DOMSTOLENS DOM
5. marts 1996 *

I de forenede sager C-46/93 og C-48/93,

angående de anmodninger, som Bundesgerichtshof (sag C-46/93) og High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (sag C-48/93), i medfør af EØF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i de for de nævnte retter verserende sager,

Brasserie du pêcheur SA

mod

Forbundsrepublikken Tyskland,

og

The Queen

mod

Secretary of State for Transport,

* Processprog: tysk og engelsk.

ex parte: **Factortame Ltd m.fl.,**

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af princippet om statens ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, som må tilregnes staten,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias (refererende dommer), afdelingsformændene C.N. Kakouris, D.A.O. Edward og G. Hirsch samt dommerne G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann og J.L. Murray,

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein og ekspeditionssekretær H.A. Rühl,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Brasserie du pêcheur SA ved advokat H. Büttner, Karlsruhe

— sagsøger 1-36 og 38-84 i sag C-48/93 ved D. Vaughan, QC, og G. Barling, QC, og Barrister D. Anderson for Solicitor S. Swabey

— sagsøger 85-97 i sag C-48/93 ved Barrister N. Green for Solicitor N. Horton

— sagsøger 37 i sag C-48/93 ved N. Forwood, QC, og Barrister P. Duffy for Solicitors Holman Fenwick & Willan

— den tyske regering ved Ministerialrat E. Röder, Forbundsøkonomiministeriet, som befuldmægtiget, bistået af advokat J. Sedemund, Köln

— Det Forenede Kongerige ved Assistant Treasury Solicitor J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af Barristers S. Richards, C. Vajda og R. Thompson

— den danske regering ved juridisk rådgiver, konsulent J. Molde, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den spanske regering ved Director General de Coordinación Jurídica e Institucional Comunitaria A. J. Navarro González og Abogados del Estado R. Silva de Lapuerta og G. Calvo Díaz, Servicio Jurídico del Estado, som befuldmægtigede

— den franske regering ved directeur des affaires juridiques J.-P. Puissochet, Udenrigsministeriet, og sous-directeur à la direction des affaires juridiques C. de Salins, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Irland ved Chief State Solicitor M. A. Buckley, som befuldmægtiget

— den nederlandske regering ved juridisch adviseur A. Bos, Ministeriet for Udenrigsanliggender, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved vicegeneraldirektør C. Timmermans, Kommissionens Juridiske Tjeneste, juridisk konsulent J. Pipkorn og C. Docksey, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 25. oktober 1994 er afgivet mundtlige indlæg af Brasserie du pêcheur SA ved H. Büttner og advokat P. Soler-Couteaux, Strasbourg, sagsøger 1-36 og 38-84 i sag C-48/93 ved D. Vaughan, G. Barling, D. Anderson og S. Swabey, sagsøger 85-97 i sag C-48/93 ved N. Green, sagsøger 37 i sag C-48/93 ved N. Forwood og P. Duffy, den tyske regering ved J. Sedemund, Det Forenede Kongerige ved Attorney General Sir N. Lyell, QC, samt S. Richards, C. Vajda og J.E. Collins, den danske regering ved juridisk rådgiver, kontorchef P. Biering, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, den græske regering ved assisterende juridisk konsulent F. Georgakopoulos, Statens Advokatkontor, som befuldmægtiget, den spanske regering ved R. Silva de Lapuerta og G. Calvo Díaz, den franske regering ved C. de Salins, den nederlandske regering ved adjunct-juridisch adviseur J.W. de Zwaan, Ministeriet for Udenrigsanliggender, som befuldmægtiget, og af Kommissionen ved C. Timmermans, J. Pipkorn og C. Docksey,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 28. november 1995,

afsagt følgende

Dom

1 Ved kendelser af 28. januar 1993 og 18. november 1992, indgået til Domstolen henholdsvis den 17. februar 1993 og den 18. februar 1993, har Bundesgerichtshof (i sag C-46/93) og High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court

(i sag C-48/93) i medfør af EØF-traktatens artikel 177 forelagt en række præjudicielle spørgsmål om betingelserne for, at en medlemsstat kan ifalde ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, som må tilregnes staten.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under to sager, hvoraf den ene er anlagt af selskabet Brasserie du pêcheur (herefter »Brasserie du pêcheur«) mod Forbundsrepublikken Tyskland, den anden af Factortame Ltd m.fl. (herefter »Factortame m.fl.«) mod Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland.

Sag C-46/93

3 Brasserie du pêcheur, Schiltigheim (Alsace), har for den forelæggende ret oplyst, at selskabet i slutningen af 1981 måtte indstille sin eksport af øl til Tyskland, fordi det af selskabet fremstillede øl efter de tyske myndigheders opfattelse ikke opfyldte det tyske »Reinheitsgebot« i § 9 og 10 i Biersteuergesetz af 14. marts 1952 (BGBl. I, s. 149), som affattet ved lov af 14. december 1976 (BGBl. I, s. 3341, herefter »BstG«).

4 Kommissionen fandt, at disse bestemmelser var i strid med EØF-traktatens artikel 30, hvorfor den anlagde en traktatbrudssag mod Forbundsrepublikken Tyskland, både vedrørende forbuddet mod, at øl lovligt fremstillet i andre medlemsstater efter andre metoder bringes i handelen under betegnelsen »Bier«, og vedrørende forbuddet mod import af øl, der indeholder tilsætningsstoffer. I dommen af 12. marts 1987, sag 178/84, Kommissionen mod Tyskland (Sml. s. 1227), fastslog Domstolen, at det er i strid med traktatens artikel 30 at forbyde, at øl indført fra andre medlemsstater bringes i handelen, medmindre det opfylder de omtvistede betingelser i den tyske lovgivning.

5 Brasserie du pêcheur har nu over for Forbundsrepublikken Tyskland rejst krav om erstatning for de tab, selskabet har lidt som følge af denne indførselsrestriktion i perioden 1981-1987, og har forlangt et beløb på 1 800 000 DM i erstatning, hvilket udgør en del af det faktiske tab.

6 Bundesgerichtshof har i den forbindelse henvist til § 839 i Bürgerliches Gesetzbuch (den tyske borgerlige lovbog, herefter »BGB«) og artikel 34 i Grundgesetz (grundloven, herefter »GG«). § 839, stk. 1, første punktum, i BGB bestemmer følgende: »Krænker en tjenestemand forsætligt eller uagtsomt en ham over for tredjemand påhvilende tjenestepligt, skal han erstatte tredjemanden den deraf opståede skade.« Med hensyn til artikel 34 i GG hedder det heri: »Tilsidesætter en person i forbindelse med udøvelsen af et offentligt hverv, som er betroet ham, sine tjenestepligter over for tredjemand, påhviler ansvaret i princippet staten eller den offentlige forvaltningsenhed, hvor han gør tjeneste.«

7 Det fremgår af disse bestemmelser i forening, at statens ansvar er betinget af, at tredjemand kan anses for berørt af den pligt, der er tilsidesat, hvilket indebærer, at staten kun ifalder ansvar for tilsidesættelse af pligter, der gælder over for tredjemand. Som Bundesgerichtshof har understreget, varetager den nationale lovgiver i forbindelse med BStG kun opgaver, der berører almenheden uden at være rettet mod bestemte personer eller personkredse, der kan betragtes som »tredjemand« i de nævnte bestemmelsers forstand.

