DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

19. maj 2011 *

I sag C-452/09,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Corte d'Appello di Firenze (Italien) ved afgørelse af 6. oktober 2009, indgået til Domstolen den 18. november 2009, i sagen:

Tonina Enza Iaia,

Andrea Moggio,

Ugo Vassalle

mod

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

* Processprog: italiensk.

Università degli studi di Pisa,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits og M. Safjan (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: fuldmægtig A. Impellizzeri,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 2. december 2010,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Tonina Enza Iaia samt Andrea Moggio og Ugo Vassalle ved avvocati F. Frati og A. Castagna

— den italienske regering ved W. Ferrante, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato S. Varone

— den franske regering ved G. de Bergues og B. Cabouat, som befuldmægtigede

— den østrigske regering ved E. Riedl, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved E. Traversa og S. La Pergola, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af fællesskabsretten vedrørende indtaling af fordringer.

2 Denne anmodning er fremsat under sag mellem på den ene side Tonina Iaia, Andrea Moggio og Ugo Vassalle (herefter »sagsøgerne i hovedsagen«) og på den anden side Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero dell'Economia e delle Finanze (herefter »den italienske stat«) samt Università degli studi di Pisa vedrørende betaling af »et passende beløb« som omhandlet i Rådets direktiv 82/76/EØF af 26. januar 1982 om ændring af direktiv 75/362/EØF om gensidig anerkendelse af eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser for læger omfattende foranstaltninger, som skal lette den faktiske udøvelse af retten til etablering og fri

udveksling af tjenesteydelser, og om ændring af direktiv 75/363/EØF om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som læge (EFT L 43, s. 21).

Retsforskrifter og sagens baggrund

3 Direktiv 82/76/EØF har bl.a. i form af et bilag vedrørende »karakteristiske træk ved speciallægeuddannelsen på heltids- og deltidsbasis«, der udgør et supplement til Rådets direktiv 75/363/EØF af 16. juni 1976 om samordning af de administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser om virksomhed som læge (EFT L 167, s. 14), fastsat, at lægernes specialeperioder på heltids- eller deltidsbasis skal aflønnes »med et passende beløb« i alle medlemsstater.

4 Ved dom af 7. juli 1987, sag 49/86, Kommissionen mod Italien (Sml. s. 2995), fastslog Domstolen, at Den Italienske Republik havde tilsidesat sine fællesskabsretlige forpligtelser, da den ikke havde gennemført direktiv 82/76/EØF inden for den fastsatte frist.

5 Efter afsigelsen af denne dom blev direktiv 82/76/EØF gennemført ved lovdekret nr. 257/91 af 8. august 1991. Det bestemmes imidlertid i dekretets artikel 8, stk. 2, at dekretets bestemmelser først træder i kraft fra det akademiske år 1991/1992, hvorved læger, der gennemgik uddannelsen i den akademiske periode mellem 1983 og 1991, blev udelukket.

6 Da forpligtelsen til passende aflønning af lægerne i henhold til direktiv 82/76/EØF skulle træde i kraft i 1983, medførte vedtagelsen af dekretet en lang række retssager mellem læger, der var optaget på specialedelen i de akademiske år fra 1983 til 1991, og den italienske stat samt visse italienske universiteter.

7 Ved domme af 25. februar 1999, sag C-131/97, Carbonari m.fl. (Sml. I, s. 1103, præmis 47 og 48), samt af 3. oktober 2000, sag C-371/97, Gozzi m.fl. (Sml. I, s. 7881, præmis 36 og 37), fastslog Domstolen, at forpligtelsen til at betale en passende løn under uddannelsen til speciallæge ikke i sig selv gør det muligt for den nationale ret at fastslå identiteten af den debitor, som skal udrede den passende løn, ligesom dennes størrelse heller ikke kan fastslås. Det påhviler ikke desto mindre den nationale ret, der skal anvende de nationale retsforskrifter og navnlig bestemmelserne i en lov, der er blevet indsat særligt med henblik på at gennemføre direktiv 82/76/EØF, at fortolke disse nationale retsforskrifter i videst muligt omfang i lyset af nævnte direktivs ordlyd og formål, for at det med direktivet tilsigtede resultat fremkaldes.

