CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. COSMAS

van 23 januari 1997 *

I — Inleiding

1. In het onderhavige geval wenst de Pretore di Frosinone door middel van een aan het Hof gestelde prejudiciële vraag te vernemen, of de vervaltermijn van een jaar voor de instelling van een schadevergoedingsactie, die de Italiaanse wetgever bij de te late omzetting van richtlijn 80/987/EEG [1] in nationaal recht heeft vastgesteld, om het mogelijk te maken dat degenen die schade hebben geleden in de periode waarin de richtlijn nog niet was omgezet schadeloos worden gesteld, verenigbaar is met het gemeenschapsrecht.

2. De onderhavige zaak is dus verwant met de gevoegde zaken C-94/95 en C-95/95 (Bonifaci e. a. en Berto e. a.), waarin ik heden mijn conclusie neem. Terwijl de in die zaken gestelde vragen betrekking hebben op de materiële voorwaarden van de vergoeding, betreffen de onderhavige vragen evenwel de formele voorwaarden.

3. Het wettelijk kader is hetzelfde als dat van die twee zaken. Het betreft enerzijds de richtlijn en anderzijds decreto legislativo nr. 80/1992, waarbij de omzetting van de richtlijn in Italiaans recht is verzekerd. De relevante bepalingen van deze regelingen zijn aangehaald in mijn conclusie in de zaak Bonifaci en Berto [2], waarnaar ik, om niet in herhaling te vervallen, verwijs. Om dezelfde reden verwijs ik naar de problematiek die ik heb behandeld met betrekking tot de voorwaarden voor de correcte omzetting van een richtlijn in nationaal recht wanneer die omzetting te laat plaatsvindt. [3]

II — De feiten

4. Zoals blijkt uit de verwijzingsbeschikking, was mevrouw R. Palmisani van 10 september 1979 tot 17 april 1985 als arbeidster in loondienst van de onderneming Vamar te Veglianti Adriano, die bij vonnis van 17 april 1985 van het Tribunale di Frosinone in staat van faillissement werd verklaard. [4]

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

1 — Richtlijn 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; hierna: „richtlijn").

2 — Zie de bepalingen van de richtlijn in de punten 5 e. v. van die conclusie. De bepalingen van het decreto legislativo zijn aangehaald in de punten 15 e. v.

3 — Idem, punten 38 e. v.

4 — Verzoekster had dus een arbeidsverhouding *tot* de datum waarop haar werkgever in staat van faillissement werd verklaard.

5. In de twaalf maanden die aan de faillietverklaring zijn voorafgegaan, heeft zij ten titel van salaris en andere vergoedingen een vordering verkregen ten bedrage van in totaal 8 496 528 LIT, waarvan zij in het kader van de slotuitdeling in de faillissementsboedel slechts 334 870 LIT heeft ontvangen.

6. Bij decreto legislativo nr. 80/1992, die de omzetting van de richtlijn in de nationale rechtsorde verzekerde, heeft de Italiaanse wetgever enerzijds de waarborg bepaald die in de toekomst aan werknemers wegens de insolventie van hun werkgever moet worden betaald (artikel 2, leden 1-6), en anderzijds beslist, dat deze waarborg de berekeningsgrondslag is voor de schadevergoeding, verschuldigd aan de personen die zijn benadeeld als gevolg van het feit dat de richtlijn niet binnen de vastgestelde termijn was omgezet, alsmede dat de vordering tot schadevergoeding moet worden ingesteld binnen een jaar na de inwerkingtreding van het decreto legislativo (artikel 2, lid 7).

