FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT GEORGES COSMAS

fremsat den 23. januar 1997 *

I — Indledning

1. I denne sag har Pretura di Frosinone forelagt Domstolen et præjudicielt spørgsmål, hvorved det ønskes oplyst, om den præklusive frist, lovgiver i Italien har fastsat i forbindelse med for sen gennemførelse af direktiv 80/987/EØF [1] i italiensk ret for at anlægge erstatningssager, som skal gøre det muligt for borgere, der har lidt skade i den periode, hvori direktivet endnu ikke var gennemført, at opnå erstatning, er i overensstemmelse med fællesskabsretten.

2. Sagen her er således forbundet med de forenede sager C-94/95 og C-95/95, Bonifaci m.fl. og Berto m.fl., hvori jeg i dag fremsætter mine forslag til afgørelse. I disse sager angik de forelagte spørgsmål de materielle erstatningsbetingelser, hvorimod de i den foreliggende sag angår de formelle betingelser.

3. Den retlige baggrund er den samme i de to sager. Der er dels tale om direktivet, dels om bekendtgørelse nr. 80/1992, hvorved direktivet er blevet gennemført i italiensk ret. De relevante bestemmelser i disse retsakter er omtalt i mit forslag til afgørelse i sagen Bonifaci m.fl. [2], hvortil jeg henviser for at undgå gentagelser. Af samme grund henviser jeg til problemstillingen, således som jeg har udviklet den dér, vedrørende betingelserne for en korrekt gennemførelse af et direktiv i national ret, når gennemførelsen sker for sent [3].

II — Faktiske omstændigheder

4. Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, havde Rosalba Palmisani fra den 10. september 1979 til den 17. april 1985 lønnet beskæftigelse som arbejdstager i virksomheden Vamar, hvis indehaver var Adriano Veglianti, der blev erklæret konkurs ved afgørelse truffet af Tribunale di Frosinone den 17. april 1985 [4].

* Originalsprog: græsk.

1 — Direktiv af 20.10.1980 om indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning om beskyttelse af arbejdstagerne i forbindelse med arbejdsgivernes insolvens (EFT L 283, s. 23, herefter »direktivet«).

2 — Bestemmelserne i direktivet er gengivet i punkt 5 ff. i dette forslag. Bestemmelserne i bekendtgørelsen er gengivet i punkt 15 ff.

3 — Se punkt 38 ff. i samme forslag.

4 — Det bemærkes, at sagsøgeren havde en arbejdsaftale *indtil* datoen for arbejdsgiverens konkurs.

5. I løbet af de sidste tolv måneder før konkursen erhvervede sagsøgeren et tilgodehavende i form af løn og anden form for vederlag til et samlet beløb på 8 496 528 LIT, hvoraf hun kun modtog 334 870 LIT ved den endelige udlodning af boet.

6. Ved bekendtgørelse nr. 80/1992 om gennemførelsen af direktivet i italiensk ret har lovgiver dels fastsat det garantibeløb, der fremtidig skal udbetales til arbejdstagerne i tilfælde af arbejdsgiverens insolvens (artikel 2, stk. 1-6), og dels bestemt, at dette garantibeløb skal danne grundlaget for beregning af den erstatning, der skal betales til skadelidte som følge af, at direktivet var blevet gennemført for sent, samt at erstatningssagerne skal anlægges senest et år efter bekendtgørelsens ikrafttrædelse (artikel 2, stk. 7).

7. Den 13. oktober 1994, dvs. cirka halvandet år efter udløbet af denne frist og to et halvt år efter vedtagelsen af bekendtgørelsen, anlagde Palmisani erstatningssag for Pretura di Frosinone mod INPS, der er den institution, hvis opgave det er at betale de i italiensk ret hjemlede erstatningsbeløb [5].

8. Efter sin egen forklaring anlagde sagsøgeren denne sag for sent, fordi den italienske lovgivning var uklar, for det første for så vidt angår spørgsmålet, hvilken juridisk person der var forpligtet til at betale erstatningen, og for det andet for så vidt angår spørgsmålet, hvilken ret der var kompetent i disse sager. Sagsøgeren har ligeledes gjort gældende, at fremgangsmåden for behandlingen af erstatningssagen og særlig den præklusive frist på et år, der er fastsat for sagsanlæg, var mindre gunstig end de former for sagsbehandling, der er fastsat i italiensk ret for tilsvarende krav.

