DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 19 maj 2011 *

I mål C-452/09,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Corte d'appello di Firenze (Italien) genom beslut av den 6 oktober 2009, som inkom till domstolen den 18 november 2009, i målet

Tonina Enza Iaia,

Andrea Moggio,

Ugo Vassalle

mot

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

* Rättegångsspråk: italienska.

Università degli studi di Pisa,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Tizzano samt domarna J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits och M. Safjan (referent),

generaladvokat: J. Kokott,
justitiesekreterare: handläggaren A. Impellizzeri,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 2 december 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Tonina Enza Iaia, Andrea Moggio och Ugo Vassalle, genom F. Frati och A. Castagna, avvocati,

— Italiens regering, genom W. Ferrante, i egenskap av ombud, biträdd av S. Varone, avvocato dello Stato,

— Frankrikes regering, genom G. de Bergues och B. Cabouat, båda i egenskap av ombud,

— Österrikes regering, genom E. Riedl, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom E. Traversa och S. La Pergola, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av gemenskapsrätten vad gäller skydd för rättigheter som ges enligt ett direktiv som inte införlivats.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan å ena sidan Tonina Enza Iaia, Andrea Moggio samt Ugo Vassalle (nedan kallade kärandena i det nationella målet) och å andra sidan Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, Ministero dell'Economia e delle Finanze (nedan kallade den italienska staten) och Università degli studi di Pisa om betalning av en ”skälig ersättning”, såsom föreskrivs i rådets direktiv 82/76/EEG av den 26 januari 1982 om ändring av direktiv 75/362/EEG om ömsesidigt erkännande av utbildnings-, examens- och andra behörighetsbevis för läkare inklusive åtgärder för att underlätta det faktiska utövandet av etableringsrätten och friheten

att tillhandahålla tjänster samt av direktiv 75/363/EEG om samordning av bestämmelserna i lagar och andra författningar om verksamhet som läkare (EGT L 43, s. 21; svensk specialutgåva, område 6, volym 2, s. 78).

Tillämpliga bestämmelser och bakgrund till tvisten

3 I direktiv 82/76 och särskilt i en bilaga om ”Karakteristiska egenskaper för specialistutbildningar på heltid och deltid”, som lades till rådets direktiv 75/363/EEG av den 16 juni 1975 om samordning av bestämmelserna i lagar och andra författningar om verksamhet som läkare (EGT L 167, s. 14), föreskrevs att ”skälig ersättning” skulle utgå för hela den period läkaren genomgår specialistutbildning på heltid eller deltid, i samtliga medlemsstater.

4 Genom dom av den 7 juli 1987 i mål 49/86, kommissionen mot Italien (REG 1987, s. 2995), slog domstolen fast att Republiken Italien hade underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt gemenskapsrätten genom att inte införliva direktiv 82/76 inom den föreskrivna fristen.

5 Direktiv 82/76 införlivades efter denna dom genom lagstiftningsdekret nr 257/91 av den 8 augusti 1991. Det preciserades emellertid i artikel 8.2 i nämnda lagstiftningsdekret att dess bestämmelser inte trädde i kraft förrän från och med läsåret 1991/1992, vilket medförde att läkare som var inskrivna på kurser under perioden 1983–1991 inte omfattades därav.

6 Eftersom skyldigheten att utge en skälig ersättning enligt direktiv 82/76 skulle ha trätt i kraft 1983 gav antagandet av nämnda lagstiftningsdekret upphov till en betydande mängd tvister mellan läkare som antagits till specialistutbildning under åren 1983–1991 och den italienska staten och vissa italienska universitet.

7 Genom dom av den 25 februari 1999 i mål C-131/97, Carbonari m.fl. (REG 1999, s. I-1103), punkterna 47 och 48, samt av den 3 oktober 2000 i mål C-371/97, Gozza m.fl. (REG 2000, s. I-7881), punkterna 36 och 37, slog domstolen fast att skyldigheten att utge skälig ersättning till läkare under specialistutbildning inte i sig gör det möjligt för den nationella domstolen att avgöra vem som är skyldig att betala skälig ersättning eller till vilket belopp denna ersättning ska uppgå. Det ankommer emellertid på nämnda nationella domstol, som har till uppgift att tillämpa den nationella rätten och särskilt bestämmelserna i en lag som antagits i syfte att införliva direktiv 82/76, att i den utsträckning det är möjligt tolka den nationella rätten mot bakgrund av direktivets ordalydelse och syfte, så att det resultat som avses i direktivet uppnås.