7. Op 13 oktober 1994, dat wil zeggen ongeveer anderhalf jaar na afloop van die termijn en tweeëneenhalf jaar na de uitvaardiging van het decreto legislativo, stelde Palmisani voor de Pretore di Frosinone een vordering tot schadevergoeding in tegen het INPS, het orgaan belast met de betaling van de in de Italiaanse wet voorziene schadevergoeding. [5]

8. Volgens verzoekster heeft zij haar vordering te laat ingesteld, omdat de Italiaanse wetgeving niet duidelijk aangeeft, ten eerste, welke instantie de schadevergoeding moet betalen en, ten tweede, welke rechter ten aanzien van een dergelijke vordering bevoegd is. Zij betoogde eveneens, dat de procedure voor de schadevergoedingsvordering en meer in het bijzonder de vervaltermijn van een jaar voor de instelling daarvan, minder gunstig zijn dan de procedures die in het Italiaanse recht voor soortgelijke vorderingen gelden.

9. De nationale rechter heeft deze verklaringen onderzocht en gedeeltelijk verworpen. Naar luid van de verwijzingsbeschikking, volgde in het bijzonder uit de bepalingen van het decreto legislativo en uit de rechtspraak van de Italiaanse gerechten *met volstrekte duidelijkheid,* dat de vordering in het onderhavige geval tegen het INPS moest worden ingesteld. Bovendien bestond er volgens die verwijzingsbeschikking geen enkele onzekerheid omtrent de bevoegde rechter (die in ieder geval de Pretore was). Maar zelfs indien onzekerheid had bestaan, zou zij geen enkel gevolg hebben gehad voor de stuiting van de vervaltermijn door de instelling van de vordering, omdat in overeenstemming met het in het Italiaanse recht erkende beginsel van de „translatio judicii", de rechtsvordering die tijdig is ingesteld voor een rechterlijke instantie die zich onbevoegd verklaart, onder bepaalde voorwaarden bij de bevoegde instantie kan worden voortgezet.

10. Daarentegen deelt de nationale rechter de twijfels van verzoekster voor wat betreft

5 — Zie voetnoot 7 bij mijn conclusie in de zaak Bonifaci en Berto.

de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van de procedureregels die de Italiaanse wetgever voor de instelling van de schadevergoedingsvordering heeft vastgesteld.

11. Inzonderheid wijst de verwijzende rechter erop, dat de in artikel 2, lid 7, van het decreto legislativo vastgestelde termijn van een jaar voor de instelling van de schadevergoedingsvordering niet kan worden geschorst of gestuit, en dat het vorderingsrecht vervalt wanneer men dat jaar laat verlopen. Daarom is deze regeling minder gunstig dan die betreffende „analoge" procedures, georganiseerd voor soortgelijke, op het Italiaanse recht gefundeerde, vorderingen. Bij wijze van vergelijking wijst de nationale rechter op de volgende procedures:

a) de aanvraag tot verkrijging van socialezekerheidsuitkeringen bij het Waarborgfonds in het normale systeem van het decreto legislativo (het systeem „a regime"), die ook binnen een jaar moet worden ingediend, doch waarbij het gaat om een verjaringstermijn [6] en niet om een vervaltermijn;

b) de vordering tot schadevergoeding van het gemene recht, vastgesteld in de artikelen 2043 en volgende van de Italiaanse Codice civile, waarvoor een verjaringstermijn van vijf jaar geldt. Deze termijn kan door middel van buitengerechtelijke handelingen worden gestuit en volgens de artikelen 2941 en volgende van de Codice civile worden geschorst.

Zoals de nationale rechter bovendien opmerkt, geldt thans een vervaltermijn van een jaar voor alle „vorderingen" tot verkrijging van uitkeringen van een orgaan dat uit hoofde van de wet verplicht is schade te vergoeden.