9. Den forelæggende ret har bedømt og delvis forkastet disse anbringender. Særlig fremgår det efter den forelæggende rets opfattelse *klart* af bestemmelserne i bekendtgørelsen og praksis ved de italienske retter, at sagen i det foreliggende tilfælde skulle anlægges mod INPS. Stadig ifølge samme kendelse skulle der ej heller herske nogen tvivl om, hvilken ret der var kompetent (i det foreliggende tilfælde Pretura). Men selv om der havde hersket tvivl, kan denne ikke have nogen følge med henblik på afbrydelsen af den præklusive frist for sagsanlæg, fordi en sag anlagt ved en ret, der erklærer sig inkompetent, i medfør af det i italiensk ret knæsatte princip »translatio judicii«, på visse betingelser kan fortsættes ved den kompetente ret.

10. Derimod deler den forelæggende ret sagsøgerens tvivl om foreneligheden med fælles-

5 — Se fodnote 7 i mit forslag til afgørelse i sagen Bonifaci m.fl.

skabsretten af de bestemmelser om sagsbehandlingen, som lovgiver i Italien har fastsat for anlæggelse af erstatningssag.

b) det almindelige erstatningssøgsmål ifølge artikel 2043 ff. i den italienske codice civile, for hvilket der gælder en forældelsesfrist på fem år. Denne frist kan afbrydes udenretsligt, ligesom den kan suspenderes i medfør af artikel 2941 ff. i codice civile.

11. Særlig bemærker den forelæggende ret, at den frist på et år, der er fastsat for sagsanlæg, i artikel 2, stk. 7, i bekendtgørelsen, ikke kan hverken suspenderes eller afbrydes, og at den, som har ladet fristen udløbe uden at anlægge sag, har fortabt sit krav på erstatning. Under disse omstændigheder er bekendtgørelsen mindre gunstig end den, der vedrører »tilsvarende« former for behandling af sager om tilsvarende krav i italiensk ret. Til sammenligning anfører den forelæggende ret følgende procedurer:

Som den forelæggende ret bemærker, er alle »krav« om betaling af ydelser fra et organ, der ifølge loven er forpligtet til at udbetale erstatning, nu underlagt en præklusiv frist på et år.

12. For at kunne tage stilling til foreneligheden med fællesskabsretten af de formkrav, der gælder for anlæggelsen af den her omhandlede erstatningssag har den forelæggende ret under disse omstændigheder stillet følgende præjudicielle spørgsmål, der falder i tre led:

a) Sager inden for det almindelige system i bekendtgørelsen (systemet »ifølge den almindelige ordning«) om tilkendelse af socialsikringsydelser fra garantifonden, for hvilke der ligeledes gælder en frist på et år, men som dog er en forældelsesfrist [6] og ikke en præklusiv frist, og

»Er det foreneligt med en korrekt fortolkning af traktatens artikel 5, således som denne må forstås i lyset af de principper, Domstolen har fastslået i de afgørelser, der er omtalt i denne kendelses præmisser, at en medlemsstat i sin lovgivning om procesregler, der gælder for borgere, som har ret til erstatning i henhold til fællesskabsretten som følge af manglende gennemførelse af direktiver, som ikke er umiddelbart anvendelige, kræver, at skadelidte anlægger en sag, for hvilken der gælder en præklusiv frist på ét år

6 — Ifølge forelæggelseskendelsen skal det tages i betragtning, at denne forældelsesfrist i medfør af artikel 2, stk. 5, i bekendtgørelsen begynder at løbe fra datoen for indgivelsen af *kravet* om betaling af ydelserne. Jeg forstår ikke, at denne forældelse — et begreb, der henhører under de almindelige retsgrundsætninger, og som Domstolen derfor er bekendt med (jf. dom af 30.5.1989, sag 20/88, Roquette mod Kommissionen, Sml. s. 1553, præmis 12 og 13) — kan begynde at løbe fra denne dato, og ikke fra datoen for skadens indtræden eller den dato, på hvilken det er blevet muligt at rejse erstatningssag (jf. dom af 7.11.1985, sag 145/83, Adams mod Kommissionen, Sml. s. 3539).