8 På denne baggrund har Bundesgerichtshof forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Gælder det fællesskabsretlige princip om, at medlemsstaterne har pligt til at yde erstatning for skader, der påføres den enkelte borger ved overtrædelser af fællesskabsretten, som kan tilregnes de pågældende stater, også, såfremt overtrædelsen består i, at en formel parlamentslov ikke bliver tilpasset fællesskabs-

rettens trinhøjere normer (i det konkrete tilfælde: manglende tilpasning af § 9 og 10 i den tyske Biersteuergesetz til EØF-traktatens artikel 30)?

2) Kan national ret undergive et eventuelt krav på erstatning de samme begrænsninger, som gælder i tilfælde af, at en national lov strider mod trinhøjere nationale bestemmelser, f.eks. i tilfælde af, at en almindelig tysk forbundslov strider mod Forbundsrepublikken Tysklands grundlov?

3) Kan national ret betinge et erstatningskrav af, at et statsligt organ, som er ansvarligt for den manglende tilpasning, har handlet culpøst (forsætligt eller uagtsomt)?

4) Såfremt spørgsmål 1) besvares bekræftende og spørgsmål 2) benægtende:

a) Kan erstatningspligten efter national ret da begrænses til erstatning for skader på bestemte individuelle retsgoder, f.eks. ejendomsretten, eller må der kræves en fuldstændig erstatning af samtlige formuetab, herunder tabt fortjeneste?

b) Omfatter erstatningspligten også skader, der allerede var opstået, inden det ved EF-Domstolens dom af 12. marts 1987 (sag 178/84) blev fastslået, at § 10 i den tyske Biersteuergesetz var i strid med trinhøjere fællesskabsret?«

Sag C-48/93

9 Den 16. december 1988 anlagde Factortame m.fl., dvs. en række enkeltpersoner og britiske selskaber samt bestyrelsesmedlemmer og deltagere i disse selskaber, sag ved High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (herefter »Divisional Court«), med påstand om, at Part II i Merchant Shipping Act 1988 kendtes uforenelig med fællesskabsretten, navnlig EØF-traktatens artikel 52. Loven var trådt i kraft den 1. december 1988, men der var fastsat en overgangsperiode, der udløb den 31. marts 1989. Ifølge loven skulle der etableres et nyt register for britiske fiskerfartøjer, og registreringen af disse, herunder af fartøjer, der allerede var optaget i det gamle register, var fra dette tidspunkt betinget af, at ejerne opfyldte visse krav om nationalitet, fast ophold og bopæl. Fiskerfartøjer, der ikke kunne optages i det nye register, havde ikke ret til at fiske.

10 Som svar på en række spørgsmål forelagt af den nationale ret, fastslog Domstolen i dommen af 25. juli 1991, sag C-221/89, Factortame II (Sml. I, s. 3905), at fællesskabsretten er til hinder for, at fartøjets ejere, bestyrere og de, der forestår driften af fartøjet, skal opfylde krav om nationalitet, fast ophold og bopæl som dem, der er fastsat i den af Det Forenede Kongerige indførte ordning med hensyn til registrering, men at den derimod ikke er til hinder for, at det som betingelse for registrering kræves, at fartøjerne bestyres, og deres drift ledes og kontrolleres fra Det Forenede Kongeriges område.

11 Den 4. august 1989 havde Kommissionen anlagt traktatbrudssag mod Det Forenede Kongerige. Parallelt hermed havde den indgivet en begæring om foreløbige forholdsregler med henblik på at få suspenderet de ovenfor omtalte nationalitetskrav, fordi de var i strid med EØF-traktatens artikel 7, 52 og 221. Ved kendelse af 10. oktober 1989, sag 246/89 R, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Sml. s. 3125), tog Domstolens præsident begæringen til følge. Det Forenede Kongerige opfyldte kendelsen ved at vedtage bestemmelser, der ændrede den nye registreringsordning med virkning fra den 2. november 1989. Ved dom af 4. oktober 1991, sag C-246/89, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige (Sml. I, s. 4585),

bekræftede Domstolen, at de registreringsbetingelser, der var blevet anfægtet under traktatbrudssagen, var i strid med fællesskabsretten.

12 I mellemtiden havde Divisional Court den 2. oktober 1991 afsagt en kendelse til opfyldelse af Domstolens dom af 25. juli 1991 og havde samtidig anmodet sagsøgerne om at specificere deres erstatningskrav. Sagsøgerne indgav herefter til retten en detaljeret redegørelse for de forskellige erstatningskrav, som omfattede de udgifter, de havde afholdt, og de tab, de havde lidt, fra den omtvistede lovgivning trådte i kraft den 1. april 1989, til den blev ophævet den 2. november 1989.

13 Endelig gav Divisional Court ved kendelse af 18. november 1992 sagsøger 37 i hovedsagen (sag C-48/93), Rawlings (Trawling) Ltd, tilladelse til at udvide sin erstatningspåstand til også at omfatte en påstand om en særlig form for erstatning for forfatningsstridig adfærd (»exemplary damages for unconstitutional behaviour«).

14 På denne baggrund har Divisional Court forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) I betragtning af alle omstændighederne i sagen, hvor

a) en medlemsstats lovgivning indeholdt nationalitetskrav og krav om bopæl og fast ophold for ejere og bestyrere af fiskerfartøjer og for selskabsdeltagere og bestyrelsesmedlemmer i selskaber, der ejer og bestyrer fartøjer,

og

b) betingelserne blev kendt i strid med EØF-traktatens artikel 5, 7, 52 og 221 i Domstolens domme i sagerne C-221/89 og C-246/89,

har de personer, som var ejere eller bestyrere af sådanne fartøjer, eller bestyrelsesmedlemmer og/eller selskabsdeltagere i selskaber, der ejede og bestyrede fartøjer, da i henhold til fællesskabsretten et erstatningskrav mod medlemsstaten for de tab, de har lidt som følge af en eller flere af de nævnte overtrædelser af EØF-traktaten?

