ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
5 de Março de 1996 *

Nos processos apensos C-46/93 e C-48/93,

que têm por objecto dois pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo Bundesgerichtshof (C-46/93) e pela High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (C-48/93), destinados a obter, nos litígios pendentes nestes órgãos jurisdicionais entre

Brasserie du pêcheur SA

e

República Federal da Alemanha,

e entre

The Queen

e

Secretary of State for Transport

* Línguas de processo: alemão e inglês.

ex parte: Factortame Ltd e o.,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do princípio da responsabilidade do Estado por danos causados aos particulares em virtude de violações do direito comunitário que lhe são imputáveis,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: G. C. Rodríguez Iglesias (relator), presidente, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward e G. Hirsch, presidentes de secção, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: G. Tesauro,
secretários: H. von Holstein, secretário adjunto, e H. A. Rühl, administrador principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Brasserie du pêcheur SA, por H. Büttner, advogado em Karlsruhe,

— em representação do 1.° ao 36.° e do 38.° ao 84.° demandante no processo C-48/93, por D. Vaughan e G. Barling, QC, e D. Anderson, barrister, mandatados por S. Swabey, solicitor,

— em representação do 85.° ao 97.° demandante no processo C-48/93, por N. Green, barrister, mandatado por N. Horton, solicitor,

— em representação do 37.° demandante no processo C-48/93, por N. Forwood, QC, e P. Duffy, barrister, mandatados por Holman Fenwick & Willan, solicitors,

— em representação do Governo alemão, por E. Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agente, assistido por J. Sedemund, advogado em Colónia,

— em representação do Governo do Reino Unido, por J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por S. Richards, C. Vajda e R. Thompson, barristers,

— em representação do Governo dinamarquês, por J. Molde, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação do Governo espanhol, por A. J. Navarro González, director-geral da Coordenação Jurídica e Institucional Comunitária, e R. Silva de Lapuerta e G. Calvo Díaz, Abogados del Estado, do Serviço Jurídico do Estado, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo francês, por J.-P. Puissochet, director dos Assuntos Jurídicos no Ministério dos Negócios Estrangeiros, e C. de Salins, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos no mesmo ministério, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo irlandês, por A. Buckley, Chief State Solicitor, na qualidade de agente,

— em representação do Governo neerlandês, por A. Bos, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por C. Timmermans, director-geral adjunto do Serviço Jurídico, J. Pipkorn, consultor jurídico, e C. Docksey, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Brasserie du pêcheur SA, representada por H. Büttner e P. Soler-Couteaux, advogado no foro de Estrasburgo, do 1.° ao 36.° e do 38.° ao 84.° demandante no processo C-48/93, representados por D. Vaughan, G. Barling, D. Anderson e S. Swabey, do 85.° ao 97.° demandante no processo C-48/93, representados por N. Green, do 37.° demandante no processo C-48/93, representado por N. Forwood e P. Duffy, do Governo alemão, representado por J. Sedemund, do Governo do Reino Unido, representado por Sir N. Lyell, QC, Attorney General, e S. Richards, C. Vajda e J. E. Collins, do Governo dinamarquês, representado por P. Biering, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, do Governo helénico, representado por F. Georgakopoulos, consultor jurídico adjunto no Conselho Jurídico do Estado, na qualidade de agente, do Governo espanhol, representado por R. Silva de Lapuerta e G. Calvo Díaz, do Governo francês, representado por C. de Salins, do Governo neerlandês, representado por J. W. de Zwaan, consultor jurídico adjunto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, e da Comissão, representada por C. Timmermans, J. Pipkorn e C. Docksey, na audiência de 25 de Outubro de 1994,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 28 de Novembro de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por despachos de 28 de Janeiro de 1993 e de 18 de Novembro de 1992, que deram entrada no Tribunal de Justiça, respectivamente, em 17 e 18 de Fevereiro de 1993, o Bundesgerichtshof (processo C-46/93) e a High Court of Justice, Queen's Bench

Division, Divisional Court (processo C-48/93), submeteram, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, questões prejudiciais relativas aos pressupostos da responsabilidade de um Estado-Membro por danos causados aos particulares em virtude de violações do direito comunitário que lhe são imputáveis.

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de dois litígios que opõem, por um lado, a sociedade Brasserie du pêcheur SA (a seguir «Brasserie du pêcheur») à República Federal da Alemanha e, por outro, a sociedade Factortame Ltd e o. (a seguir «Factortame e o.») ao Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte.

Processo C-46/93

3 A Brasserie du pêcheur, sociedade francesa com sede em Schiltigheim (Alsácia), foi obrigada, em finais de 1981, de acordo com o que afirmou no órgão jurisdicional de reenvio, a interromper as suas exportações de cerveja para a Alemanha, pois as autoridades alemãs competentes consideraram que a cerveja que fabricava não estava em conformidade com a lei da pureza, consagrada nos §§ 9 e 10 da Biersteuergesetz (lei do imposto sobre a cerveja), de 14 de Março de 1952 (BGBl., p. 149), na versão de 14 de Dezembro de 1976 (BGBl., p. 3341, a seguir «BStG»).

4 A Comissão, considerando que essas disposições violavam o artigo 30.° do Tratado CEE, intentou uma acção por incumprimento contra a República Federal da Alemanha, em que pôs em causa tanto a proibição de comercializar, sob a designação de «Bier» (cerveja), cervejas legalmente fabricadas noutros Estados-Membros de acordo com métodos diferentes como a proibição de importar cervejas com aditivos. No acórdão de 12 de Março de 1987, Comissão/Alemanha (178/84, Colect., p. 1227), o Tribunal de Justiça considerou que a proibição de comercializar cervejas importadas de outros Estados-Membros, não conformes às disposições em causa da legislação alemã, era incompatível com o artigo 30.° do Tratado.

5 Assim, a Brasserie du pêcheur intentou uma acção contra a República Federal da Alemanha para reparação dos prejuízos sofridos entre 1981 e 1987 em virtude dessa restrição às importações, num montante global de 1 800 000 DM, correspondente a uma parte do prejuízo real.

6 O Bundesgerichtshof invoca, a este respeito, o § 839 do Bürgerliches Gesetzbuch (Código Civil alemão, a seguir «BGB») e o artigo 34.° da Grundgesetz (Lei Fundamental, a seguir «GG»). Nos termos do n.° 1, primeiro período, do § 839 do BGB, «Qualquer funcionário, que, com dolo ou negligência, violar os deveres que em virtude da sua função lhe incumbem no que se refere a terceiros, é obrigado, no que a estes se refere, a reparar o prejuízo que daí resultar.» O artigo 34.° da GG estabelece que «Se uma pessoa, no exercício de um cargo público que lhe foi confiado, violar as obrigações que o seu cargo lhe impõe no que toca a terceiros, a responsabilidade incumbe, em princípio, ao Estado ou à colectividade ao serviço de quem se encontra.»