fra ikrafttrædelsen af de pågældende interne retsforskrifter, hvorimod der for erstatningssøgsmål vedrørende tab uden for kontrakt efter medlemsstatens nationale ret normalt gælder en forældelsesfrist på fem år, og der for søgsmål med påstand om tilkendelse af sociale sikringsydelser efter den ordning, der følger af den fuldstændige gennemførelse af direktivet, gælder en etårsfrist, som er en forældelsesfrist, således at der med hensyn til beskyttelsen af rettigheder, som følger af fællesskabsretten, er indført en processuel ordning, der på de nævnte punkter adskiller sig fra 'tilsvarende' søgsmål og retsmidler, der er fastsat i medlemsstatens nationale ret, idet det dog må understreges, at der for søgsmål med påstand om tilkendelse af ydelser, som udbetales af det organ, der efter loven er forpligtet til at erstatte tabet, efter medlemsstatens nationale ret på nuværende tidspunkt gælder en præklusiv frist på et år? Har de nationale retsinstanser i givet fald pligt til at undlade at anvende en sådan præklusiv frist og derved give skadelidte borgere mulighed for at anlægge sag efter udløbet af etårsfristen og eventuelt inden for den femårige forældelsesfrist, der gælder for almindelige erstatningssøgsmål, eller inden for den etårsforældelsesfrist, der gælder for søgsmål vedrørende sociale sikringsydelser efter ordningen?«

III — Formaliteten

13. INPS har bemærket, at der ikke med henblik på besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål kræves andre oplysninger om fællesskabsretten end dem, der findes i dom af 19. november 1991 i sagen Francovich m.fl. (herefter »Francovich I-dommen«) [7], at man anmoder Domstolen om at tage stilling til de pågældende nationale reglers forenelighed med fællesskabsretten, selv om den ikke er kompetent hertil, at Domstolen ikke er kompetent til at fortolke bestemmelser i et direktiv, der ikke har direkte virkning, således som det er tilfældet med de her omhandlede bestemmelser i direktivet, og at Italiens Corte costituzionale allerede har afsagt dom vedrørende gyldigheden af artikel 2, stk. 7.

14. Disse synspunkter er reelt de samme, som er gjort gældende af INPS i de forenede sager C-94/95 og C-95/95, Bonifaci m.fl., og de bør forkastes af de samme grunde, som jeg har redegjort for i mit forslag til afgørelse i de nævnte sager [8].

15. For så vidt som INPS nærmere hævder, at Pretura, dersom der næredes tvivl om gyldigheden af den omtvistede nationale bestemmelse, på ny burde henvende sig til den højere instans inden for domstolsordningen (Corte costituzionale) og ikke gå uden om denne, må dette anbringende afvises, fordi det på grundlag af national ret fører til at forkaste enhver rets mulighed for i medfør af traktatens artikel 177 at henvende

7 — Forenede sager C-6/90 og C-9/90, Sml. I, s. 5357.

8 — Se punkt 27, 28 og 31-34.

sig direkte til Domstolen vedrørende løsning af fællesskabsretlige problemer [9].

IV — Det præjudicielle spørgsmål

16. Fællesskabsretten, og særlig direktiverne, der efter traktatens artikel 189, stk. 3, bestemmer det resultat, som skal opnås, men overlader det til medlemsstaterne at bestemme form og midler for gennemførelsen, indeholder i det væsentlige materielle regler. Selv når disse tillægger den enkelte borger rettigheder, indeholder de ikke bestemte procedureregler for, hvorledes disse rettigheder skal gøres gældende, og så meget mindre for, hvorledes ydelser i henhold til dem skal kræves ved de nationale domstole. Yderligere har det ikke ved traktaten »været meningen at skabe andre søgsmålsmuligheder ved de nationale domstole med henblik på gennemførelsen af fællesskabsretten end dem, som findes i national ret« [10]. Når der ikke findes sådanne regler i fællesskabsretten, må man følgelig anvende de regler, der findes i den nationale retsorden.