12. Gezien deze stand van zaken en om de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht te kunnen beoordelen van de formele voorwaarden die voor de instelling van de onderhavige vordering tot schadevergoeding gelden, stelt de verwijzende rechter de volgende vraag, die uit drie onderdelen bestaat:

„Is het verenigbaar met de juiste uitlegging van artikel 5 van het Verdrag, zoals begrepen tegen de achtergrond van de beginselen die door het Hof van Justitie zijn geformuleerd in zijn arresten die in de motivering van de onderhavige beschikking zijn aangehaald, wanneer in de wet van een Lid-Staat betreffende de procedure volgens welke burgers die een aan het gemeenschapsrecht ontleend recht hebben op schadevergoeding wegens het niet-omzetten van richtlijnen die niet rechtstreeks toepasselijk zijn, wordt vereist dat de benadeelde persoon zijn rechtsvordering instelt binnen een vervaltermijn van een jaar vanaf de datum van inwerkingtreding

6 — Volgens de verwijzingsbeschikking dient te worden aangenomen, dat in overeenstemming met artikel 2, lid 5, van het decreto legislativo deze verjaringstermijn begint te lopen vanaf de datum van de *aanvraag* tot verkrijging van de uitkeringen. Ik begrijp niet hoe deze verjaring, een algemeen rechtsbeginsel en derhalve aan het Hof bekend (zie arrest van 30 mei 1989, zaak 20/88, Roquette, Jurispr. 1989, blz. 1553, r. o. 12 en 13), vanaf die datum begint te lopen en niet vanaf die van het intreden van de schade en vanaf het moment waarop het mogelijk werd de vergoeding daarvan in rechte te vorderen (zie arrest van 7 november 1985, zaak 145/83, Adams, Jurispr. 1985, blz. 3539).

van die nationale regeling, terwijl in het nationale recht van die Lid-Staat voor de rechtsvordering tot vergoeding van extracontractuele schade normaal een verjaringstermijn van vijf jaar geldt en voor de rechtsvordering tot verkrijging van de sociale-zekerheidsuitkering in het kader van het uit de volledige uitvoering van de richtlijn voortvloeiende wettelijke stelsel, een termijn van een jaar, maar dan wel een verjaringstermijn, zodat voor de rechtsbescherming van op het gemeenschapsrecht gebaseerde rechten procesregels gelden die op de genoemde punten verschillen van de ‚soortgelijke' rechtsvorderingen en -middelen waarin het nationale recht van die Lid-Staat voorziet, waarbij zij gepreciseerd, dat in ieder geval voor alle rechtsvorderingen ter verkrijging van de uitkeringen die worden betaald door het orgaan dat krachtens de wet gehouden is om de schade te vergoeden, thans nog steeds volgens het nationale recht van die Lid-Staat een vervaltermijn van een jaar geldt? Is de nationale rechter in voorkomend geval verplicht, die vervaltermijn buiten toepassing te laten en de benadeelde burgers aldus de mogelijkheid te bieden die rechtsvordering na die vervaltermijn van een jaar in te stellen, doch binnen de verjaringstermijn van vijf jaar die voor de gewone rechtsvordering tot schadevergoeding geldt, of binnen de termijn van een jaar die geldt voor de verkrijging van de sociale-zekerheidsuitkering waarin het ‚gewone' stelsel voorziet?"

III — Ontvankelijkheid

13. Het INPS stelt, dat ter beantwoording van de prejudiciële vraag geen andere elementen van het gemeenschapsrecht nodig zijn dan die welke zijn vervat in het arrest van 19 november 1991 (Francovich e. a., hierna: „arrest Francovich I") [7]; dat aan het Hof wordt verzocht, de verenigbaarheid van de betrokken nationale maatregelen met het gemeenschapsrecht te beoordelen, ofschoon het Hof op dit punt niet bevoegd is; dat het Hof niet bevoegd is de bepalingen van een richtlijn uit te leggen die geen rechtstreekse werking hebben, zoals in casu het geval is met de bepalingen van de richtlijn, en dat de Italiaanse Corte costituzionale reeds uitspraak heeft gedaan over de geldigheid van artikel 7, lid 2.