7 Da conjugação destas disposições resulta que a aplicação do regime da responsabilidade do Estado depende de se poder considerar que o terceiro é afectado pela obrigação violada, o que quer dizer que o Estado só é responsável pela violação das obrigações que têm por destinatário um terceiro. Ora, tal como o Bundesgerichtshof refere, o legislador nacional, com a BStG, só assume funções que dizem respeito à colectividade, sem visar nenhuma pessoa ou categoria de pessoas em particular, que possam ser consideradas como «terceiros» na acepção dessas disposições.

8 Neste contexto, o Bundesgerichtshof colocou ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O princípio de direito comunitário de que os Estados-Membros têm o dever de ressarcir os danos sofridos por particulares em consequência de violações do direito comunitário imputáveis ao Estado-Membro em causa também é aplicável ao caso de uma violação daquele tipo consistir na não adaptação a normas hierarquicamente superiores de direito comunitário de uma lei formal

de um Parlamento nacional (no presente caso: não adaptação ao artigo 30.° do Tratado CEE dos §§ 9 e 10 da Biersteuergesetz)?

2) A ordem jurídica nacional pode determinar que qualquer direito a indemnização esteja sujeito às mesmas limitações que em caso de violação por lei nacional de normas de direito interno de valor hierarquicamente superior, como, por exemplo, a violação da Grundgesetz da República Federal da Alemanha por uma simples lei federal alemã?

3) A ordem jurídica nacional pode sujeitar o direito a indemnização à condição de os agentes estaduais aos quais é imputável a não adaptação poderem ser responsabilizados (a título doloso ou negligente)?

4) No caso de a resposta à primeira questão ser positiva e a resposta à segunda ser negativa:

   a) O dever de indemnizar pode ser limitado à reparação de danos em determinados bens jurídicos individuais, como a propriedade, de acordo com os critérios da ordem jurídica nacional, ou impõe uma reparação global dos danos em relação a qualquer perda patrimonial, incluindo os lucros cessantes?

   b) O dever de indemnizar impõe também o ressarcimento de danos surgidos antes de o acórdão do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias de 12 de Março de 1987 (178/84) ter declarado a contrariedade com o direito comunitário de posição hierarquicamente superior do § 10 da Biersteuergesetz alemã?»

Processo C-48/93

9 Em 16 de Dezembro de 1988, Factortame e o., englobando ao mesmo tempo pessoas singulares e sociedades de direito britânico, bem como os administradores e accionistas destas, intentaram uma acção na High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (a seguir «Divisional Court»), com o objectivo de impugnar a compatibilidade da parte II do Merchant Shipping Act 1988 (lei de 1988 sobre a Marinha Mercante) com o direito comunitário, em especial com o artigo 52.° do Tratado CEE. Esta lei entrou em vigor em 1 de Dezembro de 1988, sem prejuízo do período de transição que terminou em 31 de Março de 1989. Previa a criação de um novo registo para os navios de pesca britânicos e passava a sujeitar a sua matrícula, incluindo a dos já matriculados num anterior registo, a determinadas condições de nacionalidade, residência e domicílio dos proprietários. Os navios de pesca que não podiam ser matriculados no novo registo ficavam privados do direito de pescar.

10 Em resposta a questões colocadas pelo órgão jurisdicional a quem foi submetido o processo, o Tribunal de Justiça, no acórdão de 25 de Julho de 1991, Factortame II (C-221/89, Colect., p. I-3905), considerou que o direito comunitário se opõe à fixação de condições de nacionalidade, residência e domicílio dos proprietários e exploradores de um navio, como as previstas pelo sistema de registo instituído pelo Reino Unido, mas que, em contrapartida, não se opõe a que se imponha, como condição para a matrícula, que os navios sejam explorados e a suas actividades dirigidas e controladas a partir do território do Reino Unido.

11 Em 4 de Agosto de 1989, a Comissão intentou uma acção por incumprimento contra o Reino Unido. Paralelamente, apresentou um pedido de medidas provisórias com o objectivo de obter a suspensão da aplicação das condições de nacionalidade supra-referidas, com o fundamento de que violavam os artigos 7.°, 52.° e 221.° do Tratado CEE. Por despacho de 10 de Outubro de 1989, Comissão/Reino Unido (246/89 R, Colect., p. 3125), o presidente do Tribunal de Justiça deu provimento a esse pedido de suspensão. Em execução do despacho, o Reino Unido modificou o novo sistema de registo, com efeitos a partir de 2 de Novembro de 1989. Por acórdão de 4 de Outubro de 1991, Comissão/Reino Unido (C-246/89, Colect.,

p. I-4585), o Tribunal de Justiça confirmou que as condições de matrícula impugnadas na acção por incumprimento violavam o direito comunitário.

12 Entretanto, em 2 de Outubro de 1991, a Divisional Court proferiu um despacho no sentido de dar cumprimento ao acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de Julho de 1991, já referido, e, ao mesmo tempo, convidou os demandantes a especificarem os seus pedidos de indemnização. Os demandantes apresentaram então ao órgão jurisdicional uma exposição circunstanciada dos diversos fundamentos de indemnização invocados, e que incluem as despesas efectuadas e os prejuízos sofridos desde a entrada em vigor da legislação em causa, em 1 de Abril de 1989, até à sua revogação, em 2 de Novembro de 1989.

13 Por último, por despacho de 18 de Novembro de 1992, a Divisional Court autorizou a Rawlings (Trawling) Ltd, 37.° demandante no processo C-48/93, a modificar o seu pedido de indemnização, para nele incluir um pedido de indemnização «exemplar» por comportamento inconstitucional das autoridades públicas (exemplary damages for unconstitutional behaviour).

14 Neste contexto, a Divisional Court colocou ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Face a todas as circunstâncias do presente caso, quando

a) a legislação de um Estado-Membro estabeleceu condições referentes à nacionalidade, ao domicílio e à residência dos proprietários e exploradores de navios de pesca e dos accionistas e administradores das sociedades proprietárias ou exploradoras desses navios,

e

b) tais condições foram consideradas pelo Tribunal de Justiça, nos processos C-221/89 e C-246/89, como violando os artigos 5.°, 7.°, 52.° e 221.° do Tratado CEE,

têm essas pessoas, que eram proprietários ou exploradores de tais navios, ou administradores e/ou accionistas das sociedades proprietárias ou exploradoras desses navios, direito, ao abrigo do direito comunitário, à reparação por parte do Estado-Membro dos danos que tenham sofrido devido a todas ou quaisquer dessas violações ao Tratado CEE antes referidas?