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares bekræftende: Hvilke forhold skal den nationale domstol i givet fald i henhold til fællesskabsretten tage hensyn til ved fastlæggelsen af krav på erstatning og renter heraf vedrørende:

a) Udgifter og/eller tabt fortjeneste og/eller mistede indtægter i perioden, efter at de nævnte betingelser trådte i kraft, hvor det var nødvendigt at oplægge fartøjerne, træffe andre foranstaltninger med henblik på fiskeri og/eller søge at opnå registrering andetsteds.

b) Tab som følge af salg til priser under markedsværdien af fartøjer, parter heri eller andele i selskaber, der ejer fartøjer.

c) Tab som følge af sikkerhedsstillelser, bøder og udgifter til retlig bistand i forbindelse med påståede forseelser forbundet med udelukkelsen af fartøjerne fra det nationale register.

d) Tab som følge af, at de berørte personer ikke kunne eje og forestå driften af yderligere fartøjer.

e) Mistede vederlag for bestyrelse af fartøjer.

f) Udgifter afholdt i forsøg på at begrænse de ovennævnte tab.

g) 'Exemplary damages' som påstået?«

15 Hvad nærmere angår de faktiske omstændigheder i hovedsagerne, retsforhandlingernes forløb samt de indlæg, der er indgivet til Domstolen, henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende i det omfang, det er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Statens ansvar for den nationale lovgivers handlinger og undladelser i strid med fællesskabsretten [spørgsmål 1) såvel i sag C-46/93 som i sag C-48/93]

16 Med det første spørgsmål ønsker begge de nationale retsinstanser i det væsentlige oplyst, om princippet om, at medlemsstaterne er forpligtet til at erstatte tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, som må tilregnes staterne, finder anvendelse, når den pågældende overtrædelse må tilskrives den nationale lovgiver.

17 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen allerede i dommen af 19. november 1991, forenede sager C-6/90 og C-9/90, Francovich m.fl. (Sml. I, s. 5357, præmis 37), har fastslået, at det er et princip i fællesskabsretten, at medlemsstaterne er forpligtet til at erstatte tab, som er forvoldt borgerne som følge af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der må tilregnes medlemsstaterne.

18 Ifølge den tyske regering, Irland og den nederlandske regering gælder medlemsstaternes forpligtelse til at erstatte tab, der er forvoldt borgerne, kun i tilfælde af overtrædelse af bestemmelser, der ikke er direkte anvendelige. Domstolen har i dommen i sagen Francovich m.fl. blot villet udfylde et hul i retsbeskyttelsessystemet. For så vidt som borgerne efter national ret har adgang til at gøre deres rettigheder i henhold til umiddelbart anvendelige fællesskabsbestemmelser gældende under et søgsmål, er det på ingen måde nødvendigt desuden at give dem en ret til erstatning, der følger direkte af fællesskabsretten, i tilfælde af overtrædelse af disse bestemmelser.

19 Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

20 Efter Domstolens faste praksis er borgernes adgang til ved de nationale retsinstanser at påberåbe sig traktatens direkte anvendelige bestemmelser alene et udtryk for, hvad der er retssikkerhedsgarantiens mindstemål, og ikke i sig selv tilstrækkelig til at sikre en fuldstændig gennemførelse af traktaten (jf. bl.a. dom af 15.10.1986, sag 168/85, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 2945, præmis 11, af 26.2.1991, sag C-120/88, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 621, præmis 10, og af 26.2.1991, sag C-119/89, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 641, præmis 9). Denne adgang, som skal sikre, at fællesskabsrettens bestemmelser anvendes frem for nationale bestemmelser, kan ikke i alle tilfælde sikre borgeren de rettigheder, fællesskabsretten tillægger ham, og kan navnlig ikke forhindre, at han lider tab som følge af en overtrædelse af fællesskabsretten, som må tilregnes en medlemsstat. Som det fremgår af præmis 33 i Francovich m.fl.-dommen, ville fællesskabsrettens fulde virkning blive svækket, såfremt borgerne var afskåret fra at opnå erstatning for en krænkelse af deres rettigheder som følge af en tilsidesættelse af fællesskabsretten.

21 Dette er tilfældet, når en borger, som har lidt skade som følge af manglende gennemførelse af et direktiv, og som ikke kan påberåbe sig visse bestemmelser i direktivet direkte for den nationale ret, fordi de ikke er ubetingede og tilstrækkeligt præcise, anlægger erstatningssag mod den pågældende medlemsstat i tilfælde af overtrædelse af traktatens artikel 189, stk. 3. Under sådanne omstændigheder, som

svarer til dem, der forelå i sagen Francovich m.fl., er formålet med erstatningen at opveje de skadelige følger, en medlemsstats manglende gennemførelse af direktivets bestemmelser har for dem, der kan støtte ret på det.

22 Dette er også tilfældet, når der er tale om krænkelse af en rettighed, som direkte er tillagt borgerne ved en fællesskabsbestemmelse, som de netop har ret til at påberåbe sig ved de nationale retsinstanser. I så fald er retten til erstatning den nødvendige konsekvens af den direkte virkning, der er tillagt de fællesskabsbestemmelser, hvis overtrædelse er årsag til det forvoldte tab.

23 I de foreliggende sager står det fast, at de omhandlede fællesskabsbestemmelser, nemlig traktatens artikel 30 i sag C-46/93 og artikel 52 i sag C-48/93, har direkte virkning i den forstand, at de tillægger borgerne rettigheder, som disse kan gøre gældende direkte ved de nationale retsinstanser. Overtrædelse af sådanne bestemmelser kan give anledning til erstatning.

24 Den tyske regering har desuden gjort gældende, at en almindelig ret til erstatning for borgerne kun kan anerkendes ad lovgivningsvejen, og at det ville være uforeneligt med kompetencefordelingen mellem Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne og med den ved traktaten indførte ligevægt mellem institutionerne at anerkende en sådan ret via retspraksis.

25 I den forbindelse må det understreges, at spørgsmålet om eksistensen og omfanget af en stats ansvar for tab, der skyldes overtrædelse af forpligtelser, der påhviler den i henhold til fællesskabsretten, vedrører fortolkningen af traktaten, der som sådan henhører under Domstolens kompetence.

26 I det foreliggende tilfælde — ligesom i den ovenfor nævnte sag Francovich m.fl. — er dette fortolkningsspørgsmål blevet forelagt for Domstolen af nationale retsinstanser i medfør af traktatens artikel 177.

27 Da traktaten ikke indeholder bestemmelser, der udtrykkeligt og præcist regulerer følgerne af medlemsstaternes overtrædelser af fællesskabsretten, tilkommer det Domstolen — ved udførelsen af den opgave, traktatens artikel 164 tillægger den, at værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaten — at træffe afgørelse om et sådant spørgsmål i overensstemmelse med almindeligt anerkendte fortolkningsmetoder, bl.a. under hensyntagen til fællesskabsrettens grundlæggende principper og i givet fald til de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer.

28 Det er i øvrigt de almindelige retsgrundsætninger, som er fælles for medlemsstaternes retssystemer, der henvises til i traktatens artikel 215, stk. 2, for så vidt angår Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold for skader forvoldt af dets institutioner eller af dets ansatte under udøvelsen af deres hverv.