17. Medlemsstaternes selvstændige kompetence på sagsbehandlingsområdet er dog ikke ubegrænset. Under hensyntagen til principperne om fællesskabsrettens forrang og fulde effektivitet må nationale procedureregler for, hvorledes rettigheder, der er tillagt ved fællesskabsretten, gøres gældende, for det første ikke være mindre gunstige end dem, som gælder for lignende krav eller sager af internretlig karakter, og skal for det andet opfylde et vist minimum af betingelser for at være effektive.

18. Ifølge Domstolens faste praksis gælder den regel, at det, »når der ikke er udstedt fællesskabsbestemmelser på området, tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som fællesskabsrettens direkte virkning medfører for borgerne. Disse processuelle regler må dog ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udnytte de rettigheder, der tillægges i henhold til Fællesskabets retsorden« [11].

19. Det samme gælder for så vidt angår de processuelle regler vedrørende den erstatning, som skal betales på grund af krænkelse af rettigheder, der er tillagt ved fællesskabs-

9 — Se dom af 3.4.1968, sag 28/67, Molkerei, Sml. 1965-1968, s. 475, org. ref. Rec. s. 211.

10 — Dom af 7.7.1981, sag 158/80, Rewe, Sml. s. 1805, præmis 44.

11 — Dom af 14.12.1995, forenede sager C-430/93 og C-431/93, Van Schijndel og Van Veen, Sml. I, s. 4705, præmis 17. Se særlig ligeledes domme af 6.12.1976, sag 33/76, Rewe, Sml. s. 1989, præmis 5, og sag 45/76, Comet, Sml. s. 2043, præmis 12-16, dom af 27.2.1980, sag 68/79, Just, Sml. s. 501, præmis 25, af 27.3.1980, sag 61/79, Denkavit italiana, Sml. s. 1205, præmis 23, af 9.11.1983, sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595, præmis 14, af 25.7.1991, sag C-208/90, Emmott, Sml. I, s. 4269, præmis 16, og af 14.12.1995, sag C-312/93, Peterbroeck, Sml. I, s. 4599, præmis 12.

retten. Som fastslået af Domstolen må »de *formelle* og materielle betingelser i medlemsstaternes nationale lovgivning for erstatning af tab ikke være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og ikke være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning« [12].

20. Den *konkrete* kontrol med en national procesretlig regels overensstemmelse med ovenstående regler hører under de nationale retters kompetence, og det er »i medfør af det i traktatens artikel 5 angivne princip om samarbejde medlemsstaternes nationale retter, der skal sikre de retsundergivne den retsbeskyttelse, som følger af fællesskabsrettens direkte virkning« [13]. Dersom den nationale ret konstaterer, at den nationale regel ikke ud fra dette synspunkt er i samklang med fællesskabsretten, skal den tilsidesætte denne regel [14].

21. Men den *abstrakte* kontrol af ovennævnte bestemmelser hører under Domstolen, der inden for rammerne af et præjudicielt spørgsmål, som forelægges i medfør af artikel 177, skal sikre en ensartet anvendelse af fællesskabsretten [15].

22. Med henblik herpå tages der ikke isoleret stilling til den pågældende procesregel, men den anbringes i sin processuelle sammenhæng. Som fastslået af Domstolen skal også »med henblik på anvendelsen af disse principper ... hvert enkelt tilfælde, hvor der opstår spørgsmål om, hvorvidt en national processuel bestemmelse gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anvende fællesskabsretten, bedømmes under hensyn til, hvilken stilling bestemmelsen indtager i den samlede procedure, herunder dens forløb og dens særlige kendetegn, for de forskellige nationale retsinstanser. Under denne synsvinkel skal der i givet fald tages hensyn til de principper, der ligger til grund for den nationale retspleje, bl. a. kontradiktionsprincippet, retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling« [16].