14. Deze stellingen zijn in wezen identiek aan die van het INPS in de gevoegde zaken C-94/95 en C-95/95 (Bonifaci en Berto), en zij moeten worden verworpen om dezelfde redenen die ik in mijn conclusie in die zaken heb uiteengezet. [8]

15. Voor zover het INPS inzonderheid betoogt, dat indien de Pretore nog twijfelt of de litigieuze nationale bepaling geldig is, hij zich opnieuw tot de hiërarchisch hogere rechter moet wenden (Corte costituzionale) en niet aan hem mag voorbijgaan, moet dit argument niet-ontvankelijk worden verklaard, omdat het op basis van het nationale recht afbreuk doet aan de bevoegdheid van elke rechter om zich krachtens artikel 177

7 — Gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Jurispr. 1991, blz. I-5357.

8 — Zie punten 27, 28 en 31-34.

van het Verdrag rechtstreeks tot het Hof te wenden teneinde vragen van gemeenschapsrecht te kunnen oplossen. [9]

IV — Ten gronde

16. Het gemeenschapsrecht en in het bijzonder de richtlijnen die krachtens artikel 189, derde alinea, van het Verdrag het te bereiken resultaat vaststellen en aan de Lid-Staten de keuze laten tussen vorm en middelen, bevatten in wezen voorschriften van materieel recht. Zelfs wanneer zij rechten aan particulieren toekennen, formuleren zij niet-nauwkeurige procedurele voorschriften betreffende het verkrijgen van die rechten, noch, a fortiori, over de manier waarop die rechten voor de nationale rechter geldend moeten worden gemaakt. Bovendien „heeft het Verdrag naast de reeds door het nationale recht gegeven rechtsmiddelen niet willen voorzien in andere beroepsmogelijkheden voor de handhaving van het gemeenschapsrecht voor de nationale rechter". [10] Bijgevolg dienen, bij afwezigheid van dergelijke voorschriften in het gemeenschapsrecht, de regels van het nationale recht te worden toegepast.

17. Evenwel is de onafhankelijkheid van de Lid-Staten in procedurele aangelegenheden niet onbeperkt. Met het oog op de beginselen van het primaat en van de volle werking van het gemeenschapsrecht, mogen de nationale procesregels volgens welke de door het gemeenschapsrecht erkende rechten moeten worden geldend gemaakt, ten eerste niet ongunstiger zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden en moeten zij, ten tweede, om doelmatig te zijn zo min mogelijk voorwaarden inhouden.

18. Volgens vaste rechtspraak van het Hof „is het bij ontbreken van een desbetreffende gemeenschapsregeling 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 te beschermen die de justitiabelen aan de rechtstreekse werking van het gemeenschapsrecht ontlenen. Deze regels mogen echter niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden, en de uitoefening van de door de communautaire rechtsorde verleende rechten niet in feite onmogelijk of uiterst moeilijk maken." [11]

19. Hetzelfde geldt met betrekking tot de procedurele voorwaarden voor de schadevergoeding die is verschuldigd wanneer aan door het gemeenschapsrecht verleende rechten afbreuk wordt gedaan. Zoals het

9 — Zie arrest van 3 april 1968 (zaak 28/67, Molkerei Zentrale Westfalen-Lippe, Jurispr. 1968, blz. 211).

10 — Arrest van 7 juli 1981 (zaak 158/80, Rewe, Jurispr. 1981, blz. 1805, r. o. 44).

11 — Arrest van 14 december 1995 (gevoegde zaken C-430/93 en C-431/93, Van Schijndel en Van Veen, Jurispr. 1995, blz. I-4705, r. o. 17). Zie met name ook arresten van 16 december 1976 (zaak 33/76, Rewe, Jurispr. 1976, blz. 1989, r. o. 5, en zaak 45/76, Comet, Jurispr. 1976, blz. 2043, r. o. 12-16); 27 februari 1980 (zaak 68/79, Just, Jurispr. 1980, blz. 501, r. o. 25); 27 maart 1980 (zaak 61/79, Denkavit italiana, Jurispr. 1980, blz. 1205, r. o. 23); 9 november 1983 (zaak 199/82, San Giorgio, Jurispr. 1983, blz. 3595, r. o. 14); 25 juli 1991 (zaak C-208/90, Emmott, Jurispr. 1991, blz. I-4269, r. o. 16), en 14 december 1995 (zaak C-312/93, Peterbroeck, Jurispr. 1995, blz. I-4599, r. o. 12).