8 För det fall det resultat som föreskrivs i direktiv 82/76 inte kan uppnås genom en tolkning i överensstämmelse med direktivet, är Republiken Italien skyldig att ersätta skada som har vållats enskilda genom att direktivet inte har införlivats inom den föreskrivna fristen. Domstolen har härvidlag preciserat att en retroaktiv och fullständig tillämpning av åtgärderna för ett korrekt införlivande av direktiv 82/76 i princip räcker för att ersätta skada som har vållats enskilda genom att direktivet införlivats för sent, såvida inte de berättigade visar att de har lidit ytterligare förluster på grund av att de inte i rätt tid har kunnat åtnjuta de ekonomiska förmåner som garanteras genom direktivet, varvid även dessa förluster ska ersättas (se domarna i de ovannämnda målen Carbonari m.fl., punkterna 52 och 53, och Gozza m.fl., punkterna 38 och 39).

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

9 Den 23 november 2001 väckte kärandena i det nationella målet, vilka är läkare som deltagit i specialistkurser före läsåret 1991/1992, talan mot den italienska staten och Università degli studi di Pisa för att få den ersättning de hade rätt till enligt direktiv 82/76 eller, i andra hand, ersättning för den skada de förorsakats genom att staten inte på ett korrekt sätt införlivat direktivet inom den föreskrivna fristen.

10 Tribunale di Firenze avvisade deras talan då den i artikel 2948.4 i civillagen föreskrivna femåriga preskriptionstiden för huvudfordran och den i artikel 2947 i samma lag föreskrivna preskriptionstiden för andrahandsyrkandet om skadestånd, löpt ut.

11 Enligt den nationella domstolen började nämligen denna frist löpa den dag då rätten kunde ha gjorts gällande, det vill säga från och med den dag då lagstiftningsdekret nr 257/91 trädde i kraft, 15 dagar efter offentliggörandet den 16 augusti 1991. Från och med den tidpunkten kunde kärandena i målet vid den nationella domstolen veta vem som var skyldig att utge skälig ersättning samt med vilket belopp, och de kunde göra gällande att lagstiftningsdekretet var oförenligt med gemenskapsrätten vad gäller läkare som deltog i specialistkurser under åren 1983–1991.

12 Kärandena i det nationella målet överklagade detta avgörande och yrkade att den lösning som användes i dom av den 25 juli 1991 i mål C-208/90, Emmott (REG 1991, s. I-4269; svensk specialutgåva, volym 11, s. 393), skulle tillämpas. Corte d'appello di Firenze är emellertid av den uppfattningen att senare rättspraxis har begränsat tillämpligheten av nämnda dom till de fall då de nationella talefristerna leder till att de berörda helt mister möjligheten att göra sina rättigheter enligt direktiv 82/76 gällande.

13 Eftersom den omständigheten att preskriptionsfristen har löpt ut normalt sett medför att det i princip inte längre finns någon som helst möjlighet att göra sin rätt gällande, hyser den nationella domstolen tvivel avseende räckvidden av denna begränsning och frågar sig huruvida det har skett en helomvändning i praxis med innebörden att förbudet mot preskriptionsinvändning har upphört, eller om denna begränsning endast avser preklusionsfrister som medför att rättigheten definitivt inte heller kan göras gällande i framtiden.

14 Mot bakgrund av att den ordinarie tioåriga preskriptionsfrist som föreskrivs i artikel 2946 i civillagen, när det gäller åsidosättande av en rättighet utan att något fel begåtts, även kunde komma i fråga vid överklagandet, beslutade Corte d'appello di Firenze, efter att ha angett att kravet på likvärdighet med de preskriptionsfrister som gäller enligt italiensk rätt för motsvarande krav som grundas på nationell rätt var uppfyllt i det aktuella fallet, att hänskjuta följande tolkningsfrågor:

"1) Är det förenligt med gemenskapsrätten att den italienska staten rättsenligt kan göra gällande en femårig preskriptionsfrist, eller en ordinär tioårig preskriptionsfrist, avseende en rättighet som uppkommit genom direktiv 82/76/EEG för tiden innan den första italienska lagen för att införliva direktivet antogs, utan att utövandet av denna rättighet, som avser betalning av förmåner, eller i andra hand, skadeståndstalan, hindras definitivt?