23. Karakteristisk er det tilfælde, hvor der i national ret var fastsat en frist på tres dage, efter udløbet af hvilken et nyt klagepunkt, med støtte i fællesskabsretten ikke længere kunne påberåbes for første gang ved appelretten, hvilket var til hinder for inddragelsen

12 — Se Francovich I-dommen (nævnt i fodnote 7, præmis 43, min fremhævelse). Se tillige dom af 5.3.1996, forenede sager C-46/93 og C-48/93, Brasserie du pêcheur og Factortame, Sml. I, s. 1029, præmis 67.

13 — Dom af 19.6.1990, sag C-213/89, Factortame, Sml. I, s. 2433, præmis 19.

14 — Jf. samme dom, præmis 21 og 23.

15 — Med henblik herpå henviser Domstolen tilsyneladende til en hypotetisk procesregel, der har den nationale regels karakteristika, og under de forhold, som fremgår af forelæggelseskendelsen. Derefter tager Domstolen stilling til, om reglen er eller ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten under disse omstændigheder. På grund af den almindelige og abstrakte karakter af vurderingen kan — og skal — den valgte løsning anvendes på ethvert lignende tilfælde. På den måde opnår man en ensartet anvendelse af fællesskabsretten.

16 — Se de i fodnote 11 anførte domme i sagerne Peterbroeck (præmis 14) og Van Schijndel og Van Veen (præmis 19).

af punktet af rettens egen drift. Domstolen fandt, at »selv om en frist på tres dage, som pålægges borgerne, ikke *i sig selv* er kritisabel« [17], måtte de særlige omstændigheder i forbindelse med den omhandlede procedure dog fremhæves, og om det forhold, at de nationale domstole ikke af egen drift kunne inddrage anbringender, der støttes på fællesskabsretten, som f.eks. retssikkerhedsprincippet og princippet om en hensigtsmæssig sagsbehandling, fastslog Domstolen, at fællesskabsretten var til hinder for anvendelsen af en processuel regel af denne art »under omstændigheder som dem, der gør sig gældende for proceduren i hovedsagen« [18].

24. Yderligere anerkender Domstolen på grundlag af lignende kriterier for så vidt angår de præklusive frister for sagsanlæg på beskatningsområdet, »at det er foreneligt med fællesskabsretten, at der af retssikkerhedshensyn fastsættes *rimelige* søgsmålsfrister til beskyttelse af både den afgiftspligtige og den pågældende myndighed« [19]. Som Domstolen ligeledes har fastslået, opfylder også »fastsættelse af *rimelige* præklusive søgsmålsfrister de to nævnte betingelser« [20].

25. Til trods herfor er det ikke tilstrækkeligt, at den nationale retsplejeregel er »rimelig«, og at den ikke »i sig selv er kritisabel«. Den må ej heller — og disse betingelser er kumulative — være mindre gunstig end dem, der gælder for tilsvarende krav af intern retlig beskaffenhed, som er underkastet tilsvarende sagsbehandling. Dette kræver, at man foretager en sammenligning af de tilsvarende processuelle regler med henblik på at efterprøve, om den sagsbehandling, der indeholder den pågældende regel, nemlig den sag, hvorunder en ret, der er tillagt ved fællesskabsretten, kan gøres gældende, eventuelt er mindre gunstig end en tilsvarende sagsbehandling, som gør det muligt at gøre en ret gældende, der støttes på intern ret.

26. Denne sammenligning skal således ske af to ens forhold. For eksempelvis at sammenligne retsplejeregler skal de regler, der påberåbes, i overensstemmelse med det allerede anførte *for det første* være ens, og *for det andet* må de retsplejeregler, som sammenlignes, ikke betragtes isoleret, men i sammenhæng med den sagsbehandling, hvori de indgår, og *for det tredje* må der ikke være tale om en hvilken som helst form for sagsbehandling, men tilsvarende former for sagsbehandling.

27. Under disse omstændigheder skal man sammenligne en ret med en tilsvarende ret, en retsplejeregel med en tilsvarende regel og en form for sagsbehandling med en tilsvarende form. Der kan ikke være tale om at sammenligne usædvanlige regler eller regler, der betragtes løsrevet fra sammenhængen med den sagsbehandling, hvortil de hører, eller regler, der hører under andre former for sagsbehandling, som f.eks. fremgangsmåder i forvaltningsretssager med fremgangsmåder inden for den borgerlige retspleje.

