ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

19 mei 2011 *

In zaak C-452/09,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Corte d'appello di Firenze (Italië) bij beslissing van 6 oktober 2009, ingekomen bij het Hof op 18 november 2009, in de procedure

Tonina Enza Iaia,

Andrea Moggio,

Ugo Vassalle

tegen

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

* Procestaal: Italiaans.

Università degli studi di Pisa,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Tizzano, kamerpresident, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits en M. Safjan (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: A. Impellizzeri, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 2 december 2010,

gelet op de opmerkingen van:

— T. E. Iaia, A. Moggio en U. Vassalle, vertegenwoordigd door F. Frati en A. Castagna, avvocati,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door W. Ferrante als gemachtigde, bijgestaan door S. Varone, avvocato dello Stato,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues en B. Cabouat als gemachtigden,

— de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door E. Riedl als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Traversa en S. La Pergola als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van het gemeenschapsrecht inzake de vrijwaring van aan een niet-omgezette richtlijn ontleende rechten.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen T.E. Iaia, A. Moggio en U. Vassalle (hierna: „verzoekers in het hoofdgeding") enerzijds en het Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, het Ministero dell'Economia e delle Finanze (hierna: „Italiaanse staat") en de Università degli studi di Pisa anderzijds over de betaling van een „passende bezoldiging" zoals voorzien in richtlijn 82/76/EEG van de Raad van 26 januari 1982 tot wijziging van richtlijn 75/362/EEG inzake de onderlinge erkenning van de diploma's, certificaten en andere titels van de arts, tevens houdende maatregelen tot vergemakkelijking van de daadwerkelijke uitoefening van het recht van vestiging en vrij verrichten van diensten, alsmede van richtlijn 75/363/EEG

inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de arts (PB L 43, blz. 21).

Toepasselijke bepalingen en voorgeschiedenis van het geding

3 In richtlijn 82/76 is in met name een bijlage betreffende de „Kenmerken van de fulltime- en van de parttimespecialistenopleiding" tot aanvulling van richtlijn 75/363/EEG van de Raad van 16 juni 1975 inzake de coördinatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de werkzaamheden van de arts (PB L 167, blz. 14) bepaald dat de fulltime- en parttimespecialistenopleidingen voor artsen „op passende wijze [moeten worden] bezoldigd".

4 Bij arrest van 7 juli 1987, Commissie/Italië (49/86, Jurispr. blz. 2995), heeft het Hof vastgesteld dat de Italiaanse Republiek haar gemeenschapsverplichtingen niet was nagekomen doordat zij niet binnen de gestelde termijn richtlijn 82/76 in nationaal recht had omgezet.

5 Na deze veroordeling werd richtlijn 82/76 in nationaal recht omgezet bij wetsbesluit nr. 257/91 van 8 augustus 1991. In artikel 8, lid 2, van dit wetsbesluit is evenwel bepaald dat de bepalingen ervan pas vanaf academiejaar 1991/1992 in werking treden, behalve voor artsen die zich hebben ingeschreven in de academiejaren 1983 tot en met 1991.

6 Doordat de bij richtlijn 82/76 opgelegde verplichting tot betaling van een passende bezoldiging in 1983 van kracht werd, is na goedkeuring van dit wetsbesluit een aanzienlijk aantal geschillen ontstaan tussen de artsen die in de academiejaren 1983 tot en met 1991 tot de specialistenopleiding waren toegelaten, enerzijds en de Italiaanse Staat en een aantal Italiaanse universiteiten anderzijds.

7 Bij arresten van 25 februari 1999, Carbonari e.a. (C-131/97, Jurispr. blz. I-1103, punten 47 en 48), en 3 oktober 2000, Gozza e.a. (C-371/97, Jurispr. blz. I-7881, punten 36 en 37), heeft het Hof geoordeeld dat de verplichting tot betaling van een passende bezoldiging tijdens de specialistenopleiding van artsen op zich de nationale rechter niet in staat stelt te bepalen wie de passende bezoldiging verschuldigd is, noch hoe hoog deze is. Toch moet deze nationale rechter bij de toepassing van het nationale recht, in het bijzonder van de bepalingen van een wet die specifiek is ingevoerd ter omzetting van richtlijn 82/76, dit nationaal recht zo veel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van deze richtlijn teneinde het hiermee beoogde resultaat te bereiken.