29 Det princip, der således udtrykkeligt er fastslået i traktatens artikel 215 om Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, er blot et udtryk for den almindeligt kendte retsgrundsætning i medlemsstaternes retsordener, hvorefter en retsstridig handling eller undladelse medfører en forpligtelse til at erstatte det forvoldte tab. Desuden fremgår det af denne bestemmelse, at de offentlige myndigheder har pligt til at erstatte tab forvoldt under udøvelsen af deres hverv.

30 I øvrigt skal det bemærkes, at i mange nationale retssystemer har retspraksis været afgørende for udviklingen af reglerne om statens ansvar.

31 På denne baggrund har Domstolen allerede i Francovich m.fl.-dommen, præmis 35, udtalt, at der således af selve traktatens system følger et princip om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der må tilregnes staten.

32 Heraf følger, at princippet gælder i alle tilfælde, hvor en medlemsstat har overtrådt fællesskabsretten, uanset hvilket organ i medlemsstaten der ved sin handling eller undladelse har været årsag til overtrædelsen.

33 Når endvidere henses til, at den ensartede anvendelse af fællesskabsretten er et grundlæggende krav i Fællesskabets retsorden (jf. bl.a. dom af 21.2.1991, forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik, Sml. I, s. 415, præmis 26), kan forpligtelsen til at erstatte tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, ikke være afhængig af interne regler om fordelingen af kompetencen mellem de forfatningsretlige organer.

34 I den forbindelse skal det — som generaladvokaten har påpeget i punkt 38 i sit forslag til afgørelse — bemærkes, at staten, som ifalder ansvar som følge af overtrædelse af en folkeretlig forpligtelse, også efter folkeretten betragtes som en helhed, hvad enten den overtrædelse, som er årsag til tabet, må tilregnes den lovgivende, den dømmende eller den udøvende magt. Dette må så meget desto mere gælde i Fællesskabets retsorden, eftersom alle statslige instanser, herunder den lovgivende magt, ved udførelsen af deres opgaver er forpligtet til at overholde de normer, der er fastsat i fællesskabsretten, og som umiddelbart kan fastlægge borgernes retsstilling.

35 Derfor kan den omstændighed, at den pågældende overtrædelse efter de interne regler må tilregnes den nationale lovgiver, ikke rejse tvivl om de krav, der er uadskilleligt forbundet med beskyttelsen af de borgeres rettigheder, som påberåber sig fællesskabsretten og, i dette tilfælde, om retten til ved de nationale retsinstanser at opnå erstatning for det tab, den nævnte overtrædelse har forårsaget.

36 Følgelig må svaret til de nationale retter være, at princippet om, at medlemsstaterne er forpligtet til at erstatte tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, som må tilregnes medlemsstaterne, finder anvendelse, når den pågældende overtrædelse må tilskrives den nationale lovgiver.

Betingelserne for statens ansvar som følge af den nationale lovgivers handlinger og undladelser i strid med fællesskabsretten [spørgsmål 2) i sag C-46/93 og spørgsmål 1) i sag C-48/93]

37 Med disse spørgsmål anmoder de nationale retsinstanser Domstolen om under hensyn til de faktiske omstændigheder i de foreliggende sager at præcisere, på hvilke betingelser fællesskabsretten sikrer en ret til erstatning for tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, som må tilregnes en medlemsstat.

38 I den forbindelse må det erindres, at medens princippet om statens ansvar følger af fællesskabsretten, afhænger betingelserne for, at der kan kræves erstatning på dette grundlag, af karakteren af tilsidesættelsen af fællesskabsretten, der har forvoldt tabet (Francovich m.fl.-dommen, præmis 38).

39 Ved fastlæggelsen af disse betingelser må der først og fremmest tages hensyn til de særlige principper i fællesskabsretsordenen, der danner grundlag for statens ansvar, nemlig dels fællesskabsrettens fulde virkning og den effektive beskyttelse af de heri anerkendte rettigheder, dels den forpligtelse til samarbejde, der påhviler medlemsstaterne i medfør af traktatens artikel 5 (Francovich m.fl.-dommen, præmis 31-36).

40 Desuden må der — som Kommissionen og de forskellige regeringer, der har indgivet indlæg, har understreget — tages hensyn til Domstolens praksis vedrørende Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold.

41 På den ene side henviser traktatens artikel 215, stk. 2, for så vidt angår Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold til de almindelige retsgrundsætninger, der er

fælles for medlemsstaternes retssystemer, og som Domstolen også lader sig lede af på andre områder af fællesskabsretten, når der ikke findes skriftlige regler.

42 På den anden side må betingelserne for statens ansvar for tab, der er forvoldt borgerne som følge af overtrædelsen af fællesskabsretten ikke — medmindre der er en særlig grund hertil — afvige fra betingelserne for Fællesskabets ansvar under lignende omstændigheder. Beskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten kan nemlig ikke variere, alt efter om den myndighed, der har forårsaget skaden, er en national myndighed eller en fællesskabsmyndighed.

43 I den ordning, Domstolen har udviklet i henhold til traktatens artikel 215, tages der specielt med hensyn til ansvaret for generelle retsakter navnlig hensyn til kompleksiteten af de forhold, der skal reguleres, vanskelighederne ved at anvende eller fortolke bestemmelserne og især rammerne for det skøn, der kan anlægges af den, der har udstedt den anfægtede retsakt.

44 Det er under hensyntagen til den vide skønsbeføjelse, institutionerne har ved gennemførelsen af Fællesskabets politik, at Domstolens praksis vedrørende Fællesskabets ansvar uden for kontrakt er blevet udviklet navnlig for så vidt angår generelle retsakter, som bygger på et økonomisk-politisk valg.

45 Den restriktive opfattelse af Fællesskabets ansvar for udøvelsen af dets retsanordnende virksomhed beror på den betragtning, dels at udøvelsen af den lovgivende magt, selv hvor der findes en domstolskontrol med retsakternes lovlighed, ikke må hindres ved udsigten til erstatningskrav, hver gang det i Fællesskabets almene interesse kræves, at der træffes generelle foranstaltninger, som kan skade borgernes interesser, dels at Fællesskabet i en retlig sammenhæng, som er kendetegnet ved, at

der foreligger en vid skønsbeføjelse, der er uomgængelig for iværksættelsen af en fællesskabspolitik, kun kan ifalde ansvar, hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser (dom af 25.5.1978, forenede sager 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 og 40/77, HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 5 og 6).

