**

Due	Slynn	Joliet	Schockweiler
Grévisse	Kapteyn		Mancini
Moitinho de Almeida	Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	Zuleeg

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 19 Νοεμβρίου 1991.

Ο Γραμματέας  
J.-G. Giraud

Ο Πρόεδρος  
O. Due