8 Domstolen udtalte, at i tilfælde af, at det med direktiv 82/76/EØF tilsigtede resultat ikke kan opnås ved en direktivkonform fortolkning, er Den Italienske Republik forpligtet til at svare erstatning for den skade, der er forvoldt borgerne som følge af manglende gennemførelse af direktivet inden for den fastsatte frist. Herved bemærkede Domstolen, at det principielt er tilstrækkeligt, at foranstaltningerne til gennemførelse af direktivet anvendes fuldt ud og med tilbagevirkende gyldighed, medmindre de skadelidte godtgør, at de har lidt yderligere tab som følge af, at de ikke i rette tid har kunnet opnå de økonomiske fordele, direktivet sikrer dem, hvilke tab derfor også bør erstattes (jf. dommen i sagen Carbonari m.fl. præmis 52 og 53, samt dommen i sagen Gozza m.fl., præmis 38 og 39).

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

9 Den 23. november 2001 anlagde sagsøgerne i hovedsagen, der er læger, som uddannede sig til speciallæge før det akademiske år 1991/1992, sag mod Den Italienske Stat og Università degli studi di Pisa med påstand om betaling af det beløb, som de havde krav på i henhold til direktiv 82/76/EØF, subsidiært erstatning for den skade, som de blev forvoldt ved statens manglende korrekte gennemførelse af direktivet inden for fristen.

10 Tribunale di Firenze afviste stævningen under henvisning til, at forældelsesfristen på fem år i codice civiles artikel 2948, stk. 4, for så vidt angår det principale krav på betaling, og codice civiles artikel 2947, for så vidt angår det subsidiære krav om erstatning, var udløbet.

11 Ifølge den forelæggende ret begyndte denne frist nemlig at løbe fra den dag, hvor kravet kunne fremsættes, dvs. fra den dato, da lovdekret nr. 257/91 trådte i kraft, dvs. 15 dage efter kundgørelsen den 16. august 1991. Fra dette tidspunkt kunne sagsøgerne i hovedsagen vide, hvem der var forpligtet til at betale det passende vederlag og størrelsen heraf, hvorefter de kunne anlægge sag med påstand om, at dekretet var i strid med fællesskabsretten med hensyn til de læger, der var optaget på specialedelen mellem 1983 og 1991.

12 Sagsøgerne i hovedsagen ankede denne afgørelse og krævede anvendelse af den retspraksis, der udspringer af den sag, som førte til dommen af 25. juli 1991, sag C-208/90, Emmott (Sml. I, s. 4269). Corte d'Appello di Firenze er imidlertid af den opfattelse, at den efterfølgende retspraksis har begrænset denne praksis til kun at gælde i en situation, hvor de nationale søgsmålsfrister bevirker, at en person er fuldstændigt afskåret fra at gøre sine rettigheder i henhold til direktiv 82/76/EØF gældende ved de nationale domstole.

13 Da den forelæggende ret er i tvivl om rækkevidden af denne begrænsning, eftersom den normale konsekvens af udløbne forældelsesfrister som udgangspunkt er, at muligheden for at gøre sine rettigheder gældende fuldstændigt afskæres, har retten rejst det spørgsmål, om der er tale om en egentlig praksisændring, som har fjernet forbuddet mod at påberåbe sig forældelse, eller om nævnte begrænsning kun vedrører forældelsesfrister, der endeligt afskærer en person fra at gøre sine rettigheder gældende også for fremtiden.