8 Indien het bij richtlijn 82/76 voorgeschreven resultaat niet via een uniforme uitlegging kan worden bereikt, is de Italiaanse Republiek gehouden tot vergoeding van de schade die particulieren door niet-omzetting van deze richtlijn binnen de gestelde termijn hebben geleden. In dit verband heeft het Hof verduidelijkt dat een retroactieve en volledige toepassing van de maatregelen tot uitvoering van richtlijn 82/76 in de regel volstaat om de nadelige gevolgen van de te late omzetting van deze richtlijn te verhelpen. Indien de rechthebbenden aantonen dat zij ten gevolge van het feit dat zij niet op het beoogde tijdstip de door deze richtlijn gewaarborgde financiële voordelen hebben kunnen genieten, nog andere schade hebben geleden, moet evenwel ook deze schade worden vergoed (zie reeds aangehaalde arresten Carbonari e.a., punten 52 en 53, en Gozza e.a., punten 38 en 39).

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

9 Op 23 november 2001 hebben verzoekers in het hoofdgeding, artsen die vóór academiejaar 1991/1992 een specialistenopleiding hebben gevolgd, beroep tegen de Italiaanse Staat en de Università degli studi di Pisa ingesteld teneinde betaling te verkrijgen van wat hun overeenkomstig richtlijn 82/76 verschuldigd was of subsidiair vergoeding te krijgen voor de schade die zij stelden te hebben geleden doordat de Italiaanse staat deze richtlijn niet binnen de gestelde termijn correct had omgezet.

10 Het Tribunale di Firenze heeft hun vordering afgewezen op grond dat de vijfjarige verjaringstermijn van artikel 2948, lid 4, van het burgerlijk wetboek was verstreken voor de primaire vordering tot betaling van een vergoeding en van artikel 2947 van dit wetboek voor de subsidiaire vordering tot schadevergoeding.

11 Volgens de nationale rechter was deze termijn immers ingegaan op de datum waarop het recht geldend had kunnen worden gemaakt, zijnde de datum van inwerkingtreding van wetsbesluit nr. 257/91, of 15 dagen na bekendmaking ervan op 16 augustus 1991. Vanaf dat ogenblik konden verzoekers in het hoofdgeding weten wie tot betaling van de passende bezoldiging gehouden was en hoe hoog deze bezoldiging was, en aanvoeren dat dit wetsbesluit onverenigbaar met het gemeenschapsrecht was voor artsen die zich in de jaren 1983 tot en met 1991 voor een specialistenopleiding hadden ingeschreven.

12 Verzoekers in het hoofdgeding hebben hoger beroep tegen deze beslissing ingesteld en gevraagd dat toepassing zou worden gemaakt van de oplossing die is aangereikt in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 25 juli 1991, Emmott (C-208/90, Jurispr. blz. I-4269). De Corte d'appello di Firenze is niettemin van oordeel dat in latere rechtspraak de toepasselijkheid van deze oplossing is beperkt tot het geval waarin de verzoekende partij als gevolg van de nationale beroepstermijnen de mogelijkheid om haar uit richtlijn 82/76 voortvloeiende rechten te doen gelden volledig wordt ontnomen.

13 Omdat de verwijzende rechter twijfels heeft over de draagwijdte van deze beperking, daar het feit dat er geen enkele mogelijkheid meer bestaat om een recht te doen gelden a priori het normale gevolg is van het verstrijken van de verjaringstermijnen, rijst de vraag of deze koerswijziging een einde maakt aan het verbod om de exceptie van verjaring op te werpen dan wel of deze beperking uitsluitend ziet op vervaltermijnen waardoor het definitief onmogelijk wordt een recht ook voor de toekomst te doen gelden.

14 Aangezien in hoger beroep ook de gemeenrechtelijke tienjarige verjaringstermijn van artikel 2946 van het burgerlijke wetboek voor schuldloze schending van een recht is genoemd, heeft de Corte d'appello di Firenze, na zorgvuldig te hebben gepreciseerd dat in casu was voldaan aan de voorwaarde voor gelijkwaardigheid van de verjaringstermijnen met die welke doorgaans naar Italiaans recht gelden voor soortgelijke op het nationale recht gebaseerde vorderingen, het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Is het met het gemeenschapsrecht verenigbaar dat de Italiaanse Staat zich met betrekking tot het tijdvak vóór de vaststelling van de eerste Italiaanse wettelijke regeling tot uitvoering van richtlijn 82/76/EEG kan beroepen op de vijfjarige of de gewone tienjarige verjaringstermijn van een aan deze richtlijn ontleend recht, zonder dat daarmee definitief wordt verhinderd dat dit recht, dat de vorm aanneemt van een recht op een vergoeding of, subsidiair, van een vordering tot schadevergoeding, wordt uitgeoefend?