46 Når dette er sagt, må det konstateres, at den nationale lovgiver — i øvrigt ligesom fællesskabsinstitutionerne — ikke altid har en vid skønsbeføjelse, når der er tale om et område, som reguleres af fællesskabsretten. Denne kan pålægge den nationale lovgiver forpligtelser til at nå et bestemt mål eller til at udvise eller undlade en bestemt adfærd, som — undertiden i høj grad — indskrænker rammerne for dennes skøn. Dette er navnlig tilfældet, når medlemsstaten — som under de i dommen i sagen Francovich m.fl. omhandlede omstændigheder — i medfør af traktatens artikel 189 er forpligtet til inden udløbet af en vis frist at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at nå det mål, der er fastsat i et direktiv. I dette tilfælde har den omstændighed, at det er den nationale lovgiver, der skal træffe disse foranstaltninger, ingen betydning for medlemsstatens ansvar for manglende gennemførelse af direktivet.

47 Når en medlemsstat handler på et område, hvor den har en vid skønsbeføjelse, der kan sammenlignes med den, fællesskabsinstitutionerne har ved gennemførelsen af Fællesskabets politikker, må betingelserne for, at den kan ifalde ansvar, derimod i princippet være de samme som dem, der gælder for Fællesskabets ansvar i en situation, der kan sammenlignes hermed.

48 I hovedsagen, der ligger til grund for sag C-46/93, havde den tyske lovgiver udstedt retsforskrifter på levnedsmiddelområdet, specielt med hensyn til øl. Da der ikke var sket harmonisering på fællesskabsplan, havde den nationale lovgiver en vid skønsbeføjelse på dette område med hensyn til udstedelse af bestemmelser om kvaliteten af det øl, der blev bragt i handelen.

49 Med hensyn til de faktiske omstændigheder i sag C-48/93 havde lovgiver i Det Forenede Kongerige ligeledes en vid skønsbeføjelse. Den omtvistede lovgivning vedrørte nemlig dels registreringen af fartøjer — et område, som henset til fællesskabsrettens udviklingstrin henhører under medlemsstaternes kompetence — dels reguleringen af fiskeriet, en sektor, hvor medlemsstaterne har et vist skøn ved gennemførelsen af den fælles politik.

50 Det fremgår således, at den tyske lovgiver og lovgiver i Det Forenede Kongerige i de foreliggende tilfælde stod over for situationer, hvor de skulle træffe et valg, der kan sammenlignes med det, fællesskabsinstitutionerne foretager ved udstedelsen af generelle retsakter i forbindelse med en fællesskabspolitik.

51 Under sådanne omstændigheder anerkender fællesskabsretten en ret til erstatning, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den bestemmelse, der er overtrådt, har til formål at tillægge borgerne rettigheder, at overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og endelig, at der er en direkte årsagsforbindelse mellem statens overtrædelse af sin forpligtelse og de skadelidtes tab.

52 Disse betingelser tilgodeser for det første kravet om fællesskabsrettens fulde virkning og den effektive beskyttelse af de heri anerkendte rettigheder.

53 For det andet svarer de i det væsentlige til de betingelser, Domstolen har fastsat på grundlag af artikel 215 i sin praksis vedrørende Fællesskabets ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved fællesskabsinstitutionernes ulovlige generelle retsakter.

54 Det er åbenbart, at den første betingelse er opfyldt, for så vidt angår traktatens artikel 30, som sag C-46/93 drejer sig om, og traktatens artikel 52, som sag C-48/93 drejer sig om. Selv om der ved artikel 30 pålægges medlemsstaterne et forbud, afføder bestemmelsen nemlig ikke desto mindre rettigheder for borgerne, som de nationale retsinstanser skal beskytte (dom af 22.3.1977, sag 74/76, Ianelli og Volpi, Sml. s. 557, præmis 13). Traktatens artikel 52 tillægger ligeledes efter sin natur borgerne rettigheder (dom af 21.6.1974, sag 2/74, Reyners, Sml. s. 631, præmis 25).

55 Hvad angår den anden betingelse, er det afgørende kriterium for, om en overtrædelse af fællesskabsretten kan anses for tilstrækkelig kvalificeret — både med hensyn til Fællesskabets ansvar i henhold til artikel 215 og medlemsstaternes ansvar for overtrædelser af fællesskabsretten — om en medlemsstat eller en fællesskabsinstitution åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser.

56 Som eksempler på de momenter, den kompetente retsinstans i den forbindelse kan tage i betragtning, skal nævnes følgende: hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, hvor vidt et skøn, den tilsidesatte bestemmelse overlader de nationale myndigheder eller fællesskabsmyndighederne, om overtrædelsen er begået eller tabet er forvoldt forsætligt eller uagtsomt, om en eventuel retsvildfarelse er undskyldelig eller uundskyldelig, den omstændighed, at en fællesskabsinstitutions holdning kan have været medvirkende til undladelsen, vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis i strid med fællesskabsretten.

57 En overtrædelse af fællesskabsretten er under alle omstændigheder åbenbart kvalificeret, når den har varet ved til trods for, at der er afsagt en dom, der fastslår traktatbruddet, en dom i en præjudiciel sag, eller der foreligger en fast praksis ved Domstolen på det pågældende område, hvoraf det fremgår, at den omtvistede adfærd har karakter af en overtrædelse.

58 I de foreliggende tilfælde kan Domstolen ikke sætte sin vurdering i stedet for de nationale retsinstansers, der alene er kompetente til at fastlægge de faktiske omstændigheder i hovedsagerne og til at tage stilling til, hvor kvalificerede de omhandlede overtrædelser af fællesskabsretten er. Domstolen anser det imidlertid for formålstjenligt at henvise til nogle omstændigheder, som de nationale retsinstanser kan tage i betragtning.

59 Således må der i sag C-46/93 sondres mellem spørgsmålet om den tyske lovgivers opretholdelse af bestemmelserne i Biersteuergesetz om det såkaldte »Reinheitsgebot« for øl, hvorefter det var forbudt at bringe øl, der var indført fra andre medlemsstater og lovligt fremstillet efter andre regler, i handelen under betegnelsen »Bier«, og spørgsmålet om opretholdelse af de bestemmelser i samme lov, hvorefter det var forbudt at indføre øl, der indeholdt tilsætningsstoffer. Den tyske lovgivnings overtrædelse af traktatens artikel 30 kan, for så vidt angår bestemmelserne vedrørende betegnelsen af det produkt, der bringes i handelen, vanskeligt betragtes som en undskyldelig fejltagelse, eftersom det i lyset af Domstolens tidligere praksis, navnlig dom af 20. februar 1979, den såkaldte »Cassis de Dijon«-dom, sag 120/78, Rewe-Zentral (Sml. s. 649), og af 9. december 1981, sag 193/80, Kommissionen mod Italien (Sml. s. 3019), måtte forekomme åbenbart, at sådanne bestemmelser var uforenelige med traktatens artikel 30. Derimod måtte de oplysninger, den nationale lovgiver sad inde med, i betragtning af retspraksis på området forekomme langt mindre overbevisende, for så vidt angik afgørelsen af spørgsmålet om, hvorvidt dette forbud var i strid med fællesskabsretten, indtil den ovennævnte dom af 12. marts 1987, Kommissionen mod Tyskland, hvorved Domstolen fandt forbuddet mod at anvende tilsætningsstoffer uforeneligt med artikel 30.