17 — Dommen i Peterbroeck-sagen (se fodnote 11, præmis 16, min fremhævelse).

18 — Samme dom, præmis 20 og 21.

19 — Se dommen i Denkavit-sagen (fodnote 11, præmis 23, min fremhævelse). Se tillige dommene (jf. fodnote 11) i Rewe-sagen, præmis 5, og Comet-sagen, præmis 17 og 18.

20 — Dommen i Emmott-sagen (jf. fodnote 11, præmis 17, min fremhævelse).

28. Jeg går herefter over til gennemgangen af det præjudicielle spørgsmål og spørgsmålet om etårsfristen for anlæggelse af erstatningssagen. I overensstemmelse med det ovenfor anførte skal det først undersøges, om denne frist i praksis gør det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at anlægge erstatningssag.

29. Sagsøgeren i hovedsagen har på samme måde som for den forelæggende ret fortsat gjort gældende, at den pågældende bestemmelse i italiensk ret i denne sag har gjort det umuligt rettidigt at anlægge sag på grund af den usikkerhed, der herskede vedrørende den myndighed, over for hvilken kravet skulle rejses, og vedrørende spørgsmålet, hvilken ret der var kompetent til at påkende det.

30. Det skal bemærkes, at parterne ifølge fast praksis i den i traktatens artikel 177 omhandlede procedure alene opfordres til at udtale sig [21] inden for de retlige rammer, der er afstukket af den nationale ret [22], uden at de kan ændre de præjudicielle spørgsmål i deres skriftlige indlæg [23].

31. Da den forelæggende ret som allerede nævnt [24] har forkastet disse anbringender, kan de ikke tages i betragtning.

32. For så vidt angår længden af den præklusive frist for anlæggelse af erstatningssagen, nemlig ét år fra datoen ikrafttrædelsen af den italienske bekendtgørelse, hvori fristen er fastsat, kan denne ikke i sig selv betragtes således, at den gør det uforholdsmæssigt vanskeligt eller så meget mindre gør det praktisk talt umuligt at anlægge sag.

33. Som bemærket af den italienske regering skaber selve offentliggørelsen af bekendtgørelsen nemlig en formodning for, at de berørte parter har fået kendskab til udgangspunktet for beregningen af fristen og dennes udløb. Ved udvisning af en blot elementær omhu [25] kunne og burde de have udøvet deres rettigheder.

34. I den henseende er der ligeledes grund til at vurdere den italienske regerings argument, hvorefter det var absolut nødvendigt at fastsætte denne frist for omsider at gøre en ende på den usikkerhed, der havde hersket vedrørende retsforhold, som var stiftet mange år i

21 — Dom af 19.1.1994, sag C-364/92, SAT Fluggesellschaft, Sml. I, s. 43, præmis 9.

22 — Se dom af 1.3.1973, sag 62/72, Bollmann, Sml. s. 269, præmis 4.

23 — Dom af 12.3.1996, sag C-297/94, Bruyère m.fl., Sml. I, s. 1551, præmis 19.

24 — Se punkt 9 ovenfor.

25 — Se dommen i sagen Brasserie du pêcheur, præmis 84, jf. fodnote 12 ovenfor.

forvejen, dvs. siden den 23. oktober 1983 (hvor direktivet burde have været gennemført i italiensk ret).