Hof heeft beslist, „mogen. de *formele* en materiële voorwaarden die door de onderscheiden nationale wettelijke regelingen ter zake van schadevergoeding zijn vastgesteld, niet ongunstiger zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden en niet van dien aard zijn dat zij het verkrijgen van schadevergoeding in feite onmogelijk of uiterst moeilijk maken". [12]

20. De *concrete* controle van de verenigbaarheid van de aangehaalde voorwaarden met een nationale procesregel staat aan de nationale rechter, die „ingevolge het in artikel 5 EEG-Verdrag neergelegde samenwerkingsbeginsel de rechtsbescherming dient te verzekeren welke voor de justitiabelen voortvloeit uit de rechtstreekse werking van gemeenschapsrechtelijke bepalingen". [13] Mitsdien moet de nationale rechter, die van oordeel is dat de regel van nationaal recht in dit opzicht niet verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, die regel buiten toepassing laten. [14]

21. De *abstracte* controle van de aangehaalde voorwaarden staat echter aan het Hof, dat in het kader van een prejudiciële verwijzing krachtens artikel 177 de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht dient te verzekeren. [15]

22. Te dien einde wordt de betrokken procesregel niet op zichzelf onderzocht, doch in zijn procedurele verband gesitueerd. Het Hof heeft beslist: „Voor de toepassing van die beginselen moet ieder geval waarin de vraag rijst of een nationale procesregel de toepassing van het gemeenschapsrecht onmogelijk of uiterst moeilijk maakt, worden onderzocht met inaanmerkingneming van de plaats van die bepaling in de gehele procedure, en van het verloop en de bijzondere kenmerken ervan, voor de verschillende nationale instanties. In voorkomend geval moet rekening worden gehouden met de beginselen die aan het nationale stelsel van rechtspraak ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure." [16]

23. Kenmerkend is het geval waarin het nationale recht een termijn van zestig dagen voorzag, na verloop waarvan een nieuwe aan het gemeenschapsrecht ontleende grief niet meer voor het eerst bij de appèlinstantie mocht worden aangevoerd, hetgeen de

12 — Zie arrest Francovich I (reeds aangehaald in voetnoot 7, r. o. 43; cursivering van mij). Zie ook arrest van 5 maart 1996 (gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93, Brasserie du pêcheur en Factortame, Jurispr. 1996, blz. I-1029, r. o. 67).

13 — Arrest van 19 juni 1990 (zaak C-213/89, Factortame, *Jurispr.* 1990, blz. I-2433, r. o. 19).

14 — Zie hetzelfde arrest, r. o. 21 en 23.

15 — Te dien einde verwijst het Hof op schijnbaar abstracte wijze naar een hypothetische procesregel die de kenmerken heeft van de nationale regel, in omstandigheden zoals deze uit de verwijzingsbeschikking voortvloeien. Vervolgens beoordeelt het Hof, of de regel alsdan al dan niet in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht. Gezien het algemene en abstracte karakter van deze beoordeling, kan — en moet — het geformuleerde oordeel op alle analoge gevallen worden toegepast. Aldus wordt een uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht bereikt.