2) Is het — omgekeerd — met het gemeenschapsrecht verenigbaar dat elke exceptie van verjaring uitgesloten is omdat daardoor de uitoefening van dat recht definitief wordt verhinderd?

3) Is het met het gemeenschapsrecht verenigbaar dat elke exceptie van verjaring uitgesloten is totdat het Hof van Justitie de schending van het gemeenschapsrecht heeft vastgesteld (in casu tot 1999)?

4) Is het met het gemeenschapsrecht verenigbaar dat elke exceptie van verjaring hoe dan ook is uitgesloten totdat de richtlijn waarbij het recht wordt verleend, correct en volledig in het nationale recht is omgezet (wat in casu nooit is gebeurd), zoals het Hof in het arrest Emmott[, reeds aangehaald,] heeft geoordeeld?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

15 Met zijn vragen, die samen dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het recht van de Unie een lidstaat toelaat een exceptie van verjaring op te werpen tegen de uitoefening van het aan een richtlijn ontleende recht of tegen de toepassing van het recht op vergoeding van de schade die is ontstaan door de niet-correcte omzetting van deze richtlijn binnen de gestelde termijn en of, in voorkomend geval, deze mogelijkheid slechts openstaat nadat het Hof schending van het recht van de Unie heeft vastgesteld.

16 Volgens vaste rechtspraak is het, wanneer ter zake een regeling van de Unie ontbreekt, een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat 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 het recht van de Unie ontlenen, voor zover die regels niet ongunstiger zijn dan die welke voor soortgelijke nationale vorderingen gelden (gelijkwaardigheidsbeginsel), en voor zover zij de uitoefening van de door de rechtsorde van de Unie verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (doeltreffendheidsbeginsel) (zie arresten van 17 juli 1997, Texaco en Olieselskabet Danmark, C-114/95 en C-115/95, Jurispr. blz. I-4263, punt 41; 11 juli 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Jurispr. blz. I-6325, punt 34, en 24 maart 2009, Danske Slagterier, C-445/06, Jurispr. blz. I-2119, punt 31).

17 Wat het doeltreffendheidsbeginsel betreft, is het volgens het Hof met het recht van de Unie verenigbaar dat in het belang van de rechtszekerheid, waarin zowel de belastingplichtige als de betrokken administratie bescherming vindt, redelijke beroepstermijnen worden vastgesteld die gelden op straffe van verval van recht. Dergelijke termijnen maken de uitoefening van de door het recht van de Unie verleende rechten immers niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk, ook al leidt het verstrijken van deze termijnen per definitie tot gehele of gedeeltelijke afwijzing van de vordering (zie arresten van 17 juli 1997, Haahr Petroleum, C-90/94, Jurispr. blz. I-4085, punt 48; 2 december 1997, Fantask e.a., C-188/95, Jurispr. blz. I-6783, punt 48; 15 september

1998, Edis, C-231/96, Jurispr. blz. I-4951, punt 35, en arrest Marks & Spencer, reeds aangehaald, punt 35).

18 Wat het aanvangspunt van de verjaringstermijn betreft heeft het Hof weliswaar voor recht verklaard dat tot het moment waarop een richtlijn correct is omgezet, een in gebreke blijvende lidstaat zich niet kan beroepen op termijnoverschrijding door een particulier die een procedure tegen hem instelt ter bescherming van de rechten die de bepalingen van die richtlijn de particulier toekennen, aangezien een in het nationale recht vastgelegde beroepstermijn niet vóór dat tijdstip kan ingaan (arrest Emmott, reeds aangehaald, punt 23).