35. For så vidt angår den forelæggende rets sammenligning mellem krav og »tilsvarende« fremgangsmåder i italiensk ret, er der grund til at bemærke følgende:

Som sagsøgeren i hovedsagen og Kommissionen med rette har anført i deres skriftlige indlæg, er det almindelige system i bekendtgørelsen for så vidt angår garantien og erstatningen for fortidens undladelser to forskellige ordninger, der har forskellige formål og anviser forskellige fremgangsmåder. Den første af disse er administrativ, foreskriver fremsættelse af et krav til forvaltningen (Garantifonden) og omhandler udbetaling af den i loven omhandlede garanti, hvorimod den anden er judiciel; den begynder med anlæggelse af erstatningssag og tilsigter skadesløsholdelse af borgere, der har lidt tab som følge af den for sene gennemførelse af direktivet. Som følge heraf er de pågældende krav ikke ens beskafne, og det samme gælder fremgangsmåderne for at gøre dem gældende; følgelig kan man, som jeg allerede har bemærket [26], ikke sammenligne den frist, der er fastsat for henholdsvis det krav, der fremsættes over for forvaltningen, og den frist, der gælder for anlæggelse af erstatningssag.

26 — Se punkt 26 og 27 ovenfor.

36. For så vidt angår den femårige forældelsesfrist, der gælder for anlæggelse af sager om erstatning uden for kontraktforhold ifølge de almindelige retsregler, er de forhold, som nævnes af den forelæggende ret, ikke tilstrækkelige til at muliggøre en sammenligning med den her omtvistede frist. Selv om man antager, at Pretura sigter til *statens* ansvar uden for kontraktforhold, kan dette som bekendt gøres gældende i en lang række forskellige tilfælde (tab som følge af skadevoldende handlinger, fejl begået af offentligt ansatte under udøvelsen af deres hverv, ulovlige administrative handlinger — eller undladelser — vedtagelse af forfatningsstridige love, mv.), og de rettigheder, der affødes heraf, kan ligeledes være af højst forskellig beskaffenhed.

37. Den nationale domstol må derfor (ved en afgrænsning) koncentrere sin undersøgelse om en ret, der ligner den, som agtes gjort gældende i den foreliggende sag, og derefter undersøge, hvorledes denne ret er stillet (eller ville være stillet) i proceduremæssig henseende i den interne retsorden.

38. Den her omhandlede ret er et krav på erstatning i anledning af, at direktivet ikke er blevet rettidigt gennemført i italiensk ret, samt at borgerne som følge heraf ikke rettidigt har kunnet drage fordel af den i direktivet omhandlede garanti. Alene den italienske domstol er i stand til at tage stilling til, hvilken ret der ville svare til denne ret til erstatning i italiensk ret.

39. Dersom man dog skulle anvise den forelæggende ret noget, der kunne tjene til sammenligning, ville der efter min mening være tale om et ansvar uden for kontraktforhold som følge af for sen fastsættelse af en administrativ retsforskrift i medfør af en bemyndigelseslov. I de retssystemer, hvori man kender ordningen med bemyndigelse ved lov, som f.eks. det italienske (artikel 76 i den italienske forfatning), kan en lov i større eller mindre omfang regulere et givet retsområde, hvorefter man bemyndiger forvaltningen til at fastsætte supplerende eller mere detaljerede regler. Denne fremgangsmåde har en vis lighed med systemet ifølge traktatens artikel 189, stk. 3, hvorefter direktivet fastsætter det tilsigtede mål og eventuelt indeholder materielle regler, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen. Følgelig kan den forelæggende ret eventuelt undersøge, i hvilke processuelle former borgere, der har lidt skade som følge af, at forvaltningen har undladt rettidigt at fastsætte en administrativ bekendtgørelse i medfør af en bemyndigelseslov, der tillægger borgerne rettigheder, kan anlægge erstatningssager mod staten.

40. Da den forelæggende ret ikke har angivet den fremgangsmåde, der skal følges med henblik på at tage stilling til, i hvilket omfang de øvrige processuelle frister, som kendes i national ret, »svarer til« de omtvistede frister, er der ikke grund til nedenfor at undersøge de alternative løsninger, den forelæggende ret kan vælge, og følgelig ej heller til at besvare det andet og det tredje led af spørgsmålet.

V — Forslag til afgørelse

På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg det præjudicielle spørgsmål besvaret som følger:

»Fællesskabsretten er på sit nuværende udviklingstrin ikke til hinder for fastsættelse af en præklusiv etårsfrist for søgsmål med påstand om erstatning under forhold som de i hovedsagen omhandlede, dog må de formelle betingelser for at rejse det pågældende søgsmål ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret.«