2) Caso a questão 1 seja respondida pela afirmativa, que considerações, a existirem, exige o direito comunitário que os tribunais nacionais apliquem para a decisão dos pedidos de indemnização relativos:

a) às despesas e/ou aos lucros cessantes e/ou à perda de rendimentos durante o período após a entrada em vigor das referidas condições, durante o qual os navios foram forçados a ficar imobilizados, tiveram que tomar novas disposições para o exercício da pesca e/ou procurar obter a matrícula dos navios noutro local;

b) aos danos resultantes das vendas abaixo do seu valor dos navios ou das suas participações nestes, ou das acções das sociedades proprietárias dos navios;

c) aos danos resultantes da necessidade em que se viram de prestar cauções e pagar multas e despesas judiciais por alegadas infracções relacionadas com a exclusão dos navios do registo nacional de matrículas;

d) aos danos resultantes da impossibilidade para tais pessoas de serem proprietários ou de explorarem outros navios;

e) à perda das retribuições de administração;

f) às despesas suportadas com a tentativa de minorar os danos acima referidos;

g) a uma indemnização exemplar, tal como a pedida?»

15 Para mais ampla exposição dos factos dos litígios nos processos principais, da tramitação processual e das observações apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Esses elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação da decisão do Tribunal.

Quanto à responsabilidade do Estado por actos e omissões do legislador nacional contrários ao direito comunitário (primeira questão em ambos os processos C-46/93 e C-48/93)

16 Através da sua primeira questão, ambos os órgãos jurisdicionais nacionais pretendem saber, em substância, se o princípio segundo o qual os Estados-Membros são obrigados a reparar os danos causados aos particulares, em virtude das violações do direito comunitário que lhes são imputáveis, é aplicável quando o incumprimento de que são acusados é imputado ao legislador nacional.

17 A título preliminar, importa recordar que, no acórdão de 19 de Novembro de 1991, Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357, n.° 37), o Tribunal de Justiça declarou que o direito comunitário impõe o princípio segundo o qual os Estados-Membros são obrigados a reparar os prejuízos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário que lhes sejam imputáveis.

18 De acordo com os Governos alemão, irlandês e neerlandês, a obrigação dos Estados-Membros de repararem os prejuízos causados aos particulares só existia em caso de violação de disposições não directamente aplicáveis. No referido acórdão Francovich e o., o Tribunal de Justiça apenas teria pretendido colmatar uma lacuna do sistema de garantia dos direitos dos particulares. Na medida em que, a nível nacional, lhes é reconhecido um direito de acção para fazerem valer os direitos que retiram de disposições de direito comunitário directamente aplicáveis, não seria, de forma alguma, necessário conceder-lhes, além disso, um direito a ser indemnizado, directamente baseado no direito comunitário, em caso de violação dessas disposições.

19 Esta argumentação não pode ser acolhida.

20 Com efeito, é jurisprudência constante que a possibilidade que os particulares têm de invocar normas do Tratado, directamente aplicáveis, perante os órgãos jurisdicionais nacionais, só constitui uma garantia mínima e não chega para assegurar por si só a aplicação plena e completa do Tratado (v., designadamente, acórdãos de 15 de Outubro de 1986, Comissão/Itália, 168/85, Colect., p. 2945, n.° 11; de 26 de Fevereiro de 1991, Comissão/Itália, C-120/88, Colect., p. I-621, n.° 10; e de 26 de Fevereiro de 1991, Comissão/Espanha, C-119/89, Colect., p. I-641, n.° 9). Destinada a fazer prevalecer a aplicação de disposições de direito comunitário sobre disposições nacionais, esta possibilidade nem sempre consegue garantir ao particular o benefício dos direitos que o direito comunitário lhe reconhece e, designadamente, evitar que sofra um prejuízo em virtude de uma violação desse direito, imputável a um Estado-Membro. Ora, como decorre do n.° 33 do referido acórdão Francovich e o., a plena eficácia do direito comunitário seria posta em causa se os particulares não tivessem a possibilidade de obter reparação quando os seus direitos são lesados por uma violação do direito comunitário.

21 É o que se passa quando um particular, vítima da não transposição de uma directiva e impossibilitado de invocar directamente determinadas disposições desta perante o órgão jurisdicional nacional, em virtude do seu carácter insuficientemente preciso e incondicional, intenta uma acção de indemnização contra o Estado que não cumpre, por violação do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado. Nessas circunstâncias, que eram as do processo Francovich e o., já referido, a reparação

visa apagar as consequências danosas, para os beneficiários de uma directiva, da sua não transposição por um Estado-Membro.

22 O mesmo se passa em caso de lesão de um direito directamente conferido por uma norma comunitária, que os particulares podem invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Aqui, o direito à reparação constitui o corolário necessário do efeito directo das disposições comunitárias, cuja violação está na origem do prejuízo causado.

23 No caso em apreço, não se contesta que as disposições comunitárias em causa, ou seja, o artigo 30.° do Tratado, no processo C-46/93, e o artigo 52.°, no processo C-48/93, têm efeito directo, na medida em que conferem aos particulares direitos que estes podem invocar directamente perante os órgãos jurisdicionais nacionais. A violação dessas disposições pode dar lugar a reparação.

24 O Governo alemão sustenta, além disso, que um direito geral à reparação em favor dos particulares só pode ser consagrado por via legislativa e que o reconhecimento desse direito por via judicial é incompatível com a repartição das competências entre as instituições da Comunidade e os Estados-Membros e com o equilíbrio institucional instaurado pelo Tratado.

25 A este respeito, importa sublinhar que a questão da existência e do âmbito da responsabilidade de um Estado, por danos decorrentes da violação das obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário, tem a ver com a interpretação do Tratado, que, enquanto tal, é da competência do Tribunal de Justiça.

26 No caso em apreço, como no acórdão Francovich e o., já referido, esta questão de interpretação foi submetida ao Tribunal de Justiça por órgãos jurisdicionais nacionais, nos termos do artigo 177.° do Tratado.

27 Não existindo, no Tratado, disposições que regulem de uma forma expressa e precisa as consequências decorrentes das violações do direito comunitário pelos Estados-Membros, incumbe ao Tribunal de Justiça, no exercício da missão que o artigo 164.° do Tratado lhe confere, garantir o respeito do direito na interpretação e aplicação do Tratado, responder a essa questão de acordo com os métodos de interpretação geralmente aceites, recorrendo, designadamente, aos princípios fundamentais do sistema jurídico comunitário e, eventualmente, a princípios gerais comuns aos sistemas jurídicos dos Estados-Membros.

28 É, aliás, para os princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros que o artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, remete em matéria de responsabilidade extracontratual da Comunidade por danos causados pelas suas instituições ou pelos seus agentes no exercício das suas funções.