14 Eftersom den almindelige tiårige forældelsesfrist i codice civiles artikel 2946 for så vidt angår retskrænkelser med objektivt ansvar ligeledes var genstand for drøftelse under anken, besluttede Corte d'Appello di Firenze — efter at have præciseret, at betingelsen om forældelsesfristernes overensstemmelse med dem, der generelt er fastsat i italiensk ret for lignende krav støttet på national ret, konkret er opfyldt — at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er det foreneligt med fællesskabsretten, at den italienske stat tillader en femårig forældelse eller en almindelig tiårig forældelse af en ret, som følger af direktiv 82/76/EØF for perioden før vedtagelsen af de første nationale gennemførelsesbestemmelser, uden at udøvelsen af retten vedrørende løn/ydelser herved definitivt forhindres eller subsidiært, uden at man herved definitivt afskærer sagsanlæg med påstand om betaling af erstatning eller kompensation?

2) Er det på den anden side foreneligt med fællesskabsretten at udelukke alle forældelsesindsigelser, fordi de definitivt hindrer udøvelse af den omhandlede ret?

3) Eller er det foreneligt med fællesskabsretten at udelukke alle forældelsesindsigelser, indtil Domstolen har fastslået, om der er sket en tilsidesættelse af fællesskabsretten (i denne sag indtil 1999)?

4) Eller er det foreneligt med fællesskabsretten kategorisk at udelukke alle forældelsesindsigelser, indtil det direktiv, hvoraf retten følger, er blevet korrekt og fuldstændigt gennemført i national ret (hvilket aldrig er sket i denne sag) som fastslået i Emmott-dommen?«

Om de præjudicielle spørgsmål

15 Med disse spørgsmål, som behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, dels om EU-retten giver en medlemsstat adgang til at fremsætte indsigelse om forældelse i relation til udøvelse af rettigheder, der følger af et direktiv, eller i relation til fremsættelse af krav om erstatning for den skade, som følger af en manglende korrekt gennemførelse af direktivet inden for fristen, dels om en sådan adgang i givet fald først foreligger fra det tidspunkt, hvor Domstolen fastslår, at fællesskabsretten er tilsidesat.

16 Ifølge fast retspraksis tilkommer det, når der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente retter og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af den fulde beskyttelse af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne, men disse regler må dog ikke være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret (ækvivalensprincippet), og de må heller ikke i praksis gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til Unionens retsorden (effektivitetsprincippet) (jf. dom af 17.7.1997, forenede sager C-114/95 og C-115/95, Texaco og Olieselskabet Danmark, Sml. I, s. 4263, præmis 41, af 11.7.2002, sag C-62/00, Marks & Spencer, Sml. I, s. 6325, præmis 34, samt af 24.3.2009, sag C-445/06, Danske Slagterier, Sml. I, s. 2119, præmis 31).

17 For så vidt angår sidstnævnte princip har Domstolen anerkendt det som foreneligt med EU-retten, at der af retssikkerhedshensyn fastsættes rimelige, præklusive søgsmålsfrister til beskyttelse af både den skattepligtige og den pågældende myndighed. Sådanne frister kan nemlig ikke antages at gøre det praktisk umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at udøve de rettigheder, der tillægges i henhold til EU-retten, selv om udløbet af disse frister i sagens natur medfører en hel eller delvis afvisning af sagen (jf. dom af 17.7.1997, sag C-90/94, Haahr Petroleum, Sml. I, s. 4085, præmis 48, af 2.12.1997, sag C-188/95, Fantask m.fl., Sml. I, s. 6783, præmis 48, af 15.9.1998,

sag C-231/96, Edis, Sml. I, s. 4951, præmis 35, samt Marks & Spencer-dommen, præmis 35).

18 For så vidt angår begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen har Domstolen vel fastslået, at indtil direktivet er korrekt gennemført, kan den medlemsstat, som undlader dette, ikke påberåbe sig, at en sag, som en borger har anlagt imod den med det formål at beskytte rettigheder, som dette direktiv giver ham, er anlagt for sent, da søgsmålsfristen efter national ret først kan begynde at løbe fra dette tidspunkt (Emmott-dommen, præmis 23).