16 — Zie arresten Peterbroeck en Van Schijndel en Van Veen (reeds aangehaald in voetnoot 11, r. o. 14 resp. r. o. 19).

rechter belette dit middel ambtshalve op te werpen. Het Hof heeft geoordeeld dat, „ook al geeft een aldus aan de justitiabele gestelde termijn van zestig dagen *op zich* geen aanleiding tot kritiek" [17], het gemeenschapsrecht zich nochtans — rekening houdende met de bijzonderheden van de betrokken procedure en omdat de voor de nationale rechter bestaande onmogelijkheid om dergelijke middelen ambtshalve op te werpen niet wordt gerechtvaardigd door beginselen als dat van de rechtszekerheid of het goede verloop van de procedure — „in omstandigheden als die van de in het hoofdgeding bedoelde procedure", tegen de toepassing van een dergelijke procesregel verzette. [18]

24. Bovendien heeft het Hof met betrekking tot vervaltermijnen die zijn bepaald voor de instelling van rechtsvorderingen in fiscale zaken, op grond van analoge maatstaven steeds erkend, „dat het in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht wanneer in het belang van de rechtszekerheid van zowel de belastingplichtige als de administratie *redelijke* beroepstermijnen worden bepaald". [19] Het Hof heeft eveneens geoordeeld: „in beginsel voldoet de vaststelling van *redelijke* beroepstermijnen, op straffe van verval van recht, aan de twee hierboven genoemde voorwaarden". [20]

25. Desondanks volstaat het niet dat de nationale procesregel „redelijk" is en dat zij „geen aanleiding geeft tot kritiek". Daarnaast is het nodig — en deze voorwaarden zijn cumulatief — dat hij niet ongunstiger is dan de regels welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden, die in analoge procedures moeten worden ingesteld. Daarvoor moeten analoge procedures met elkaar worden vergeleken teneinde na te gaan, of de procedure waarvan de betrokken regel deel uitmaakt, te weten de procedure waarmee een door het gemeenschapsrecht erkend recht geldend kan worden gemaakt, eventueel ongunstiger is dan een soortgelijke procedure waarmee een op het nationale recht gebaseerd recht geldend kan worden gemaakt.

26. Deze vergelijking moet dus betrekking hebben op vergelijkbare situaties. Bij een vergelijking van bijvoorbeeld procesregels moeten dus, zoals ik reeds heb uiteengezet, *ten eerste* de geldend gemaakte rechten gelijksoortig zijn, *ten tweede* de vergeleken procesregels niet geïsoleerd worden bezien maar in het kader van de procedure waarvan zij deel uitmaken, en moet het, *ten derde*, gaan om gelijksoortige procedures en niet om onverschillig welke procedures.

27. Een recht moet worden vergeleken met een gelijksoortig recht, een procesregel met een gelijksoortige procesregel en een procedure met een gelijksoortige procedure; het is dus niet mogelijk om ongelijksoortige rechten te vergelijken of om regels te vergelijken zonder rekening te houden met de procedure waarvan zij deel uitmaken of regels die gelden voor verschillende procedures, de ene bijvoorbeeld voor administratieve procedures, de andere voor gerechtelijke procedures.

17 — Arrest Peterbroeck (reeds aangehaald in voetnoot 11, r. o. 16; cursivering van mij).

18 — Idem, r. o. 20 en 21.

19 — Arrest Denkavit (reeds aangehaald in voetnoot 11, r. o. 23; cursivering van mij); zie ook arresten Rewe, r. o. 5, en Comet, r. o. 17 en 18 (reeds aangehaald in voetnoot 11).

20 — Arrest Emmott (reeds geciteerd in voetnoot 11, r. o. 17; cursivering van mij).

28. Laat ons thans overgaan tot het onderzoek van de prejudiciële vraag en van de termijn van een jaar, bepaald voor het instellen van de rechtsvordering tot schadevergoeding. Zoals ik hierboven heb uiteengezet, dient eerst te worden nagegaan of deze termijn de instelling van de vordering praktisch onmogelijk of uiterst moeilijk maakt.

29. Verzoekster in het hoofdgeding blijft erbij, zoals zij ook verklaarde ten overstaan van de verwijzende rechter, dat de in casu relevante bepaling van het Italiaanse recht de tijdige instelling van een rechtsvordering onmogelijk maakte wegens de onzekerheid die bestond ten aanzien van het orgaan waartegen de vordering moest worden ingesteld en ten aanzien van de ter zake bevoegde rechter.