29 O princípio assim expressamente estabelecido, no artigo 215.° do Tratado, da responsabilidade extracontratual da Comunidade, mais não é do que uma expressão do princípio geral de direito — reconhecido pelas ordens jurídicas dos Estados-Membros — segundo o qual uma acção ou omissão ilegal dá origem a uma obrigação de reparar o prejuízo causado. Esta disposição faz igualmente surgir a obrigação de os poderes públicos repararem os danos causados no exercício das suas funções.

30 Importa observar, por outro lado, que, num grande número de sistemas jurídicos nacionais, o regime jurídico da responsabilidade do Estado foi determinantemente estabelecido por via jurisprudencial.

31 Tendo em atenção o que acaba de ser dito, o Tribunal de Justiça já tinha afirmado, no n.° 35 do referido acórdão Francovich e o., que o princípio da responsabilidade do Estado por prejuízos causados aos particulares por violações do direito comunitário que lhe sejam imputáveis é inerente ao sistema do Tratado.

32 Daqui decorre que o princípio é válido para qualquer violação do direito comunitário por um Estado-Membro, independentemente da entidade do Estado-Membro cuja acção ou omissão está na origem do incumprimento.

33 Além disso, face à exigência fundamental da ordem jurídica comunitária que constitui a uniformidade de aplicação do direito comunitário (v., designadamente, acórdão de 21 de Fevereiro de 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 e C-92/89, Colect., p. I-415, n.° 26), a obrigação de reparar os danos causados aos particulares em virtude das violações do direito comunitário não pode depender das regras internas de repartição das competências entre os poderes constitucionais.

34 Cabe sublinhar a este respeito que, como foi referido pelo advogado-geral no n.° 38 das suas conclusões, na ordem jurídica internacional, o Estado, cuja responsabilidade está em causa em virtude da violação de um compromisso internacional, é igualmente considerado na sua unidade, independentemente da violação que está na origem do prejuízo ser imputável ao poder legislativo, judicial ou executivo. E isto é tanto mais assim na ordem jurídica comunitária, quanto todos os organismos do Estado, inclusive o poder legislativo, são obrigados, no desempenho das suas funções, a respeitar as normas impostas pelo direito comunitário que sejam susceptíveis de regular directamente a situação dos particulares.

35 Do mesmo modo, o facto de o incumprimento imputado ser, na perspectiva das regras internas, imputável ao legislador nacional, não pode pôr em causa as exigências decorrentes da protecção dos direitos dos particulares que invocam o direito comunitário e, no caso em apreço, o direito de, junto dos órgãos jurisdicionais nacionais, obter reparação do prejuízo causado pelo referido incumprimento.

36 Por conseguinte, deve responder-se aos órgãos jurisdicionais nacionais no sentido de que o princípio segundo o qual os Estados-Membros são obrigados a reparar os prejuízos causados aos particulares em virtude das violações do direito comunitário que lhes são imputáveis é aplicável sempre que o incumprimento em causa seja atribuído ao legislador nacional.

Quanto às condições da concretização da responsabilidade do Estado por actos e omissões do legislador nacional contrários ao direito comunitário (segunda questão no processo C-46/93 e primeira questão no processo C-48/93)

37 Através destas questões, os órgãos jurisdicionais nacionais solicitam ao Tribunal de Justiça que esclareça as condições em que, na perspectiva das circunstâncias do caso em apreço, o direito comunitário garante aos particulares um direito à reparação dos danos que lhes são causados em virtude de violações do direito comunitário imputáveis a um Estado-Membro.

38 A este propósito, importa recordar que, embora a responsabilidade do Estado seja imposta pelo direito comunitário, as condições em que a mesma institui um direito a reparação dependem da natureza da violação do direito comunitário que está na origem do prejuízo causado (acórdão Francovich e o., já referido, n.° 38).

39 A fim de determinar essas condições, há que considerar, em primeiro lugar, os princípios próprios à ordem jurídica comunitária que servem de fundamento à responsabilidade do Estado, ou seja, a plena eficácia das normas comunitárias e a protecção efectiva dos direitos que reconhecem, bem como a obrigação de cooperação que incumbe aos Estados-Membros nos termos do artigo 5.° do Tratado (acórdão Francovich e o., já referido, n.ºs 31 a 36).

40 Além disso, é importante, como a Comissão e os diferentes Governos que apresentaram observações sublinharam, referir a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à responsabilidade extracontratual da Comunidade.

41 Com efeito, por um lado, o artigo 215.°, segundo parágrafo, do Tratado, remete, em matéria de responsabilidade extracontratual da Comunidade, para os princípios

gerais comuns aos direitos dos Estados-Membros, em que o Tribunal de Justiça igualmente se inspira, na falta de regras escritas, noutros domínios do direito comunitário.

42 Por outro lado, as condições de efectivação da responsabilidade do Estado por danos causados aos particulares em virtude da violação do direito comunitário não devem, caso não existam razões específicas, diferir das que regulam a responsabilidade da Comunidade em circunstâncias equiparáveis. Com efeito, a protecção dos direitos que os particulares retiram do direito comunitário não pode variar em função da natureza nacional ou comunitária da autoridade que está na origem do prejuízo.

43 O regime construído pelo Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 215.° do Tratado, especialmente a propósito da responsabilidade decorrente de actos normativos, tem designadamente em consideração a complexidade das situações a regular, as dificuldades de aplicação ou de interpretação dos textos e, de uma forma mais especial, a margem de apreciação de que dispõe o autor do acto impugnado.

44 É tomando em consideração o amplo poder de apreciação de que dispõem as instituições para a efectivação das políticas comunitárias que a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à responsabilidade extracontratual da Comunidade foi elaborada, em especial, a propósito de actos normativos que implicam opções de política económica.

45 Com efeito, a concepção restritiva da responsabilidade da Comunidade derivada do exercício das suas actividades normativas explica-se pelo facto de que, por um lado, o exercício da função legislativa, mesmo quando existe um controlo jurisdicional da legalidade dos actos, não deve ser dificultado pela perspectiva de pedidos de indemnização sempre que o interesse geral da Comunidade ordene que se adoptem medidas normativas susceptíveis de afectar os interesses dos particulares, e

que, por outro, num contexto normativo que se caracteriza pela existência de um amplo poder de apreciação, indispensável à concretização de uma política comunitária, a Comunidade só pode ser responsabilizada se a instituição em causa violou de forma manifesta e grave os limites que se impõem ao exercício dos seus poderes (acórdão de 25 de Maio de 1978, HNL e o./Conselho e Comissão, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 e 40/77, Recueil, p. 1209, n.os 5 e 6).