2) Är det å andra sidan förenligt med gemenskapsrätten att alla preskriptionsinvändningar är uteslutna på grund av att de slutligt förhindrar att de ovannämnda rättigheterna görs gällande?

3) Är det förenligt med gemenskapsrätten att alla preskriptionsinvändningar är uteslutna till dess EG-domstolen har slagit fast att gemenskapsrätten har åsidosatts (i förevarande fall till 1999)?

4) Är det förenligt med gemenskapsrätten att alla preskriptionsinvändningar under alla förhållanden är uteslutna till dess det direktiv som gett upphov till rättigheten, fullständigt och korrekt har införlivats med nationell rätt (vilket i förevarande fall aldrig har skett) i enlighet med vad som fastslagits i domen i [det ovannämnda] målet Emmott?"

Prövning av tolkningsfrågorna

15 Den nationella domstolen har ställt frågorna, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida det enligt unionsrätten är tillåtet för en medlemsstat att göra preskriptionsinvändning mot krav på en rättighet som följer av ett direktiv eller krav på betalning av skadestånd på grund av att direktivet inte införlivats korrekt inom den föreskrivna fristen. Den nationella domstolen önskar vidare få klarhet i huruvida denna möjlighet i förekommande fall endast kan göras gällande från det att domstolen konstaterat att unionsrätten har åsidosatts.

16 Enligt fast rättspraxis ankommer det, i avsaknad av unionsbestämmelser på området, på varje medlemsstat att i sin rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet av de rättigheter för enskilda som följer av unionsrätten. Dessa regler får emellertid varken vara mindre förmånliga än dem som avser liknande talan som grundas på nationell rätt (likvärdighetsprincipen) eller medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva rättigheter som följer av unionsrätten (effektivitetsprincipen) (se dom av den 17 juli 1997 i de förenade målen C-114/95 och C-115/95, Texaco och Olieselskabet Danmark, REG 1997, s. I-4263, punkt 41, av den 11 juli 2002 i mål C-62/00, Marks & Spencer, REG 2002, s. I-6325, punkt 34, samt av den 24 mars 2009 i mål C-445/06, Danske Slagterier, REG 2009, s. I-2119, punkt 31).

17 Vad gäller den sistnämnda principen har domstolen bekräftat att det är förenligt med unionsrätten att det av rättssäkerhetshänsyn till skydd för både den enskilde och den berörda myndigheten fastställs rimliga tidsfrister för att väcka talan. Sådana tidsfrister kan nämligen inte medföra att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten, även om utgången av dessa frister per definition medför att talan helt eller delvis ska avvisas (se dom av den 17 juli 1997 i mål C-90/94, Haahr Petroleum, REG 1997, s. I-4085, punkt 48, av den

2 december 1997 i mål C-188/95, Fantask m.fl., REG 1997, s. I-6783, punkt 48, av den 15 september 1998 i mål C-231/96, Edis, REG 1998, s. I-4951, punkt 35, samt i det ovannämnda målet Marks & Spencer, punkt 35).

18 Vad avser den tidpunkt då preskriptionsfristen börjar löpa fann domstolen mycket riktigt att innan direktivet har blivit korrekt införlivat kan den medlemsstat som underlåter att göra detta inte gentemot en enskild, som mot staten i fråga väckt talan i syfte att tillvarata de rättigheter som bestämmelser i direktivet tillerkänner denne, åberopa att dennes talan väckts för sent. Domstolen fann att fristen för väckande av talan i nationell rätt därför kan börja löpa först från den tidpunkten (domen i det ovannämnda målet Emmott, punkt 23).