30. Opgemerkt zij, dat volgens vaste rechtspraak de partijen in het kader van de procedure van artikel 177 van het Verdrag slechts worden uitgenodigd om te worden gehoord [21] binnen het door de nationale rechter aangegeven juridisch kader [22], zonder in hun opmerkingen de inhoud van de prejudiciële vragen te kunnen veranderen. [23]

31. Aangezien de verwijzende rechter, zoals ik heb uiteengezet [24], deze verklaringen heeft verworpen, kan daarmee bijgevolg geen rekening worden gehouden.

32. Wat de duur van de vastgestelde vervaltermijn voor de instelling van de schadevergoedingsvordering betreft, kan de duur van een jaar, gerekend vanaf de datum van inwerkingtreding van de Italiaanse wet die haar stipuleerde, op zichzelf niet worden geacht de instelling van de rechtsvordering buitengewoon moeilijk en nog minder praktisch onmogelijk te hebben gemaakt.

33. Inderdaad mag, zoals de Italiaanse regering heeft betoogd, op grond van de publicatie van het decreto legislativo worden aangenomen dat de belanghebbenden van het beginpunt en van de duur van de onderhavige termijn op de hoogte waren. Door zich redelijke inspanningen te getroosten [25], konden en moesten zij bijgevolg hun rechten uitoefenen.

34. In dit verband dient ook de verklaring van de Italiaanse regering te worden beoordeeld, dat de bepaling van deze termijn noodzakelijk was om definitief een einde te maken aan de onzekerheid over vele jaren daarvoor ontstane situaties, namelijk sinds

21 — Arrest van 19 januari 1994 (zaak C-364/92, SAT Fluggesellschaft, Jurispr. 1994, blz. I-43, r. o. 9).

22 — Zie arrest van 1 maart 1973 (zaak 62/72, Bollmann, Jurispr. 1973, blz. 269, r. o. 4).

23 — Arrest van 21 maart 1996 (zaak C-297/94, Bruyère e. a., Jurispr. 1996, blz. I-1551, r. o. 19).

24 — Zie punt 9 supra.

25 — Zie arrest Brasserie du pêcheur en Factortame (reeds aangehaald in voetnoot 12), r. o. 84.

23 oktober 1983 (de datum waarop de richtlijn in Italiaans recht had moeten zijn omgezet).

35. Aangaande de door de verwijzende rechter gemaakte vergelijking met „soortgelijke" in het Italiaanse recht bestaande vorderingen en procedures, dient het volgende te worden opgemerkt:

Zoals verzoekster in het hoofdgeding en de Commissie terecht in hun schriftelijke opmerkingen aanvoeren, zijn het gewone systeem dat in het decreto legislativo is voorzien voor de betaling van de waarborg, en de op het verleden betrekking hebbende schadevergoeding twee verschillende stelsels, die verschillende doeleinden nastreven en verschillende procedures impliceren. De eerste procedure is van administratieve aard, veronderstelt een tot de administratie (Waarborgfonds) gerichte aanvraag en heeft betrekking op betaling van de wettelijke waarborg, terwijl de tweede een gerechtelijke procedure is, die begint met het instellen van een schadevergoedingsvordering en strekt tot schadeloosstelling van degenen die nadeel hebben geleden als gevolg van het feit dat de richtlijn niet binnen de daarvoor gestelde termijn werd omgezet. Bijgevolg zijn de desbetreffende aanvragen en de corresponderende procedures niet gelijksoortig en kan men uit dien hoofde, zoals ik heb uiteengezet [26], de termijnen die zijn vastgesteld voor de bij de administratie in te dienen aanvraag, respectievelijk voor de instelling van de schadevergoedingsvordering niet vergelijken.