46 Recordados estes pontos, cabe observar que o legislador nacional, como aliás as instituições comunitárias, não dispõe, de forma sistemática, de um amplo poder de apreciação quando actua num domínio regulado pelo direito comunitário. Este pode impor-lhe obrigações de resultado ou obrigações de comportamento ou de abstenção que reduzem, por vezes consideravelmente, a sua margem de apreciação. É isso o que se passa quando, como nas circunstâncias a que se refere o acórdão Francovich e o., já referido, o Estado-Membro é obrigado, nos termos do artigo 189.° do Tratado, a tomar, dentro de um certo prazo, todas as medidas necessárias para alcançar o resultado imposto por uma directiva. Nesse caso, o facto de as medidas a adoptar incumbirem ao legislador nacional é irrelevante para a efectivação da responsabilidade do Estado-Membro devido à não transposição da directiva.

47 Em contrapartida, quando um Estado-Membro actua num domínio em que dispõe de um amplo poder de apreciação, comparável ao de que dispõem as instituições comunitárias para a implementação das políticas comunitárias, as condições em que pode ser responsabilizado devem, em princípio, ser iguais às de que depende a responsabilidade da Comunidade numa situação comparável.

48 No caso que deu origem ao processo C-46/93, o legislador alemão legislou no domínio dos géneros alimentícios, mais concretamente, no da cerveja. Como não existia harmonização comunitária nesse domínio, o legislador nacional dispunha de um amplo poder de apreciação para aprovar uma regulamentação relativa à qualidade da cerveja comercializada.

49 No que se refere aos factos que estão na origem do processo C-48/93, o legislador do Reino Unido dispunha igualmente de um amplo poder de apreciação. Com efeito, a legislação em litígio dizia respeito, por um lado, à matrícula dos navios, domínio que, face ao actual estádio de desenvolvimento do direito comunitário, releva da competência dos Estados-Membros, e, por outro, à regulamentação das actividades da pesca, sector em que a concretização da política comum deixa uma certa margem de apreciação aos Estados-Membros.

50 Verifica-se portanto que, nos dois casos, os legisladores alemão e do Reino Unido se viram confrontados com situações que implicavam escolhas equiparáveis às efectuadas pelas instituições comunitárias aquando da adopção de actos normativos que relevam de uma política comunitária.

51 Nessas circunstâncias, o direito comunitário reconhece um direito à reparação desde que se encontrem satisfeitas três condições, ou seja, que a regra de direito violada tenha por objecto conferir direitos aos particulares, que a violação seja suficientemente caracterizada e, por último, que exista um nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas.

52 Com efeito, essas condições satisfazem, em primeiro lugar, as exigências da plena eficácia das normas comunitárias e da protecção efectiva dos direitos que reconhecem.

53 Em segundo lugar, essas condições correspondem, em substância, às que o Tribunal de Justiça definiu, ao abrigo do artigo 215.°, na sua jurisprudência relativa à responsabilidade da Comunidade pelos prejuízos causados aos particulares por actos normativos ilegais das suas instituições.

54 A primeira condição encontra-se claramente preenchida no que se refere ao artigo 30.° do Tratado, invocado no processo C-46/93, e ao artigo 52.°, invocado no processo C-48/93. Com efeito, embora o artigo 30.° imponha uma proibição aos Estados-Membros, também gera, em favor dos particulares, direitos que os órgãos jurisdicionais nacionais devem proteger (acórdão de 22 de Março de 1977, Iannelli e Volpi/Meroni, 74/76, Colect., p. 175, n.° 13). Do mesmo modo, o artigo 52.° do Tratado confere, por essência, direitos aos particulares (acórdão de 21 de Junho de 1974, Reyners, 2/74, Colect., p. 325, n.° 25).

55 Quanto à segunda condição, tanto no que respeita à responsabilidade da Comunidade, nos termos do artigo 215.°, como no que se refere à responsabilidade dos Estados-Membros, por violações do direito comunitário, o critério decisivo para considerar que existe uma violação do direito comunitário suficientemente caracterizada é o da violação manifesta e grave, tanto por um Estado-Membro como por uma instituição comunitária, dos limites que se impõem ao seu poder de apreciação.

56 A este respeito, entre os elementos que o órgão jurisdicional competente pode ser levado a considerar, importa sublinhar o grau de clareza e de precisão da regra violada, o âmbito da margem de apreciação que a regra violada deixa às autoridades nacionais ou comunitárias, o carácter intencional ou involuntário do incumprimento verificado ou do prejuízo causado, o carácter desculpável ou não de um eventual erro de direito, o facto de as atitudes adoptadas por uma instituição comunitária terem podido contribuir para a omissão, a adopção ou a manutenção de medidas ou práticas nacionais contrárias ao direito comunitário.

57 De qualquer modo, encontramo-nos perante uma violação do direito comunitário suficientemente caracterizada, quando esta perdurou, apesar de ter sido proferido um acórdão em que se reconhecia o incumprimento imputado ou um acórdão num reenvio prejudicial, ou apesar de existir uma jurisprudência bem assente do Tribunal de Justiça na matéria, dos quais resulte o carácter ilícito do comportamento em causa.

58 No caso em apreço, o Tribunal não pode substituir a sua apreciação à dos órgãos jurisdicionais nacionais, únicas entidades competentes para conhecer dos factos que estão na origem dos processos principais e para caracterizar as violações do direito comunitário em causa. No entanto, considera útil recordar determinados elementos que os órgãos jurisdicionais nacionais poderiam tomar em consideração.

59 Assim, no processo C-46/93, importa distinguir a questão da manutenção, pelo legislador alemão, das disposições da Biersteuergesetz relativas à pureza da cerveja, que proíbem a comercialização, sob a denominação de «Bier», das cervejas importadas de outros Estados-Membros, legalmente fabricadas de acordo com regras diferentes, e a da manutenção das disposições dessa mesma lei, que proíbem a importação de cervejas com aditivos. Com efeito, a violação do artigo 30.° do Tratado pela legislação alemã, no que se refere às disposições relativas à denominação do produto posto à venda, dificilmente podia ser considerada um erro desculpável, pois a incompatibilidade dessa regulamentação com o artigo 30.° do Tratado é manifesta à luz da jurisprudência anterior do Tribunal de Justiça, em especial, dos acórdãos de 20 de Fevereiro de 1979, dito «Cassis de Dijon», Rewe-Zentral (120/78, Recueil, p. 649), e de 9 de Dezembro de 1981, Comissão/Itália (193/80, Recueil, p. 3019). Em contrapartida, os elementos de apreciação de que dispunha o legislador nacional, face à jurisprudência na matéria, para decidir se a proibição de utilizar aditivos era contrária ao direito comunitário, pareciam ser sensivelmente menos conclusivos até ao acórdão de 12 de Março de 1987, Comissão/Alemanha, já referido, em que o Tribunal de Justiça considerou esta proibição incompatível com o artigo 30.°

60 Do mesmo modo, podem ser formuladas diversas observações quanto à regulamentação nacional visada pelo processo C-48/93.