19 Domstolen har dog i senere praksis anerkendt, at den berørte medlemsstat kan fremsætte en indsigelse om forældelse over for søgsmål, selv om den på tidspunktet for sagens anlæg endnu ikke har gennemført direktivet korrekt, idet den har udtalt, at afgørelsen i Emmott-sagen var begrundet i denne sags særlige omstændigheder, hvorefter en afvisning af sagsøgeren i hovedsagens krav ville være ensbetydende med, at hun var fuldstændig afskåret fra at påberåbe sig sine rettigheder efter et direktiv (jf. dom af 27.10.1993, sag C-338/91, Steenhorst-Neerings, Sml. I, s. 5475, af 6.12.1994, sag C-410/92, Johnson, Sml. I, s. 5483, dommen i sagen Fantask m.fl., præmis 50-52, af 17.6.2004, sag C-30/02, Recheio - Cash & Carry, Sml. I, s. 6051, samt Danske Slagterier-dommen, præmis 53-56).

20 I den sag, der førte til Emmott-dommen, havde de nationale myndigheders adfærd nemlig hindret sagsøgeren i hovedsagen i ved en retssag at gennemtvinge sine rettigheder efter det omhandlede direktiv (præmis 10-14, jf. ligeledes i denne retning Steenhorst-Neerings-dommen, præmis 20, og Johnson-dommen, præmis 27).

21 Det følger heraf, at EU-retten ikke afskærer en national myndighed fra at påberåbe sig udløbet af en rimelig søgsmålsfrist, medmindre den ved sin adfærd er skyld i, at sagen er anlagt for sent, og således fratager sagsøgeren i hovedsagen sin mulighed for at

gøre sine rettigheder i henhold til et EU-direktiv gældende for de nationale domstole (jf. i denne retning Edis-dommen, præmis 48, og dom af 17.11.1998, sag C-228/96, Aprile, Sml. I, s. 7141, præmis 43, jf. også analogt dom af 27.2.2003, sag C-327/00, Santex, Sml. I, s. 1877, præmis 57-61, og af 15.4.2010, sag C-542/08, Barth, Sml. I, s. 3189, præmis 33-36).

22 Der må også peges på fast retspraksis om, at Domstolens eventuelle fastslåelse af, at EU-retten er blevet tilsidesat, principielt er uden betydning for begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen (jf. i denne retning Edis-dommen, præmis 20, Recheio — Cash & Carry-dommen, præmis 23, samt Danske Slagterier-dommen, præmis 36-39).

23 Det forholder sig så meget desto mere således, når tilsidesættelsen af EU-retten var ganske utvivlsom, således som det er tilfældet i hovedsagen. I en sådan situation er det nemlig ikke nødvendigt, at denne tilsidesættelse fastslås af en retsinstans, for at de pågældende får fuldt kendskab til deres rettigheder. Fastsættelsen af fristens begyndelsestidspunkt, før det er blevet fastslået af en retsinstans, gør det således ikke praktisk umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at sikre rettighederne i henhold til EU-retten.

24 Henset til ovenstående betragtninger, skal de præjudicielle spørgsmål besvares med, at EU-retten ikke afskærer en medlemsstat fra at påberåbe sig udløbet af en rimelig søgsmålsfrist i relation til en sag, der er anlagt af en borger med henblik på at sikre rettighederne i henhold til et direktiv, selv om medlemsstaten ikke har gennemført dette korrekt, forudsat at den ikke ved sin adfærd er skyld i, at sagen er anlagt for sent. Domstolens fastslåelse af, at EU-retten er blevet tilsidesat, er uden betydning for begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen, når tilsidesættelsen er ganske utvivlsom.

Sagens omkostninger

25 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

EU-retten skal fortolkes således, at den ikke afskærer en medlemsstat for at påberåbe sig udløbet af en rimelig søgsmålsfrist i relation til sag, der er anlagt af en borger med henblik på at sikre rettighederne i henhold til et direktiv, selv om medlemsstaten ikke har gennemført dette korrekt, forudsat at den ikke ved sin adfærd er skyld i, at sagen er anlagt for sent. Domstolens fastslåelse af, at EU-retten er blevet tilsidesat, er uden betydning for begyndelsestidspunktet for forældelsesfristen, når tilsidesættelsen er ganske utvivlsom.

Underskrifter