26 — Zie punten 26 en 27 supra.

36. Voor wat betreft de verjaringstermijn van vijf jaar die voor de schadevergoedingsvordering in het gewone buitencontractuele aansprakelijkheidsrecht is bepaald, zijn de door de verwijzende rechter genoemde elementen onvoldoende om een vergelijking te kunnen maken met de litigieuze termijn. Zelfs al gaat men ervan uit dat de Pretore verwijst naar de buitencontractuele aansprakelijkheid *van de staat,* kan deze aansprakelijkheid, zoals bekend, voortspruiten uit vele verschillende casusposities (nadeel als gevolg van materiële handelingen, fouten begaan door ambtenaren in de uitoefening van hun functies, onwettige administratieve handelingen — of verzuimen — het aannemen van een wet die in strijd is met de Grondwet, enz.) en kunnen de daaruit voortvloeiende rechten ook van zeer verschillende aard zijn.

37. De nationale rechter dient derhalve zijn onderzoek te concentreren op (en te beperken tot) een recht dat soortgelijk is aan het recht waarop in casu een beroep wordt gedaan, om vervolgens na te gaan hoe zijn nationale rechtsorde dit recht uit procedureel oogpunt beschouwt (of zou hebben beschouwd).

38. Het onderhavige recht is een recht op schadevergoeding, voortvloeiende uit het feit dat de richtlijn niet binnen de daarvoor gestelde termijn in Italiaans recht is omgezet, en dat de belanghebbenden uit dien hoofde niet op het beoogde tijdstip hebben kunnen profiteren van de in de richtlijn voorziene waarborg. Alleen de Italiaanse rechter kan weten, welk recht in de Italiaanse rechtsorde analoog is aan dit schadevergoedingsrecht.

39. Indien hoe dan ook enig vergelijkingscriterium aan de verwijzende rechter moet worden aangereikt, zou dit mijns inziens de buitencontractuele aansprakelijkheid van de staat zijn voor de te late aanneming van een in een machtigingswet voorziene regeling. Immers, in de rechtsordes die het stelsel van wetgevende delegatie kennen, zoals de Italiaanse rechtsorde (artikel 76 van de Italiaanse Grondwet), is het mogelijk dat de wet een bepaald onderwerp min of meer regelt en voor het overige de administratie machtigt, aanvullende of nadere regels vast te stellen. Deze techniek vertoont een zekere analogie met het systeem van artikel 189, derde alinea, van het Verdrag, volgens hetwelk de richtlijn het te bereiken resultaat definieert, eventueel ook materiële voorschriften bevat en aan de Lid-Staat de keuze van vorm en middelen laat. Bijgevolg zou de verwijzende rechter kunnen nagaan, onder welke procedurele voorwaarden degenen die nadeel hebben geleden als gevolg van het feit dat de overheid verzuimd heeft tijdig een regeling vast te stellen als voorzien in een machtigingswet, die aan de burgers rechten toekent, een schadevergoedingsvordering tegen de staat kunnen instellen.

40. Aangezien de verwijzende rechter niet heeft aangegeven, welke methode moet worden gevolgd om te beoordelen in hoeverre de overige procestermijnen van het nationale recht „soortgelijk" zijn aan de litigieuze termijn, behoeven de alternatieve oplossingen die hij mogelijk acht, niet verder te worden onderzocht en behoeven evenmin het tweede en het derde gedeelte van de vraag te worden beantwoord.

V — Conclusie

Gezien de voorgaande overwegingen, stel ik voor de prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt:

„Het gemeenschapsrecht verzet zich in zijn huidige stand niet ertegen, dat onder omstandigheden zoals die van de procedure in het hoofdgeding, voor het instellen van een vordering tot schadevergoeding een vervaltermijn van een jaar wordt bepaald, mits de formele voorwaarden voor het instellen van de betrokken vordering niet ongunstiger zijn dan die welke gelden voor soortgelijke nationale vorderingen."