61 A decisão do legislador do Reino Unido de introduzir no Merchant Shipping Act 1988 disposições relativas às condições de matrícula dos navios de pesca deve ser apreciada diferentemente consoante se trate de disposições que sujeitam a matrícula a uma condição de nacionalidade, que se traduzem numa discriminação directa manifestamente contrária ao direito comunitário, ou se trate de disposições que

estabelecem condições de residência e de domicílio dos proprietários e exploradores dos navios.

62 A exigência destas últimas condições surge, de imediato, como incompatível com, designadamente, o artigo 52.° do Tratado, embora o Reino Unido pretendesse justificá-las com base nos objectivos da política comum da pesca. No acórdão Factortame II, já referido, o Tribunal rejeitou esta justificação.

63 Para determinar se a violação do artigo 52.°, assim cometida pelo Reino Unido, era suficientemente caracterizada, o órgão jurisdicional nacional podia considerar, entre outras, as controvérsias jurídicas ligadas às especificidades da política comum da pesca, a atitude da Comissão, que deu a conhecer a sua posição ao Reino Unido em tempo útil, e as apreciações sobre o estado de certeza do direito comunitário formuladas pelos órgãos jurisdicionais nacionais no âmbito dos processos de medidas provisórias instaurados pelos particulares afectados pela aplicação do Merchant Shipping Act.

64 Por último, importa considerar igualmente a afirmação da Rawlings (Trawling) Ltd, 37.° demandante no processo C-48/93, segundo a qual o Reino Unido não adoptou de imediato as medidas necessárias à execução do despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 10 de Outubro de 1989, Comissão/Reino Unido, já referido, o que conduziu a um aumento inútil dos prejuízos que tinha sofrido. Esse facto, expressamente contestado pelo Governo do Reino Unido na audiência, deveria, se se revelasse verdadeiro, ser considerado pelo órgão jurisdicional nacional como constituindo, por si só, uma violação manifesta e, portanto, suficientemente caracterizada do direito comunitário.

65 Quanto à terceira condição, incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais verificar se existe um nexo de causalidade directo entre a violação da obrigação que incumbe ao Estado e o prejuízo sofrido pelas pessoas lesadas.

66 As três condições supra-referidas são necessárias e suficientes para instituir em favor dos particulares um direito a obter reparação, sem no entanto impedir que a responsabilidade do Estado possa ser efectivada em condições menos restritivas com base no direito nacional.

67 Tal como resulta do acórdão Francovich e o., já referido (n.os 41 a 43), sem prejuízo do direito à reparação que se funda directamente no direito comunitário e desde que as condições referidas no número anterior se encontrem satisfeitas, é no âmbito do direito nacional da responsabilidade que incumbe ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado, subentendendo-se que as condições fixadas pelas legislações nacionais em matéria de reparação dos danos não podem ser menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna e não podem ser organizadas de forma a tornar praticamente impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação (v., igualmente, acórdão de 9 de Novembro de 1983, San Giorgio, 199/82, Recueil, p. 3595).

68 A este respeito, as restrições existentes nas ordens jurídicas nacionais em matéria de responsabilidade extracontratual das autoridades públicas decorrente do exercício da função legislativa podem tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil o exercício pelos particulares do direito à reparação, tal como se encontra garantido pelo direito comunitário, por prejuízos causados pela sua violação.

69 No processo C-46/93, o órgão jurisdicional nacional interroga-se sobretudo sobre a questão de saber se o direito nacional pode sujeitar um eventual direito à indemnização às mesmas restrições que existem para os casos de violação por uma lei de disposições nacionais hierarquicamente superiores, ou seja, por exemplo, em caso de violação da GG da República Federal da Alemanha por uma simples lei federal.

70 A este respeito, importa sublinhar que, embora a imposição dessas restrições surja como conforme à exigência de não fixar condições menos favoráveis do que as

estabelecidas para reclamações semelhantes de natureza interna, torna-se ainda necessário examinar se essas restrições não são susceptíveis de, na prática, tornar impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação.

71 Ora, a condição imposta pelo direito alemão em caso de violação por uma lei de disposições nacionais hierarquicamente superiores, que subordina a reparação ao facto de o acto ou a omissão do legislador se referir a uma situação individual, tornava, na prática, impossível ou excessivamente difícil a reparação efectiva dos prejuízos resultantes da violação do direito comunitário, dado que as tarefas que incumbem ao legislador nacional dizem respeito, em princípio, à colectividade, sem visar qualquer pessoa ou categoria de pessoas que possam ser individualmente consideradas.

72 Esta condição, na medida em que levanta obstáculos à obrigação que incumbe aos órgãos jurisdicionais nacionais de garantir a plena eficácia do direito comunitário, assegurando uma protecção efectiva dos direitos dos particulares, deve ser afastada em caso de incumprimento do direito comunitário imputável ao legislador nacional.

73 Do mesmo modo, a eventual condição que impõe, em princípio, o direito inglês, para que exista responsabilização da autoridade pública, de fazer a prova da existência de um abuso de poder no exercício de uma função pública («misfeasance in public office»), abuso que é inconcebível da parte do legislador, é igualmente susceptível de tornar, na prática, impossível a obtenção da reparação dos prejuízos resultantes da violação do direito comunitário, quando esta é imputável ao legislador nacional.

74 Importa, portanto, responder às questões colocadas pelos órgãos jurisdicionais nacionais no sentido de que, quando uma violação do direito comunitário por um Estado-Membro é imputável ao legislador nacional que actua num domínio onde dispõe de um amplo poder de apreciação para efectuar escolhas normativas, os particulares lesados têm direito à reparação desde que a regra de direito comunitário violada tenha por objecto conferir-lhes direitos, que a violação seja suficientemente

caracterizada e que exista um nexo de causalidade directo entre essa violação e o prejuízo sofrido pelos particulares. Com esta reserva, é no quadro do direito nacional da responsabilidade que incumbe ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado pela violação do direito comunitário que lhe é imputável, subentendendo-se que as condições fixadas pela legislação nacional aplicável não podem ser menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna, nem estabelecidas de forma a tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação.

Quanto à possibilidade de fazer depender a reparação da existência de culpa (terceira questão no processo C-46/93)

75 Através da sua terceira questão, o Bundesgerichtshof pretende determinar, em substância, se o órgão jurisdicional nacional, no quadro da legislação nacional que aplica, pode subordinar a reparação do prejuízo à existência de dolo ou negligência por parte do órgão estadual a quem o incumprimento é imputável.