60 Der kan ligeledes fremsættes en række bemærkninger for så vidt angår de nationale bestemmelser, sag C-48/93 drejer sig om.

61 Den beslutning, der blev truffet af lovgiver i Det Forenede Kongerige om at optage bestemmelser i Merchant Shipping Act 1988 om betingelserne for registrering af fiskerfartøjer, må bedømmes forskelligt, alt efter om der er tale om bestemmelser, hvori der fastsættes et nationalitetskrav som betingelse for registrering, og som

udgør en direkte forskelsbehandling, der er i åbenbar modstrid med fællesskabsretten, eller om der er tale om bestemmelser, hvori der fastsættes krav om bopæl og fast ophold for ejerne og bestyrerne af fartøjerne.

62 Kravet om, at de sidstnævnte betingelser skulle være opfyldt, synes umiddelbart at være uforeneligt med især traktatens artikel 52, men Det Forenede Kongerige fandt disse betingelser begrundede under henvisning til den fælles fiskeripolitiks mål. Domstolen forkastede denne begrundelse i ovennævnte Factortame II-dom.

63 Ved bedømmelsen af, om den overtrædelse af artikel 52, Det Forenede Kongerige således har begået, er tilstrækkelig kvalificeret, vil den nationale retsinstans bl.a. kunne tage hensyn til de retlige uoverensstemmelser, der har sammenhæng med den fælles fiskeripolitiks særegenheder, Kommissionens holdning, som den i rette tid underrettede Det Forenede Kongerige om, og de vurderinger af klarheden i retstilstanden efter fællesskabsretten, de nationale retsinstanser har anlagt i forbindelse med de sager om foreløbige forholdsregler, der er indledt af de borgere, der berøres af anvendelsen af Merchant Shipping Act.

64 Endelig kan der også tages hensyn til det af Rawlings (Trawling) Ltd, sagsøger 37 i sag C-48/93, fremsatte anbringende om, at Det Forenede Kongerige ikke øjeblikkelig traf de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af den kendelse i sagen Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, der som nævnt ovenfor blev afsagt af Domstolens præsident den 10. oktober 1989, hvilket bevirkede, at det af selskabet lidte tab forøgedes unødvendigt. Dette forhold — som Det Forenede Kongerige ganske vist udtrykkeligt har bestridt under retsmødet — må, hvis det skulle vise sig at være rigtigt, af den nationale retsinstans anses for i sig selv at udgøre en åbenbar og dermed tilstrækkelig kvalificeret overtrædelse af fællesskabsretten.

65 Med hensyn til den tredje betingelse tilkommer det de nationale retsinstanser at tage stilling til, om der er en direkte årsagsforbindelse mellem overtrædelsen af den forpligtelse, der påhviler staten, og de skadelidtes tab.

66 De tre ovenfor anførte betingelser er nødvendige for og tilstrækkelige til, at borgerne har en ret til erstatning, uden at det af den grund er udelukket, at staten kan ifalde ansvar efter mindre restriktive betingelser i henhold til national ret.

67 Med det forbehold, at borgerne har en ret til erstatning, som følger direkte af fællesskabsretten, når de betingelser, der er anført i ovenstående præmis, er opfyldt, gennemføres statens erstatningsansvar for det forvoldte tab — som det fremgår af Francovich m.fl.-dommen, præmis 41, 42 og 43 — efter nationale erstatningsregler, dog således at betingelserne i medlemsstaternes nationale lovgivning for erstatning af tab ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (jf. også dom af 9.11.1983, sag 199/82, San Giorgio, Sml. s. 3595).

68 I så henseende kan de begrænsninger, der findes i de nationale retsordener med hensyn til det offentliges ansvar uden for kontraktforhold som følge af udøvelsen af den lovgivende magt, i praksis være egnede til at gøre det umuligt eller urimeligt vanskeligt for borgerne at gøre brug af den ved fællesskabsretten sikrede ret til erstatning for tab, der skyldes overtrædelse af denne.

69 I sag C-46/93 har den nationale retsinstans specielt rejst spørgsmålet om, hvorvidt national ret kan undergive et eventuelt krav på erstatning de samme begrænsninger, som gælder i tilfælde af, at en national lov strider mod trinhøjere nationale bestemmelser, f.eks. den situation, at en almindelig tysk forbundslov strider mod Forbundsrepublikken Tysklands GG.

70 Hertil bemærkes, at indførelsen af sådanne begrænsninger ganske vist synes at være i overensstemmelse med kravet om, at der ikke må fastsættes betingelser, der

er mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, men at det også må undersøges, om sådanne begrænsninger i praksis kan gøre det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning.

71 Den betingelse, der efter tysk ret gælder i tilfælde af, at en lov strider mod trinhøjere nationale bestemmelser, og som lader erstatningen være afhængig af, at lovgivers handling eller undladelse vedrører den enkeltes situation, ville i praksis gøre det umuligt eller urimeligt vanskeligt faktisk at erstatte tab, der skyldes overtrædelsen af fællesskabsretten, da de opgaver, der påhviler den nationale lovgiver, i princippet vedrører almenheden og ikke er rettet mod bestemte personer eller personkredse, der kan betragtes enkeltvis.

72 Eftersom en sådan betingelse er til hinder for de nationale retsinstansers forpligtelse til at sikre fællesskabsrettens fulde virkning og en effektiv beskyttelse af borgernes rettigheder, må den undlades anvendt i tilfælde af en overtrædelse af fællesskabsretten, der må tilregnes den nationale lovgiver.

73 Også den betingelse, der eventuelt kan komme på tale i engelsk ret, og hvorefter der, for at det offentlige kan ifalde ansvar, som udgangspunkt skal føres bevis for, at der foreligger misbrug af beføjelser ved udøvelsen af en offentlig funktion (misfeasance in public office), hvilket er utænkeligt, når der er tale om lovgiver, kan i praksis gøre det umuligt at opnå erstatning for tab, der skyldes overtrædelsen af fællesskabsretten, når denne må tilregnes den nationale lovgiver.

74 Svaret til de nationale retsinstanser må derfor være, at når en medlemsstats overtrædelse af fællesskabsretten må tilregnes den nationale lovgiver, der handler på et område, hvor denne har en vid skønsbeføjelse, når der skal træffes valg af normativ karakter, har de borgere, der har lidt skade, ret til erstatning, når den bestemmelse i fællesskabsretten, der er overtrådt, har til formål at tillægge dem rettigheder, når

overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og når der er en direkte årsagsforbindelse mellem overtrædelsen og de skadelidtes tab. Med dette forbehold gennemføres statens erstatningsansvar for det tab, der er forvoldt ved overtrædelsen af fællesskabsretten, som må tilregnes staten, efter nationale erstatningsregler, dog således at betingelserne i den nationale lovgivning, der finder anvendelse, ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og heller ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning.