19 Toch heeft het Hof in latere rechtspraak erkend dat de in gebreke blijvende lidstaat verval van de rechtsvordering kan tegenwerpen ofschoon hij op de datum van indiening van de vordering de betrokken richtlijn nog niet correct heeft omgezet, en geoordeeld dat de in het arrest Emmott gevonden oplossing werd gerechtvaardigd door de specifieke omstandigheden van die zaak, waarin als gevolg van verval van recht de verzoekende partij geen enkele mogelijkheid meer had om haar aan een richtlijn ontleend recht te doen gelden (zie arresten van 27 oktober 1993, Steenhorst-Neerings, C-338/91, Jurispr. blz. I-5475; 6 december 1994, Johnson, C-410/92, Jurispr. blz. I-5483; arrest Fantask e.a., reeds aangehaald, punten 50-52; arrest van 17 juni 2004, Recheio — Cash & Carry, C-30/02, Jurispr. blz. I-6051, en arrest Danske Slagterier, reeds aangehaald, punten 53-56).

20 In de zaak die tot het reeds aangehaalde arrest Emmott heeft geleid, had het gedrag van de nationale autoriteiten de verzoekende partij in het hoofdgeding immers verhinderd het voordeel van de door de betrokken richtlijn verleende rechten in rechte af te dwingen (punten 10-14; zie eveneens in die zin reeds aangehaalde arresten Steenhorst-Neerings, punt 20, en Johnson, punt 27).

21 Hieruit volgt dat het recht van de Unie zich pas dan ertegen verzet dat een nationale autoriteit zich erop beroept dat een redelijke verjaringstermijn is verstreken wanneer het gedrag van deze autoriteit de oorzaak ervan is dat de vordering te laat is ingesteld,

zodat de verzoekende partij in het hoofdgeding de mogelijkheid wordt ontnomen om haar aan een richtlijn van de Unie ontleende rechten voor de nationale rechter te doen gelden (zie in die zin arrest Edis, reeds aangehaald, punt 48, en arrest van 17 november 1998, Aprile, C-228/96, Jurispr. blz. I-7141, punt 43; zie eveneens naar analogie arresten van 27 februari 2003, Santex, C-327/00, Jurispr. blz. I-1877, punten 57-61, en 15 april 2010, Barth, C-542/08, Jurispr. blz. I-3189, punten 33-36).

22 Het is tevens van belang te preciseren dat volgens vaste rechtspraak een eventuele vaststelling door het Hof van schending van het recht van de Unie in beginsel geen invloed heeft op het aanvangspunt van de verjaringstermijn (zie in die zin reeds aangehaalde arresten Edis, punt 20; Recheio — Cash & Carry, punt 23, en Danske Slagterier, punten 36-39).

23 Dit klemt te meer wanneer, zoals in het hoofdgeding, schending van het recht van de Unie buiten twijfel stond. In een dergelijk geval is vaststelling door het Hof van deze schending niet vereist opdat de rechthebbenden in staat zijn de volle omvang van hun rechten te kennen. Dat het aanvangspunt van de verjaringstermijn vóór de uitspraak van het Hof ligt, maakt vrijwaring van de aan het recht van de Unie ontleende rechten dus niet in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk.

24 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat het recht van de Unie zich niet ertegen verzet dat een lidstaat zich op het verstrijken van een redelijke verjaringstermijn beroept tot afwijzing van een rechtsvordering die een particulier heeft ingesteld tot vrijwaring van de door een richtlijn verleende rechten ofschoon deze lidstaat deze richtlijn niet correct heeft omgezet, op voorwaarde dat het gedrag van deze lidstaat niet de oorzaak ervan is dat het beroep te laat is ingesteld. Vaststelling door het Hof van schending van het recht van de Unie heeft geen invloed op het aanvangspunt van de verjaringstermijn wanneer deze schending buiten twijfel staat.

Kosten

25 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Het recht van de Unie moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet ertegen verzet dat een lidstaat zich op het verstrijken van een redelijke verjaringstermijn beroept tot afwijzing van een rechtsvordering die een particulier heeft ingesteld tot vrijwaring van de door een richtlijn verleende rechten ofschoon deze lidstaat deze richtlijn niet correct heeft omgezet, op voorwaarde dat het gedrag van deze lidstaat niet de oorzaak ervan is dat het beroep te laat is ingesteld. Vaststelling door het Hof van schending van het recht van de Unie heeft geen invloed op het aanvangspunt van de verjaringstermijn wanneer deze schending buiten twijfel staat.

ondertekeningen