76 Importa, antes de mais, sublinhar que, tal como resulta dos autos, o conceito de culpa não é idêntico nos diferentes sistemas jurídicos.

77 Importa, em seguida, recordar que, tal como resulta da exposição desenvolvida na resposta à questão anterior, quando uma violação do direito comunitário é imputável a um Estado-Membro que actua num domínio em que dispõe de um amplo poder de apreciação para efectuar escolhas normativas, o reconhecimento de um direito à reparação com base no direito comunitário depende, designadamente, de a violação em causa ser suficientemente caracterizada.

78 Alguns elementos objectivos e subjectivos que, no quadro de um sistema jurídico nacional, podem ser associados ao conceito de culpa, são assim relevantes para se

determinar se uma violação do direito comunitário é ou não caracterizada (v. os elementos em causa nos n.os 56 e 57, *supra*).

79 Daqui resulta que a obrigação de reparar os prejuízos causados aos particulares não pode ficar subordinada a uma condição extraída do conceito de culpa que vá além da violação suficientemente caracterizada do direito comunitário. Com efeito, a imposição de uma tal condição suplementar seria o mesmo que pôr em causa o direito à reparação que tem o seu fundamento na ordem jurídica comunitária.

80 Em consequência, importa responder ao órgão jurisdicional nacional no sentido de que não pode, no quadro da legislação nacional que aplica, subordinar a reparação do prejuízo à existência de dolo ou negligência por parte do órgão estadual a quem o incumprimento é imputável, que vá além da violação suficientemente caracterizada do direito comunitário.

Quanto ao alcance material da reparação [quarta questão, alínea a), no processo C-46/93, e segunda questão no processo C-48/93]

81 Através dessas questões, os órgãos jurisdicionais nacionais pretendem, em substância, que o Tribunal de Justiça defina os critérios que permitem determinar a extensão da indemnização que incumbe ao Estado-Membro responsável pelo incumprimento.

82 A este respeito, importa sublinhar que a reparação dos prejuízos causados aos particulares em virtude de violações do direito comunitário deve ser adequada ao prejuízo sofrido, por forma a garantir uma protecção efectiva dos seus direitos.

83 Não existindo disposições comunitárias neste domínio, incumbe ao ordenamento jurídico interno a cada Estado-Membro fixar os critérios que permitem determinar a extensão da indemnização, subentendendo-se que não podem ser menos favoráveis do que os relativos a pretensões semelhantes baseadas no direito interno e que, em caso algum, podiam ser fixados de forma a tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil a reparação.

84 Em especial, importa esclarecer que, para determinar o prejuízo indemnizável, o juiz nacional pode verificar se a pessoa lesada foi razoavelmente diligente para evitar o prejuízo ou limitá-lo e se, designadamente, utilizou em tempo útil todas as vias de direito que estavam à sua disposição.

85 Com efeito, à luz de um princípio geral comum aos sistemas jurídicos dos Estados-Membros, a pessoa lesada, correndo o risco de dever suportar ela própria o prejuízo, deve provar uma diligência razoável para limitar a extensão do prejuízo (acórdão de 19 de Maio de 1992, Mulder e o./Conselho e Comissão, C-104/89 e C-37/90, Colect., p. I-3061, n.° 33).

86 O Bundesgerichtshof pergunta se uma regulamentação nacional pode limitar, de um modo geral, a obrigação de reparação aos danos causados a determinados bens individuais especialmente protegidos, por exemplo, os causados à propriedade, ou se deve abranger igualmente o lucro cessante dos demandantes. Esclarece que as possibilidades de comercializar produtos originários de outros Estados-membros não são consideradas, em direito alemão, como fazendo parte do activo protegido das empresas.

87 A este respeito, importa sublinhar que a exclusão total, a título do prejuízo reparável, do lucro cessante não pode ser aceite em caso de violação do direito comunitário. Com efeito, especialmente a propósito de litígios de ordem económica ou comercial, uma tal exclusão total do lucro cessante é susceptível de tornar impossível, de facto, a reparação do prejuízo.

88 Relativamente aos diferentes tipos de danos a que se refere a segunda questão da Divisional Court, o direito comunitário não estabelece critérios específicos. Compete ao órgão jurisdicional nacional pronunciar-se sobre esses tipos de prejuízos, em conformidade com o direito nacional que aplica, sem prejuízo das exigências recordadas no n.° 83, *supra*.

89 No que se refere, em especial, à concessão de uma indemnização «exemplar» («exemplary damages»), importa esclarecer que esse tipo de reparação se baseia no direito interno, como foi referido pelo órgão jurisdicional nacional, no reconhecimento de que as autoridades públicas em causa actuaram de maneira opressiva, arbitrária ou inconstitucional. Na medida em que esses comportamentos podem constituir uma violação do direito comunitário ou agravá-la, não se pode excluir a concessão de uma indemnização «exemplar» no quadro de uma reclamação ou acção baseada no direito comunitário quando esse tipo de indemnização pode ser concedida no quadro de uma reclamação ou acção semelhante baseada no direito nacional.

90 Deve pois responder-se aos órgãos jurisdicionais nacionais que a reparação, pelos Estados-Membros, dos prejuízos que causaram aos particulares em virtude de violações do direito comunitário deve ser adequada ao prejuízo sofrido. Não existindo disposições comunitárias nesse domínio, incumbe ao ordenamento jurídico interno de cada Estado-Membro fixar os critérios que permitem determinar a extensão da indemnização, subentendendo-se que não podem ser menos favoráveis do que os relativos às reclamações ou acções semelhantes baseadas no direito interno e que, de modo algum, podem ser fixados de forma a tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil a reparação. Uma regulamentação nacional que limita, de um modo geral, o prejuízo reparável apenas aos prejuízos causados a determinados bens individuais especialmente protegidos, com exclusão do lucro cessante dos particulares, viola o direito comunitário. No quadro de reclamações ou acções baseadas no direito comunitário, devem, por outro lado, poder ser concedidas indemnizações específicas, como a indemnização «exemplar» do direito inglês, se também o puderem ser no quadro de reclamações ou acções semelhantes baseadas no direito nacional.

Quanto ao período abrangido pela reparação [quarta questão, alínea b), no processo C-46/93]

91 Através desta questão, o órgão jurisdicional nacional pretende saber se o prejuízo reparável abrange igualmente os prejuízos sofridos anteriormente à pronúncia de um acórdão do Tribunal de Justiça que reconhece a existência de um incumprimento.

92 Tal como resulta da resposta dada à segunda questão, o direito à reparação existe com base no direito comunitário, desde que as condições referidas no n.° 51, *supra*, se encontrem satisfeitas.

93 Uma dessas condições é que a violação do direito comunitário seja suficientemente caracterizada. Ora, a existência de um acórdão anterior do Tribunal de Justiça em que se reconhece o incumprimento é um elemento certamente determinante, mas não indispensável, para verificar que a referida condição se encontra satisfeita (v. n.os 55 a 57 do presente acórdão).

94 Aceitar que a obrigação de reparação que incumbe ao Estado-Membro em causa possa ficar limitada apenas aos prejuízos sofridos posteriormente à pronúncia de um acórdão do Tribunal, em que se reconhece o incumprimento em questão, seria o mesmo, portanto, que pôr em causa o direito à reparação reconhecido pela ordem jurídica comunitária.

95 Além disso, subordinar a reparação do prejuízo à exigência de uma declaração prévia pelo Tribunal de um incumprimento ao direito comunitário imputável a um Estado-Membro, seria contrário ao princípio da efectividade do direito comunitário, pois impediria a existência de uma qualquer possibilidade de reparação enquanto o presumido incumprimento não fosse objecto de uma acção intentada pela Comissão nos termos do artigo 169.° do Tratado e de uma condenação pelo Tribunal de Justiça. Ora, os direitos em benefício dos particulares, decorrentes das disposições comunitárias com efeito directo na ordem interna dos Estados-

-Membros, não podem depender do juízo da Comissão sobre a oportunidade de actuar nos termos do artigo 169.° do Tratado contra um Estado-Membro, nem da pronúncia pelo Tribunal de Justiça de um eventual acórdão de incumprimento (nesse sentido, acórdão de 14 de Dezembro de 1982, Waterkeyn e o., 314/81, 315/81, 316/81 e 83/82, Recueil, p. 4337, n.° 16).

96 Importa portanto responder à questão colocada no sentido de que a obrigação dos Estados-Membros de repararem os prejuízos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário que lhes são imputáveis não pode ficar limitada apenas aos prejuízos sofridos após a pronúncia de um acórdão do Tribunal de Justiça em que se declara o incumprimento imputado.

Quanto ao pedido de limitar os efeitos do acórdão no tempo

97 O Governo alemão solicita ao Tribunal de Justiça que limite o prejuízo reparável, eventualmente, pela República Federal da Alemanha, apenas aos prejuízos que se verificaram após a pronúncia do acórdão no presente processo, desde que as vítimas não tenham anteriormente intentado uma acção perante os tribunais ou apresentado uma reclamação equivalente. Considera que essa limitação no tempo dos efeitos do acórdão é necessária em razão da importância das suas consequências financeiras para a República Federal.

98 Admitindo que o órgão jurisdicional nacional seja levado a declarar que as condições para a responsabilização da República Federal da Alemanha se encontram preenchidas no caso em apreço, importa recordar que é no quadro do direito nacional da responsabilidade que incumbe ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado. As condições de fundo e de forma, fixadas pelas diversas legislações nacionais em matéria de reparação dos danos, podem tomar em linha de conta as exigências do princípio da segurança jurídica.

99 Importa recordar, no entanto, que essas condições não podem ser menos favoráveis do que as que dizem respeito a pretensões semelhantes de natureza interna, nem podem ser organizadas de forma a tornar praticamente impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação (acórdão Francovich e o., já referido, n.° 43).

100 Face ao que acaba de ser dito, não cabe a este Tribunal limitar os efeitos no tempo do presente acórdão.

Quanto às despesas

101 As despesas efectuadas pelos Governos dinamarquês, alemão, helénico, espanhol, francês, irlandês, neerlandês e do Reino Unido, bem como pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo os processos, quanto às partes nas causas principais, a natureza de incidentes suscitados perante os órgãos jurisdicionais nacionais, compete a estes decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Bundesgerichtshof, por despacho de 28 de Janeiro de 1993, e pela High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, por despacho de 18 de Novembro de 1992, declara:

1) **O princípio segundo o qual os Estados-Membros são obrigados a reparar os prejuízos causados aos particulares em virtude das violações do direito**

comunitário que lhes são imputáveis é aplicável sempre que o incumprimento em causa seja atribuído ao legislador nacional.

2) Quando uma violação do direito comunitário por um Estado-Membro é imputável ao legislador nacional que actua num domínio onde dispõe de um amplo poder de apreciação para efectuar escolhas normativas, os particulares lesados têm direito à reparação desde que a regra de direito comunitário violada tenha por objecto conferir-lhes direitos, que a violação seja suficientemente caracterizada e que exista um nexo de causalidade directo entre essa violação e o prejuízo sofrido pelos particulares. Com esta reserva, é no quadro do direito nacional da responsabilidade que incumbe ao Estado reparar as consequências do prejuízo causado pela violação do direito comunitário que lhe é imputável, subentendendo-se que as condições fixadas pela legislação nacional aplicável não podem ser menos favoráveis do que as que dizem respeito a reclamações semelhantes de natureza interna, nem estabelecidas de forma a tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil a obtenção da reparação.

3) O órgão jurisdicional nacional não pode, no quadro da legislação nacional que aplica, subordinar a reparação do prejuízo à existência de dolo ou negligência por parte do órgão estadual a quem o incumprimento é imputável, que vá além da violação suficientemente caracterizada do direito comunitário.

4) A reparação, pelos Estados-Membros, dos prejuízos que causaram aos particulares em virtude de violações do direito comunitário deve ser adequada ao prejuízo sofrido. Não existindo disposições comunitárias nesse domínio, incumbe ao ordenamento jurídico interno de cada Estado-Membro fixar os critérios que permitem determinar a extensão da indemnização, subentendendo-se que não podem ser menos favoráveis do que os relativos às reclamações ou acções semelhantes baseadas no direito interno e que, de modo algum, podem ser fixados de forma a tornar, na prática, impossível ou excessivamente difícil a reparação. Uma regulamentação nacional que limita, de um modo geral, o prejuízo reparável apenas aos prejuízos causados a determinados bens individuais especialmente protegidos, com

exclusão do lucro cessante dos particulares, viola o direito comunitário. No quadro de reclamações ou acções baseadas no direito comunitário, devem, por outro lado, poder ser concedidas indemnizações específicas, como a indemnização «exemplar» do direito inglês, se também o puderem ser no quadro de reclamações ou acções semelhantes baseadas no direito nacional.

5) A obrigação dos Estados-Membros de repararem os prejuízos causados aos particulares pelas violações do direito comunitário que lhes são imputáveis não pode ficar limitada apenas aos prejuízos sofridos após a pronúncia de um acórdão do Tribunal de Justiça em que se declara o incumprimento imputado.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Gulmann Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 5 de Março de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente

G. C. Rodríguez Iglesias