Spørgsmålet om, hvorvidt erstatningen kan gøres betinget af culpa [spørgsmål 3) i sag C-46/93]

75 Med det tredje spørgsmål ønsker Bundesgerichtshof i det væsentlige oplyst, om den nationale retsinstans inden for rammerne af den nationale lovgivning, den anvender, kan gøre erstatningen af tabet betinget af, at der foreligger culpa (forsæt eller uagtsomhed) hos det statslige organ, overtrædelsen må tilregnes.

76 For det første bemærkes, at begrebet culpa — som det fremgår af oplysningerne i sagen — ikke har samme indhold i de forskellige retssystemer.

77 Dernæst bemærkes — som det fremgår af den redegørelse, der er givet som svar på det foregående spørgsmål — at når en overtrædelse af fællesskabsretten må tilregnes en medlemsstat, der handler på et område, hvor den har en vid skønsbeføjelse, når der skal træffes valg af normativ karakter, er anerkendelsen af en ret til erstatning på grundlag af fællesskabsretten bl.a. undergivet den betingelse, at den pågældende overtrædelse er tilstrækkelig kvalificeret.

78 Visse objektive og subjektive momenter, som i et nationalt retssystem kan være knyttet til culpabegrebet, er således relevante for bedømmelsen af, om en overtræ-

delse af fællesskabsretten er kvalificeret eller ej (se de ovenfor i præmis 56 og 57 omtalte momenter).

79 Heraf følger, at forpligtelsen til at erstatte de tab, der er forvoldt borgerne, ikke kan undergives en betingelse, der støttes på et culpabegreb, som går videre end den tilstrækkelig kvalificerede overtrædelse af fællesskabsretten. At fastsætte en sådan yderligere betingelse ville nemlig være ensbetydende med at rejse tvivl om retten til erstatning, som følger af fællesskabsretten.

80 Følgelig må svaret til den nationale retsinstans være, at den ikke inden for rammerne af den nationale lovgivning, den anvender, kan gøre erstatningen af tabet betinget af, at der hos det statslige organ, overtrædelsen må tilregnes, foreligger culpa (forsæt eller uagtsomhed), som går videre end den tilstrækkelig kvalificerede overtrædelse af fællesskabsretten.

Spørgsmålet om erstatningens faktiske omfang [spørgsmål 4 a), i sag C-46/93 og spørgsmål 2) i sag C-48/93]

81 Med disse spørgsmål anmoder de nationale retsinstanser i det væsentlige Domstolen om at fastsætte kriterier, der gør det muligt at fastlægge omfanget af den erstatning, som den medlemsstat, overtrædelsen må tilregnes, skal betale.

82 I den forbindelse må det understreges, at erstatningen for tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, skal stå i passende forhold til det lidte tab, således at der sikres en effektiv beskyttelse af deres rettigheder.

83 Da der ikke findes fællesskabsbestemmelser på dette område, tilkommer det den nationale retsorden i hver enkelt medlemsstat at fastsætte kriterier, der gør det muligt at fastlægge erstatningens omfang, dog således at kriterierne ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og at de under ingen omstændigheder må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning.

84 Specielt må det præciseres, at den nationale retsinstans ved afgørelsen af, hvilket tab der skal erstattes, kan undersøge, om den skadelidte på passende måde har søgt at undgå skaden eller begrænse dens omfang, og navnlig om skadelidte i rette tid har gjort brug af alle de retsmidler, der stod til hans disposition.

85 Ifølge en almindelig retsgrundsætning, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, skal skadelidte nemlig på passende måde søge at begrænse skadens omfang, idet vedkommende ellers selv må bære tabet (dom af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, præmis 33).

86 Bundesgerichtshof har spurgt, om erstatningspligten efter nationale bestemmelser generelt kan begrænses til skader på bestemte særligt beskyttede individuelle retsgoder, såsom ejendomsretten, eller om sagsøgernes tabte fortjeneste også skal dækkes. Den gør opmærksom på, at chancerne for at afsætte produkter fra andre medlemsstater på markedet efter tysk ret ikke opfattes som en del af virksomhedens beskyttede aktiver.

87 Hertil bemærkes, at det i tilfælde af overtrædelse af fællesskabsretten ikke kan accepteres, at tabt fortjeneste fuldstændig udelukkes fra de tab, der kan kræves erstattet. Specielt ved tvister af økonomisk eller forretningsmæssig karakter kan en sådan fuldstændig udelukkelse af tabt fortjeneste nemlig gøre det umuligt at erstatte tabet.

88 For så vidt angår de forskellige erstatningskrav, der er omhandlet i Divisional Court's andet spørgsmål, fastsættes der ikke særlige kriterier i fællesskabsretten. Det tilkommer den nationale retsinstans at træffe afgørelse vedrørende disse erstatningskrav i overensstemmelse med den nationale lovgivning, den anvender, idet de krav, der er anført ovenfor i præmis 83, dog skal overholdes.

89 Specielt med hensyn til tilkendelsen af »exemplary damages« må det præciseres, at denne form for erstatning — som den nationale retsinstans har anført — efter national ret er baseret på, at det fastslås, at vedkommende offentlige myndigheder har handlet uretfærdigt, vilkårligt eller forfatningsstridigt. For så vidt som disse former for adfærd kan udgøre en overtrædelse af fællesskabsretten eller forværre den, kan tilkendelse af »exemplary damages« ikke udelukkes under et søgsmål på grundlag af fællesskabsretten, når en sådan erstatning kan tilkendes under et tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret.

90 Svaret til de nationale retsinstanser må derfor være, at den erstatning, medlemsstaterne skal betale for skader, de har forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, skal stå i passende forhold til det lidte tab. Da der ikke findes fællesskabsbestemmelser på dette område, tilkommer det den nationale retsorden i hver enkelt medlemsstat at fastsætte kriterier, der gør det muligt at fastlægge erstatningens omfang, dog således at kriterierne ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og at de under ingen omstændigheder må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning. Nationale bestemmelser, hvorefter den skade, der kan erstattes, generelt begrænses til kun at omfatte skader på bestemte særligt beskyttede individuelle retsgoder, med udelukkelse af borgernes tabte fortjeneste, er ikke i overensstemmelse med fællesskabsretten. Endvidere skal særlige former for erstatning, såsom »exemplary damages« i henhold til engelsk ret, kunne tilkendes under et søgsmål på grundlag af fællesskabsretten, hvis de kan tilkendes under et tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret.

Spørgsmålet om, hvilken periode erstatningen skal omfatte [spørgsmål 4 b), i sag C-46/93]

91 Med dette spørgsmål ønsker den nationale retsinstans oplyst, om den skade, der skal erstattes, også omfatter skader, der var lidt, før Domstolen afsagde en dom, hvori det blev fastslået, at der forelå en overtrædelse.