19 Domstolen har emellertid därefter slagit fast att den medlemsstat som underlåtit att uppfylla sina skyldigheter kan göra preskriptionsinvändning även när direktivet i fråga inte har införlivats på ett korrekt sätt när talan väcks, och att den lösning som valdes i domen i det ovannämnda målet Emmott motiverades av omständigheter som var utmärkande för det målet och under vilka preskriptionen medförde att käranden i målet vid den nationella domstolen helt berövades möjligheten att göra gällande sin rätt till likabehandling med stöd av ett direktiv (se dom av den 27 oktober 1993 i mål C-338/91, Steenhorst-Neerings, REG 1993, s. I-5475, av den 6 december 1994 i mål C-410/92, Johnson, REG 1994, s. I-5483, i det ovannämnda målet Fantask m.fl., punkterna 50–52, av den 17 juni 2004 i mål C-30/02, Recheio - Cash & Carry, REG 2004, s. I-6051, samt i det ovannämnda målet Danske Slagterier, punkterna 53–56).

20 I det ovannämnda målet Emmott var det nämligen de nationella myndigheternas handlande som hade hindrat klaganden i det nationella målet att göra sina rättigheter enligt det aktuella direktivet gällande vid domstol (punkterna 10–14, se även, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Steenhorst-Neerings, punkt 20, och Johnson, punkt 27).

21 Härav följer att unionsrätten inte utgör hinder för att en nationell myndighet åberopar att en rimlig preskriptionsfrist löpt ut, förutom när myndigheten genom sitt handlande orsakat att talan väcks för sent och därmed förorsakat att käranden i det

nationella målet inte kan göra sina rättigheter enligt ett unionsdirektiv gällande vid nationell domstol (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Edis, punkt 48, och dom av den 17 november 1998 i mål C-228/96, Aprile, REG 1998, s. I-7141, punkt 43; se även, analogt, dom av den 27 februari 2003 i mål C-327/00, Santex, REG 2003, s. I-1877, punkterna 57–61, och av den 15 april 2010 i mål C-542/08, Barth, REU 2010, s. I-3189, punkterna 33–36).

22 Det ska även preciseras att enligt fast rättspraxis saknar den eventuella omständigheten att domstolen slagit fast att unionsrätten har åsidosatts betydelse för när preskriptionsfristen börjar löpa (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Edis, punkt 20, Recheio – Cash & Carry, punkt 23, samt Danske Slagterier, punkterna 36–39).

23 Detta gäller i än högre utsträckning när det, som i det aktuella målet, är uppenbart att unionsrätten har åsidosatts. Det är nämligen i ett sådant fall inte nödvändigt att åsidosättandet fastställs av domstolen för att de personer som berörs ska ges möjlighet att få full kännedom om sina rättigheter. Den omständigheten att den tidpunkt då preskriptionsfristen börjar löpa fastställs till en tidpunkt innan domstolen har slagit fast att unionsrätten har åsidosatts medför således inte att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att utöva de rättigheter som följer av unionsrätten.

24 Av det anförda följer att tolkningsfrågorna ska besvaras på så sätt att unionsrätten inte utgör hinder för att en medlemsstat åberopar att en rimlig preskriptionsfrist löpt ut mot en talan som en enskild har väckt för att ta till vara sina rättigheter enligt ett direktiv, även om direktivet inte har införlivats på ett korrekt sätt, förutsatt att medlemsstaten inte genom sitt handlande har orsakat att talan väckts för sent. Den omständigheten att domstolen har slagit fast att unionsrätten har åsidosatts saknar betydelse för när preskriptionsfristen börjar löpa, när det är uppenbart att det skett ett åsidosättande.

Rättegångskostnader

25 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Unionsrätten ska tolkas på så sätt att den inte utgör hinder för att en medlemsstat åberopar att en rimlig preskriptionsfrist har löpt ut mot en talan som en enskild har väckt för att ta till vara sina rättigheter enligt ett direktiv, även om direktivet inte har införlivats på ett korrekt sätt, förutsatt att medlemsstaten inte genom sitt handlande har orsakat att talan väckts för sent. Den omständigheten att domstolen har slagit fast att unionsrätten har åsidosatts saknar betydelse för när preskriptionsfristen börjar löpa, när det är uppenbart att det skett ett åsidosättande.

Underskrifter