92 Som det fremgår af svaret på det andet spørgsmål, følger retten til erstatning af fællesskabsretten, når de ovenfor i præmis 51 anførte betingelser er opfyldt.

93 En af betingelserne er, at overtrædelsen af fællesskabsretten er tilstrækkelig kvalificeret. En dom afsagt af Domstolen, hvorved det forinden er fastslået, at der foreligger en overtrædelse, er et moment, der ganske vist har afgørende betydning, men som ikke er nødvendigt for at godtgøre, at denne betingelse er opfyldt (jf. præmis 55, 56 og 57 i nærværende dom).

94 At anerkende, at vedkommende medlemsstats erstatningspligt kan begrænses til kun at omfatte skader, der er lidt, efter at Domstolen har afsagt en dom, hvori den pågældende overtrædelse er blevet fastslået, ville således være ensbetydende med at rejse tvivl om den ret til erstatning, der anerkendes af fællesskabsretsordenen.

95 Desuden ville det være i strid med princippet om fællesskabsrettens effektive virkning at gøre erstatning af skaden betinget af, at Domstolen forinden har fastslået, at der foreligger en overtrædelse af fællesskabsretten, der må tilregnes en medlemsstat, eftersom enhver ret til erstatning så ville være udelukket, så længe den formodede overtrædelse ikke har været genstand for et søgsmål anlagt af Kommissionen i medfør af traktatens artikel 169 og en fældende dom afsagt af Domstolen. Imidlertid kan rettigheder, der tilkommer borgerne, og som følger af fællesskabsbestemmelser, der har direkte virkning i medlemsstaternes interne retsorden, ikke

afhænge af Kommissionens vurdering af, om det er hensigtsmæssigt at anlægge sag mod en medlemsstat i henhold til traktatens artikel 169, eller af, om Domstolen eventuelt har afsagt en dom, hvori overtrædelsen fastslås (jf. i denne retning dom af 14.12.1982, forenede sager 314/81, 315/81, 316/81 og 83/82, Waterkeyn m.fl., Sml. s. 4337, præmis 16).

96 Det forelagte spørgsmål må derfor besvares med, at medlemsstaternes forpligtelse til at erstatte skader, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, der må tilregnes medlemsstaterne, ikke kan begrænses til kun at omfatte skader, der er lidt, efter at Domstolen har afsagt en dom, hvori den pågældende overtrædelse er blevet fastslået.

Begæringen om begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger

97 Den tyske regering har anmodet Domstolen om at begrænse de tab, Forbundsrepublikken Tyskland eventuelt skal erstatte, til kun at omfatte tab, der er indtrådt efter afsigelsen af dommen i den foreliggende sag, medmindre de skadelidte forinden har anlagt sag eller rejst en tilsvarende administrativ klage. Regeringen finder, at en sådan begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger er nødvendig som følge af dens betydelige økonomiske konsekvenser for Forbundsrepublikken.

98 For det tilfælde, at den nationale retsinstans måtte føle sig foranlediget til at fastslå, at betingelserne for, at Forbundsrepublikken Tyskland kan ifalde erstatningsansvar, er opfyldt i det foreliggende tilfælde, må det erindres, at statens erstatningsansvar for det forvoldte tab skal gennemføres efter nationale erstatningsregler. I forbindelse med de formelle og materielle betingelser i medlemsstaternes nationale lovgivning for erstatning af tab kan der tages hensyn til de krav, retssikkerhedsprincippet medfører.

99 Det bemærkes imidlertid, at disse betingelser ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og heller ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning (Francovich m.fl.-dommen, præmis 43).

100 Når henses hertil finder Domstolen det ufornødent at begrænse nærværende doms tidsmæssige virkninger.

Sagens omkostninger

101 De udgifter, der er afholdt af den danske, den tyske, den græske, den spanske, den franske og den nederlandske regering, Irland og Det Forenede Kongerige samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de nationale retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagernes omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Bundesgerichtshof ved kendelse af 28. januar 1993 og af High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, ved kendelse af 18. november 1992, for ret:

1) Princippet om, at medlemsstaterne er forpligtet til at erstatte tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, som må tilregnes

medlemsstaterne, finder anvendelse, når den pågældende overtrædelse må tilskrives den nationale lovgiver.

2) Når en medlemsstats overtrædelse af fællesskabsretten må tilregnes den nationale lovgiver, der handler på et område, hvor denne har en vid skønsbeføjelse, når der skal træffes valg af normativ karakter, har de borgere, der har lidt skade, ret til erstatning, når den bestemmelse i fællesskabsretten, der er overtrådt, har til formål at tillægge dem rettigheder, når overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og når der er en direkte årsagsforbindelse mellem overtrædelsen og de skadelidtes tab. Med dette forbehold gennemføres statens erstatningsansvar for det tab, der er forvoldt ved overtrædelsen af fællesskabsretten, som må tilregnes staten, efter nationale erstatningsregler, dog således at betingelserne i den nationale lovgivning, der finder anvendelse, ikke må være mindre gunstige end de betingelser, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og heller ikke må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning.

3) Den nationale retsinstans kan ikke inden for rammerne af den nationale lovgivning, den anvender, gøre erstatningen af tabet betinget af, at der hos det statslige organ, overtrædelsen må tilregnes, foreligger culpa (forsæt eller uagtsomhed), som går videre end den tilstrækkelig kvalificerede overtrædelse af fællesskabsretten.

4) Den erstatning, medlemsstaterne skal betale for skader, de har forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, skal stå i passende forhold til det lidte tab. Da der ikke findes fællesskabsbestemmelser på dette område, tilkommer det den nationale retsorden i hver enkelt medlemsstat at fastsætte kriterier, der gør det muligt at fastlægge erstatningens omfang, dog således at kriterierne ikke må være mindre gunstige end dem, der gælder for tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret, og at de under ingen omstændigheder må være udformet således, at de i praksis gør det umuligt eller urimeligt vanskeligt at opnå erstatning. Nationale bestemmelser, hvorefter den skade, der kan erstattes, generelt begrænses til kun at omfatte skader på bestemte særligt beskyttede individuelle retsgoder, med udelukkelse af

borgernes tabte fortjeneste, er ikke i overensstemmelse med fællesskabsretten. Endvidere skal særlige former for erstatning, såsom »exemplary damages« i henhold til engelsk ret, kunne tilkendes under et søgsmål på grundlag af fællesskabsretten, hvis de kan tilkendes under et tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret.

5) Medlemsstaternes forpligtelse til at erstatte skader, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, der må tilregnes medlemsstaterne, kan ikke begrænses til kun at omfatte skader, der er lidt, efter at Domstolen har afsagt en dom, hvori den pågældende overtrædelse er blevet fastslået.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Gulmann Murray

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 5. marts 1996.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident