DOMSTOLENS DOM
den 5 mars 1996 *

I de förenade målen C-46/93 och C-48/93,

angående en begäran från Bundesgerichtshof (C-46/93) och en begäran från High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (C-48/93), enligt artikel 177 i EEG-fördraget, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i de vid de nationella domstolarna anhängiga målen mellan

Brasserie du pêcheur SA

och

Förbundsrepubliken Tyskland,

och mellan

The Queen

och

Secretary of State for Transport

* Rättegångsspråk: tyska och engelska.

ex parte: Factortame Ltd m. fl.,

angående tolkningen av principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas staten,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias (referent), avdelningsordförandena C.N. Kakouris, D.A.O. Edward och G. Hirsch samt domarna G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann och J.L. Murray,

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein och avdelningsdirektören H.A. Rühl,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Brasserie du pêcheur SA, genom advokaten H. Büttner, Karlsruhe,

— kärande nr 1—36 och nr 38—84 i mål C-48/93, genom D. Vaughan och G. Barling, QC, och D. Anderson, barrister, samtliga med fullmakt från S. Swabey, solicitor,

— kärande nr 85—97 i mål C-48/93, genom N. Green, barrister, med fullmakt från N. Horton, solicitor,

— kärande nr 37 i mål C-48/93, genom N. Forwood, QC, och P. Duffy, barrister, båda med fullmakt från Holman Fenwick & Willan, solicitors,

— Tysklands regering, genom E. Röder, Ministerialrat, förbundsekonomiministeriet, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten J. Sedemund, Köln,

— Förenade kungarikets regering, genom J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, i egenskap av ombud, biträdd av S. Richards, C. Vajda och R. Thompson, barristers,

— Danmarks regering, genom juridiske rådgivaren J. Molde, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom generaldirektören A. J. Navarro González, juridisk och institutionell samordning inom gemenskapen, R. Silva de Lapuerta och G. Calvo Díaz, abogados del Estado, vid den statliga rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom direktören J.-P. Puissochet, juridiska avdelningen, utrikesministeriet, och C. de Salins, sous-directeur, juridiska avdelningen, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,

— Irlands regering, genom M. A. Buckley, Chief State Solicitor, i egenskap av ombud,

— Nederländernas regering, genom juridiske rådgivaren A. Bos, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom biträdande generaldirektören C. Timmermans, rättstjänsten, juridiske rådgivaren J. Pipkorn och C. Docksey, vid rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 25 oktober 1994 av: Brasserie du pêcheur SA, företrätt av H. Büttner och advokaten P. Soler-Couteaux, Strasbourg, kärande nr 1—36 och nr 38—84 i mål C-48/93, företrädda av D. Vaughan, G. Barling, D. Anderson och S. Swabey, kärande nr 85—97 i mål C-48/93, företrädda av N. Green, kärande nr 37 i mål C-48/93, företrädd av N. Forwood och P. Duffy, Tysklands regering, företrädd av J. Sedemund, Förenade kungarikets regering, företrädd av Sir N. Lyell, Q. C., Attorney General, S. Richards, C. Vajda och J.E. Collins, Danmarks regering, företrädd av juridiske rådgivaren P. Biering, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, Greklands regering, företrädd av biträdande juridiske rådgivaren F. Georgakopoulos, statens rättsliga råd, i egenskap av ombud, Spaniens regering, företrädd av R. Silva de Lapuerta och G. Calvo Díaz, Frankrikes regering, företrädd av C. de Salins, Nederländernas regering, företrädd av biträdande juridiske rådgivaren J.W. de Zwaan, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, och kommissionen, företrädd av C. Timmermans, J. Pipkorn och C. Docksey,

och efter att den 28 november 1995 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Bundesgerichtshof (i mål C-46/93) och High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, (i mål C-48/93) har i begäran om förhandsavgörande av den 28 januari 1993 och den 18 november 1992, vilka inkom till domstolen den

17 februari 1993 respektive den 18 februari 1993, enligt artikel 177 i EEG-fördraget ställt frågor om under vilka förutsättningar en medlemsstats ansvar för skada som har vållats enskilda till följd av sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas denna medlemsstat kan göras gällande.

2 Dessa frågor har uppkommit inom ramen för två tvister mellan dels bolaget Brasserie du pêcheur SA (nedan kallat Brasserie du pêcheur) och Förbundsrepubliken Tyskland, dels bolaget Factortame Ltd m. fl. (nedan kallat Factortame m. fl.) och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

Mål C-46/93

3 Brasserie du pêcheur, ett franskt bolag med säte i Schiltigheim (Alsace), tvingades, enligt vad det har hävdat inför den nationella domstolen, i slutet av år 1981 att upphöra med att exportera öl till Tyskland, eftersom de tyska behöriga myndigheterna ansåg att det öl som bolaget framställde inte uppfyllde de krav på renhet som stadgas i §§ 9 och 10 i Biersteuergesetz av den 14 mars 1952 (lag om skatt på öl, *BGBl.* I, s. 149) i dess lydelse av den 14 december 1976 (*BGBl.* I, s. 3341, s. 3357, nedan kallad BStG).

4 Kommissionen ansåg att dessa bestämmelser stred mot artikel 30 i EEG-fördraget och väckte talan mot Förbundsrepubliken Tyskland om fördragsbrott, vilken avsåg dels förbudet att under beteckningen "Bier" (öl) saluföra öl som lagligen hade framställts i andra medlemsstater och enligt andra metoder, dels förbudet att importera öl som innehöll tillsatser. Domstolen fann i dom av den 12 mars 1987, kommissionen mot Tyskland (178/84, Rec. s. 1227), att förbudet att saluföra öl som inte uppfyllde kraven i de ifrågavarande bestämmelserna i den tyska lagstiftningen och som hade importerats från andra medlemsstater var oförenligt med artikel 30 i fördraget.

5 Brasserie du pêcheur väckte till följd därav talan mot Förbundsrepubliken Tyskland och yrkade ersättning för den skada som det mellan åren 1981 och 1987 hade vållats av denna importrestriktion. Det yrkade skadeståndsbeloppet uppgick till 1 800 000 DM och avsåg en del av den faktiska skadan.

6 Bundesgerichtshof har i detta hänseende åberopat § 839 i Bürgerliches Gesetzbuch (tyska civillagen, nedan kallad BGB) och artikel 34 i Grundgesetz (grundlagen, nedan kallad GG). I § 839.1 första meningen i BGB föreskrivs följande: "Varje tjänsteman som med uppsåt eller av vårdslöshet åsidosätter en tjänsteplikt som åligger honom gentemot tredje man skall ersätta tredje man för den skada som uppkommer därav." I artikel 34 i GG föreskrivs däremot att "[o]m någon vid utövandet av en åt honom anförtrodd offentlig befattning brister i en tjänsteplikt som åligger honom gentemot tredje man, skall staten eller den myndighet vid vilken han arbetar i princip svara härför."

7 Av dessa bestämmelser i förening följer att statens ansvar är beroende av kravet att tredje man skall kunna anses berörd av den åsidosatta skyldigheten, vilket innebär att staten endast svarar för åsidosättande av skyldigheter som den har gentemot tredje man. Som Bundesgerichtshof har understrukit, ålade lagstiftaren genom BStG emellertid förpliktelser för ett kollektiv, utan att avse någon person eller kategori av personer som kan anses utgöra "tredje man" i den mening som avses i ovannämnda bestämmelser.

8 Bundesgerichtshof har i detta sammanhang i en begäran om förhandsavgörande till domstolen ställt följande frågor:

"1) Skall den gemenskapsrättsliga principen, enligt vilken medlemsstater är skyldiga att utge ersättning för skada som har vållats enskilda till följd av sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas dessa medlemsstater, tillämpas även när en sådan överträdelse består i underlåtenhet att ändra en nationell, av parlamentet utfärdad formell lag så att denna blir förenlig med

överordnad gemenskapsrätt (i detta fall: underlåtenhet att ändra §§ 9 och 10 i den tyska Biersteuergesetz så att de blir förenliga med artikel 30 i EEG-fördraget)?

2) Får det i den nationella rättsordningen föreskrivas att rätten till skadestånd skall vara föremål för samma begränsningar som de som gäller när en nationell lag strider mot överordnad nationell rätt, till exempel när en vanlig tysk förbundslag strider mot Grundgesetz i Förbundsrepubliken Tyskland?

3) Får det i den nationella rättsordningen föreskrivas att rätten till skadestånd skall vara beroende av att det föreligger culpa (uppsåt eller vårdslöshet) som kan tillskrivas de statliga myndigheter vilka är ansvariga för underlåtenheten att vidta ändring?

4) Om första frågan skall besvaras med ett ja och andra frågan skall besvaras med ett nej:

a) Får skadeståndsskyldigheten genom den nationella rättsordningen begränsas till ersättning för skada som har vållats särskilda, rättsligt erkända intressen för enskilda, till exempel egendom, eller krävs att full ersättning utges för all ekonomisk skada, inklusive utebliven vinst?

b) Innebär skadeståndsskyldigheten att det måste utges ersättning även för sådan skada som redan hade uppkommit innan det i domen från Europeiska gemenskapernas domstol av den 12 mars 1987 (mål 178/84) förklarades att § 10 i den tyska Biersteuergesetz stred mot överordnad gemenskapsrätt?"

Mål C-48/93

9 Den 16 december 1988 väckte Factortame m. fl., som omfattar både fysiska personer och bolag bildade enligt brittisk rätt samt styrelseledamöter och aktieägare i dessa bolag, en talan vid High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (nedan kallad Divisional Court), och gjorde gällande att avdelning II i Merchant Shipping Act 1988 (lag från år 1988 om handelssjöfart) var oförenlig med gemenskapsrätten, i synnerhet artikel 52 i EEG-fördraget. Denna lag hade trätt i kraft den 1 december 1988, med undantag för en övergångsperiod som gick ut den 31 mars 1989. I lagen föreskrevs att ett nytt register skulle upprättas för de brittiska fiskefartygen, och registreringen av dessa — inklusive de fartyg som redan fanns upptagna i ett tidigare register — gjordes hädanefter beroende av vissa villkor om nationalitet, bosättning och hemvist för ägarna. De fiskefartyg som inte kunde tas upp i det nya registret förlorade rätten att fiska.

10 Domstolen förklarade, som svar på de frågor som den nationella domstolen hade ställt, i dom av den 25 juli 1991, Factortame II (C-221/89, Rec. s. I-3905), att gemenskapsrätten utgör hinder mot att det uppställs sådana krav om nationalitet, bosättning och hemvist för ägare och nyttjare av fartyg som föreskrevs i det registreringssystem som hade inrättats av Förenade kungariket, men att den däremot inte utgör hinder mot att det som villkor för registrering krävs att fartygen skall nyttjas och att deras användning skall styras och kontrolleras från Förenade kungarikets territorium.

11 Den 4 augusti 1989 väckte kommissionen en talan om fördragsbrott mot Förenade kungariket. Kommissionen ansökte samtidigt om interimistiska åtgärder för att få de ovan angivna villkoren om nationalitet suspenderade på den grunden att de stred mot artiklarna 7, 52 och 221 i EEG-fördraget. Domstolens ordförande biföll denna ansökan om suspension genom beslut av den 10 oktober 1989, kommissionen mot Förenade kungariket (246/89 R, Rec. s. 3125). Förenade kungariket antog, för att verkställa beslutet, bestämmelser om ändring av det nya registreringssystemet, vilka trädde i kraft den 2 november 1989. Domstolen fastställde i dom av den 4 oktober 1991, kommissionen mot Förenade kungariket (C-246/89, Rec.

s. I-4585), att de villkor för registrering som hade ifrågasatts i talan om fördragsbrott stred mot gemenskapsrätten.

12 Divisional Court hade under tiden, den 2 oktober 1992, meddelat ett beslut som syftade till att ge verkan åt domstolens ovannämnda dom av den 25 juli 1991 och samtidigt anmodat kärandena att närmare ange sina skadeståndsyrkanden. Kärandena inkom därför med en detaljerad redogörelse för de olika skadeståndsposter som åberopades, vilka innefattade de kostnader och förluster som hade uppkommit från det att den ifrågavarande lagstiftningen trädde i kraft, den 1 april 1989, till dess att den upphävdes, den 2 november 1989.

13 Slutligen tillät Divisional Court i beslut av den 18 november 1992 Rawlings (Trawling) Ltd, kärande nr 37 i målet vid den nationella domstolen i mål C-48/93, att ändra sitt skadeståndsyrkande till att inkludera skadestånd "av påföljdskaraktär" för de offentliga myndigheternas författningsstridiga handlande (exemplary damages for unconstitutional behaviour).

14 Divisional Court har i detta sammanhang i en begäran om förhandsavgörande till domstolen ställt följande frågor:

"1) Med beaktande av samtliga omständigheter i detta mål, i vilket

a) det i en medlemsstats lagstiftning föreskrivs villkor om nationalitet, bosättning och hemvist för ägare och nyttjare av fiskefartyg samt för aktieägare och styrelseledamöter i bolag som äger och nyttjar sådana fartyg, och

b) Europeiska gemenskapernas domstol i målen C-221/89 och C-246/89 har förklarat att dessa villkor strider mot artiklarna 5, 7, 52 och 221 i EEG-fördraget,

är de ovan nämnda personerna, som ägde eller nyttjade sådana fartyg, eller styrelseledamöter och/eller aktieägare i bolag som ägde eller nyttjade sådana fartyg, enligt gemenskapsrätten berättigade till ersättning av medlemsstaten för skada som de har vållats till följd av samtliga eller någon av ovannämnda överträdelser av EEG-fördraget?

2) Om första frågan besvaras med ett ja, vilka överväganden, om några alls, krävs det då enligt gemenskapsrätten att den nationella domstolen skall göra när den prövar skadeståndsanspråk som avser

a) kostnader och/eller uteblivna vinster och/eller uteblivna inkomster under den period som följde på ikraftträdandet av de ovan nämnda villkoren, under vilken det krävdes att fartygen inte användes för fiske eller att alternativa fiskearrangemang vidtogs och/eller att registrering söktes någon annanstans,

b) förluster till följd av försäljning till underpris av fartygen eller andelarna i dessa eller av andelar i bolag som ägde sådana fartyg,

c) förluster till följd av nödvändigheten att ordna med säkerheter, böter och ombudsarvoden för påstådda förseelser i samband med att fartyg uteslöts ur det nationella registret,

d) förluster till följd av att nämnda personer inte kunde äga eller driva verksamhet med ytterligare fartyg,

e) uteblivna driftsintäkter,

f) kostnader som har uppkommit vid försök att minska förlusterna ovan, och

g) skadestånd 'av påföljdskaraktär' (exemplary damages) i enlighet med vad som har yrkats?"

15 För en närmare redogörelse för de faktiska omständigheterna i tvisterna i målen vid de nationella domstolarna, handläggningen samt de skriftliga yttranden som har inkommit till domstolen hänvisas till förhandlingsrapporten. Dessa uppgifter i handlingarna i målet återges nedan endast i den mån det är nödvändigt för domstolens resonemang.

Statens ansvar för handlingar och underlåtenhet av den nationella lagstiftaren vilka strider mot gemenskapsrätten (första frågan i vartdera målet C-46/93 och C-48/93)

16 De båda nationella domstolarna önskar genom sin första fråga i huvudsak få klarhet i om principen enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att ersätta skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna är tillämplig när den ifrågasatta överträdelsen hänför sig till den nationella lagstiftaren.

17 Det är lämpligt att inledningsvis påminna om att domstolen i dom av den 19 november 1991, Francovich m. fl. (C-6/90 och C-9/90, Rec. s. I-5357, punkt 37), redan har fastställt att gemenskapsrätten påbjuder principen enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att ersätta skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna.

18 Enligt den tyska, den irländska och den nederländska regeringen gör sig principen om medlemsstaternas skyldighet att ersätta skada som har vållats enskilda gällande endast i fall då bestämmelser som inte är direkt tillämpliga har överträtts. Domstolen har genom den ovan nämnda domen i målet Francovich m. fl. endast avsett att fylla ut en lucka i det system som säkerställer enskildas rättigheter. I den mån de enskilda enligt den nationella rätten har rätt att väcka talan för att göra gällande de rättigheter som de har enligt bestämmelser i gemenskapsrätten vilka är direkt tillämpliga, är det knappast nödvändigt att dessutom ge dem en på gemenskapsrätten direkt grundad rätt till skadestånd i fall då sådana bestämmelser har överträtts.

19 Detta argument kan inte godtas.

20 Det är nämligen fast rättspraxis att den möjlighet som medborgare ges att inför de nationella domstolarna åberopa de bestämmelser i fördraget vilka är direkt tillämpliga endast utgör ett minimiskydd och inte är tillräcklig för att ensam säkerställa en riktig och fullständig tillämpning av fördraget (se bland annat dom av den 15 oktober 1986, kommissionen mot Italien, 168/85, Rec. s. 2945, punkt 11, av den 26 februari 1991, kommissionen mot Italien, C-120/88, Rec. s. I-621, punkt 10, och av den 26 februari 1991, kommissionen mot Spanien, C-119/89, Rec. s. I-641, punkt 9). Denna möjlighet, som är avsedd att ge företräde åt en tillämpning av bestämmelser i gemenskapsrätten i stället för nationella bestämmelser, kan inte i alla fall säkerställa att den enskilde kan komma i åtnjutande av de rättigheter som denne har enligt gemenskapsrätten eller — i synnerhet — förhindra att den enskilde lider skada då en medlemsstat kränker en sådan rättighet. I likhet med vad som framgår av den ovan nämnda domen i målet Francovich m. fl., punkt 33, skulle gemenskapsrättens fulla verkan äventyras om enskilda inte hade möjlighet att få skadestånd då deras rättigheter har kränkts genom en överträdelse av gemenskapsrätten.

21 Det förhåller sig på detta sätt då en enskild — som är offer för en underlåtenhet att införliva ett direktiv och för vilken det är omöjligt att direkt vid en nationell domstol åberopa vissa av direktivets bestämmelser på grund av att de inte är tillräckligt klara och ovillkorliga — väcker skadeståndstalan mot den försumliga staten för att ha brutit mot artikel 189 tredje stycket i fördraget. Under sådana omständigheter, vilka motsvarar de som förelåg i det ovan nämnda målet Francovich m. fl., syftar skadeståndet till att för dem som åtnjuter rättigheter enligt direktivet undanröja de

skadliga följder som uppkommer på grund av att en medlemsstat har underlåtit att införliva direktivet.

22 Så är det även vid kränkning av en rättighet som ges direkt i en gemenskapsrättslig norm som enskilda faktiskt har rätt att åberopa vid de nationella domstolarna. Rätten till skadestånd utgör i detta fall en nödvändig följd av den direkta effekten av de gemenskapsbestämmelser vars överträdelse är orsak till den vållade skadan.

23 Det står i detta fall klart att de ifrågasatta gemenskapsbestämmelserna, nämligen artikel 30 i fördraget i mål C-46/93 och artikel 52 i mål C-48/93, har direkt effekt i den betydelsen att enskilda i bestämmelserna ges rättigheter som de kan göra gällande direkt vid de nationella domstolarna. Överträdelser av sådana bestämmelser kan ge upphov till skadestånd.

24 Den tyska regeringen har dessutom hävdat att en allmän rätt till skadestånd för enskilda endast kan fastställas genom lagstiftning och att tillskapande av en sådan rätt i rättspraxis är oförenligt med kompetensfördelningen mellan gemenskapsinstitutionerna och medlemsstaterna och med den jämvikt mellan institutionerna som har inrättats genom fördraget.

25 Det är i detta sammanhang lämpligt att understryka att frågan om förekomsten och omfattningen av en medlemsstats ansvar för skada till följd av överträdelse av dess skyldigheter enligt gemenskapsrätten rör tolkningen av fördraget, vilken som sådan faller under domstolens behörighet.

26 Tolkningsfrågan har i detta fall, såsom i det ovan nämnda målet Francovich m. fl., hänskjutits till domstolen av nationella domstolar med stöd av artikel 177 i fördraget.

27 Då det i fördraget inte finns bestämmelser som på ett uttryckligt och klart sätt reglerar följderna av att medlemsstater överträder gemenskapsrätten, tillkommer det domstolen vid fullgörandet av sin uppgift enligt artikel 164 i fördraget att säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördraget att avgöra en sådan fråga enligt allmänt erkända tolkningsmetoder, särskilt genom att tillämpa de grundläggande principerna i gemenskapens rättsordning och, i förekommande fall, de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar.

28 Det är för övrigt till de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar som artikel 215 andra stycket i fördraget hänvisar i fråga om gemenskapens utomobligatoriska ansvar för skada som har vållats av dess institutioner eller av dess anställda under tjänsteutövning.

29 Principen om gemenskapens utomobligatoriska ansvar, vilken på detta sätt uttryckligen fastställs i artikel 215 i fördraget, är endast ett uttryck för den allmänna princip som är känd i medlemsstaternas rättsordningar, enligt vilken en rättsstridig handling eller underlåtenhet medför en skyldighet att ersätta den skada som har vållats. I denna bestämmelse framträder även myndigheternas skyldighet att ersätta skada som har vållats under tjänsteutövning.

30 Det kan för övrigt konstateras att de rättsliga reglerna angående statens ansvar i ett stort antal nationella rättsordningar på ett avgörande sätt har utvecklats i rättspraxis.

31 Domstolen har redan, med hänsyn till det föregående, i den ovan nämnda domen i målet Francovich m. fl., punkt 35, påpekat att principen om statens ansvar för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna utgör en väsentlig del av fördragets system.

32 Av detta följer att principen gäller för varje fall då en medlemsstat överträder gemenskapsrätten och oavsett vilket organ i medlemsstaten det är vars handling eller underlåtenhet är orsak till fördragsbrottet.

33 Dessutom kan skyldigheten att ersätta skada som har vållats enskilda genom överträdelser av gemenskapsrätten inte vara beroende av nationella regler om kompetensfördelning mellan den lagstiftande, den verkställande och den dömande makten, med hänsyn till det grundläggande kravet i gemenskapsrätten på att denna måste tillämpas enhetligt (se bland annat dom av den 21 februari 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 och C-92/89, Rec. s. I-415, punkt 26).

34 Det finns anledning att i detta hänseende påpeka, i likhet med vad generaladvokaten har understrukit i punkt 38 i förslaget till avgörande, att en stat vars ansvar görs gällande vid överträdelse av en internationell förpliktelse enligt internationell rätt betraktas som en enhet, vare sig den överträdelse som är orsak till skadan kan tillskrivas den lagstiftande, den dömande eller den verkställande makten. Det måste i än högre grad förhålla sig på detta sätt i gemenskapens rättsordning, eftersom det åligger alla statens organ, inklusive den lagstiftande makten, att vid fullgörandet av sina uppgifter följa de normer som föreskrivs i gemenskapsrätten och i vilka enskildas förhållanden direkt kan regleras.

35 Inte heller den omständigheten att det ifrågasatta fördragsbrottet med hänsyn till de nationella reglerna kan tillskrivas den nationella lagstiftaren är av beskaffenhet att kunna äventyra de krav som är grundläggande för skyddet av enskildas rättigheter enligt gemenskapsrätten och — i detta fall — rätten att vid de nationella domstolarna få ersättning för den skada som har vållats genom nämnda fördragsbrott.

36 Följaktligen måste de nationella domstolarna ges det svaret, att principen enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att ersätta skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna är tillämplig då det ifrågasatta fördragsbrottet hänför sig till den nationella lagstiftaren.

Förutsättningarna för statens ansvar för handlingar eller underlåtenhet av den nationella lagstiftaren vilka strider mot gemenskapsrätten (andra frågan i mål C-46/93 och första frågan i mål C-48/93)

37 De nationella domstolarna begär genom dessa frågor att domstolen skall ange förutsättningarna för att en rätt till ersättning för skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas en medlemsstat, med hänsyn till omständigheterna i det ifrågavarande fallet, skall garanteras av gemenskapsrätten.

38 Det finns anledning att i detta hänseende påminna om att även om statens ansvar påbjuds enligt gemenskapsrätten beror förutsättningarna för att en rätt till skadestånd skall uppkomma på vilket slag av överträdelse av gemenskapsrätten som är orsak till den vållade skadan (domen i målet Francovich m. fl., nämnd ovan, punkt 38).

39 För att bestämma dessa förutsättningar finns det skäl att först ta hänsyn till de principer som är utmärkande för gemenskapens rättsordning och vilka utgör grunden för statens ansvar, nämligen dels de gemenskapsrättsliga normernas fulla verkan och ett effektivt skydd av de rättigheter som erkänns i dessa, dels medlemsstaternas skyldighet att samarbeta enligt artikel 5 i fördraget (domen i målet Francovich m. fl., nämnd ovan, punkt 31—36).

40 Det är dessutom relevant, vilket har understrukits av kommissionen och de olika regeringarna som har inkommit med yttranden, att hänföra sig till domstolens rättspraxis avseende gemenskapens utomobligatoriska ansvar.

41 För det första hänvisas nämligen i artikel 215 andra stycket i fördraget i fråga om gemenskapens utomobligatoriska ansvar till de allmänna principer som är

gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar, vilka domstolen, då det inte finns skriftliga regler, även tar intryck av när det gäller andra områden i gemenskapsrätten.

42 För det andra får förutsättningarna för statens ansvar för skada som har vållats enskilda på grund av överträdelse av gemenskapsrätten — såvida det inte finns något särskilt skäl för detta — inte skilja sig från de förutsättningar som under jämförbara förhållanden gäller för gemenskapens ansvar. Skyddet för de rättigheter som enskilda åtnjuter enligt gemenskapsrätten kan nämligen inte variera beroende på om den myndighet som har orsakat skadan är nationell eller gemenskapsrättslig.

43 Enligt den ordning som domstolen har utvecklat enligt artikel 215 andra stycket i fördraget, speciellt i fråga om normativa rättsakter, beaktas särskilt komplexiteten hos de situationer som skall regleras, svårigheterna att tillämpa eller att tolka rättsakten och, i synnerhet, det utrymme för skönsmässig bedömning som upphovsmannen till den ifrågasatta rättsakten förfogar över.

44 Det är med beaktande av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som institutionerna förfogar över för att genomföra gemenskapspolitiken som domstolens rättspraxis avseende gemenskapens utomobligatoriska ansvar har utvecklats, i synnerhet angående normativa rättsakter som innebär val av ekonomisk politik.

45 Den restriktiva ståndpunkten när det gäller gemenskapens ansvar vid utövandet av normgivningsverksamhet förklaras av hänsyn till dels att den lagstiftande verksamheten — även då det finns en domstolskontroll av rättsakters lagenlighet — inte får hindras av att det är möjligt att väcka skadeståndstalan, när allmänintresset inom gemenskapen kräver att det antas normativa bestämmelser som kan skada enskildas intressen, dels att gemenskapens ansvar — i ett normativt sammanhang för vilket

det är utmärkande att det finns ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, vilket är nödvändigt för genomförandet av gemenskapspolitik — endast kan göras gällande om den berörda institutionen på ett uppenbart och allvarligt sätt har överskridit gränserna för sina befogenheter (dom av den 25 maj 1978, HNL m. fl. mot rådet och kommissionen, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77, Rec. s. 1209, punkterna 5 och 6).

46 Efter att ha påmint om detta finns det anledning att konstatera att den nationella lagstiftaren, liksom för övrigt gemenskapsinstitutionerna, inte alltid förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning då det rör sig om ett område som regleras i gemenskapsrätten. Genom denna kan lagstiftaren åläggas skyldigheter med avseende på resultat, handlande eller underlåtenhet, vilka ibland väsentligt minskar dennes utrymme för skönsmässig bedömning. Detta är särskilt fallet då medlemsstaten — i likhet med de omständigheter som förelåg i den ovan nämnda domen i målet Francovich m. fl. — är skyldig att i enlighet med artikel 189 i fördraget inom en viss tid vidta alla åtgärder som är nödvändiga för att uppnå det resultat som föreskrivs i ett direktiv. I detta fall saknar det betydelse för medlemsstatens ansvar för underlåtenheten att införliva direktivet att de åtgärder som skall vidtas ankommer på den nationella lagstiftaren.

47 Däremot skall förutsättningarna för medlemsstatens ansvar då den handlar inom ett område där den förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, jämförbart med det utrymme som gemenskapsinstitutionerna förfogar över för genomförandet av gemenskapspolitik, i princip vara desamma som de som är avgörande för gemenskapens ansvar i en jämförbar situation.

48 I det mål vid den nationella domstolen som har givit upphov till mål C-46/93 hade den tyska lagstiftaren lagstiftat på livsmedelsområdet, särskilt i fråga om öl. Den nationella lagstiftaren förfogade, i avsaknad av gemenskapsrättslig harmonisering, inom detta område över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att utfärda en reglering om kvaliteten på salufört öl.

49 Vad beträffar de faktiska omständigheterna i mål C-48/93 förfogade även lagstiftaren i Förenade kungariket över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning. Den omtvistade lagstiftningen berörde nämligen dels registrering av fartyg, ett område som med hänsyn till gemenskapsrättens nuvarande utvecklingsnivå omfattas av medlemsstaternas behörighet, dels reglering av fiskerinäring, inom vilket område genomförandet av den gemensamma politiken lämnar ett visst utrymme för skönsmässig bedömning åt medlemsstaterna.

50 Det är således tydligt att lagstiftaren i Tyskland respektive i Förenade kungariket i de båda förevarande fallen befann sig i situationer som innebar val som var jämförbara med dem som gemenskapsinstitutionerna gör då det antas normativa rättsakter inom ramen för en gemenskapspolitik.

51 Under sådana förhållanden föreligger enligt gemenskapsrätten en rätt till skadestånd då tre förutsättningar är uppfyllda, nämligen att den rättsregel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter, att överträdelsen är tillräckligt klar och, slutligen, att det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av medlemsstatens skyldighet och den skada som de drabbade personerna har lidit.

52 För det första uppfyller dessa förutsättningar kraven avseende de gemenskapsrättsliga normernas fulla verkan och ett effektivt skydd av de rättigheter som följer av dessa.

53 För det andra motsvarar dessa förutsättningar i huvudsak dem som domstolen har utvecklat enligt artikel 215 i sin rättspraxis avseende gemenskapens ansvar för skada som har vållats enskilda genom dess institutioners rättsstridiga, normativa rättsakter.

54 Den första förutsättningen är uppenbarligen uppfylld vad beträffar artikel 30 i fördraget, vilken avses i mål C-46/93, och artikel 52 i fördraget, vilken avses i mål C-48/93. Även om det i artikel 30 föreskrivs ett förbud för medlemsstaterna, skapas inte desto mindre rättigheter för enskilda vilka de nationella domstolarna måste skydda (dom av den 22 mars 1977, Ianelli och Volpi, 74/76, Rec. s. 557, punkt 13). Likaså är artikel 52 i fördraget till sin natur sådan att enskilda ges rättigheter (dom av den 21 juni 1974, Reyners, 2/74, Rec. s. 631, punkt 25).

55 Vad beträffar den andra förutsättningen för såväl gemenskapens ansvar enligt artikel 215 som medlemsstaternas ansvar för överträdelser av gemenskapsrätten är det avgörande kriteriet för att anse att en överträdelse av gemenskapsrätten är tillräckligt klar, att en medlemsstat eller en gemenskapsinstitution uppenbart och allvarligt har missbedömt gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning.

56 Det finns i detta hänseende anledning att, bland de omständigheter som den behöriga domstolen kan behöva ta hänsyn till, framhålla den överträdda regelns grad av klarhet och precision, omfattningen av det utrymme för skönsmässig bedömning som i den överträdda regeln lämnas åt de nationella eller de gemenskapsrättsliga myndigheterna, det begångna fördragsbrottets eller den vållade skadans avsiktliga eller oavsiktliga karaktär, den ursäktliga eller oursäktliga karaktären av en eventuell rättsvillfarelse, den omständigheten att en av en gemenskapsinstitution intagen ståndpunkt har kunnat bidra till underlåtenheten [att införa bestämmelser i enlighet med gemenskapsrätten] samt antagandet eller upprätthållandet av bestämmelser eller nationell praxis som strider mot gemenskapsrätten.

57 En överträdelse av gemenskapsrätten är i vilket fall som helst uppenbart klar då den har fortsatt, trots att det har avkunnats en dom i vilken det ifrågasatta fördragsbrottet fastställs eller det finns ett förhandsavgörande eller en fast rättspraxis från domstolen i frågan, av vilka det framgår att agerandet i fråga utgör en överträdelse.

58 I förevarande fall kan domstolen inte ersätta de nationella domstolarnas bedömningar med sin bedömning, eftersom endast de senare är behöriga att fastställa de faktiska omständigheterna i de mål som är anhängiga vid dessa och att kvalificera de ifrågavarande överträdelserna av gemenskapsrätten. Domstolen anser det likväl vara lämpligt att påminna om vissa omständigheter som de nationella domstolarna skulle kunna ta hänsyn till.

59 I mål C-46/93 är det således av vikt att skilja mellan frågan om den tyska lagstiftarens upprätthållande av bestämmelser i Biersteuergesetz angående öls renhet avseende förbud att under beteckningen "Bier" saluföra öl som hade importerats från andra medlemsstater och lagligen framställts enligt andra regler, och frågan om upprätthållande av bestämmelser i samma lag avseende förbud att importera öl som innehåller tillsatser. Överträdelsen — genom den tyska lagstiftningen — av artikel 30 i fördraget kan nämligen, då det rör sig om bestämmelser om beteckning av den salufördа produkten, svårligen anses som ett ursäktligt fel, eftersom en sådan reglerings oförenlighet med artikel 30 i fördraget framstår som uppenbar mot bakgrund av domstolens tidigare rättspraxis, i synnerhet dom av den 20 februari 1979, kallad Cassis de Dijon, Rewe-Zentral (120/78, Rec. s. 649), och av den 9 december 1981, kommissionen mot Italien (193/80, Rec. s. 3019). Det bedömningsunderlag som den nationella lagstiftaren med hänsyn till rättspraxis i frågan förfogade över för att avgöra om förbudet att använda tillsatser stred mot gemenskapsrätten framstod däremot som väsentligt mindre övertygande fram till den ovan nämnda domen av den 12 mars 1987 i målet kommissionen mot Tyskland, i vilken domstolen fann detta förbud vara oförenligt med artikel 30.

60 Likaså kan flera synpunkter framställas vad beträffar den nationella reglering som avses i mål C-48/93.

61 Beslutet av lagstiftaren i Förenade kungariket att i Merchant Shipping Act 1988 införa bestämmelser om villkor för registrering av fiskefartyg måste bedömas olika beroende på om det rör sig om bestämmelser som gör registreringen beroende av ett villkor avseende nationalitet, vilka utgör en direkt diskriminering i strid med

gemenskapsrätten, eller om det rör sig om bestämmelser som fastställer villkor avseende bosättning och hemvist för ägare och nyttjare av fartyg.

62 Att uppställa de senare villkoren framstår omedelbart som oförenligt särskilt med artikel 52 i fördraget, men Förenade kungariket ansåg dem vara berättigade med stöd av målen för den gemensamma fiskeripolitiken. I den ovan nämnda domen i målet Factortame II avvisade domstolen denna invändning.

63 För att kunna bedöma om den överträdelse av artikel 52 som Förenade kungariket således har gjort sig skyldigt till var tillräckligt klar, skulle den nationella domstolen bland annat kunna ta hänsyn till de juridiska kontroverser som är förenade med den gemensamma fiskeripolitikens särskilda beskaffenhet, kommissionens ståndpunkt, vilken den i god tid tillkännagav för Förenade kungariket, och de bedömningar av den grad av säkerhet i fråga om gemenskapsrätten vilken de nationella domstolarna har gjort inom ramen för de interimistiska förfaranden som hade begärts av enskilda som berördes av tillämpningen av Merchant Shipping Act.

64 Slutligen finns det anledning att även ta hänsyn till påståendet från Rawlings (Trawling) Ltd, kärande nr 37 i mål C-48/93, om att Förenade kungariket inte genast antog de bestämmelser som var nödvändiga för att följa det ovan nämnda beslutet av domstolens ordförande av den 10 oktober 1989, kommissionen mot Förenade kungariket, vilket i onödan förvärrade den skada som bolaget har lidit. Denna omständighet, vilken förvisso uttryckligen har bestritts av Förenade kungariket vid sammanträdet, borde, om den visar sig vara riktig, beaktas av den nationella domstolen såsom i sig utgörande en uppenbar — och således tillräckligt klar — överträdelse av gemenskapsrätten.

65 Vad beträffar den tredje förutsättningen ankommer det på de nationella domstolarna att pröva om det finns ett direkt orsakssamband mellan åsidosättandet av statens skyldighet och den skada som de drabbade personerna har lidit.

66 De tre förutsättningar som avses ovan är nödvändiga och tillräckliga för att ge upphov till en rätt till skadestånd för enskilda utan att därför utesluta att statens ansvar på grundval av den nationella rätten kan göras gällande under mindre restriktiva förutsättningar.

67 Som framgår av den ovan nämnda domen i målet Francovich m. fl., punkt 41—43, är det — med förbehåll för en direkt på gemenskapsrätten grundad rätt till skadestånd då de förutsättningar som anges i föregående punkt är uppfyllda — inom ramen för bestämmelser i den nationella rätten om skadeståndsansvar som det ankommer på staten att gottgöra följderna av den vållade skadan, på villkor att de förutsättningar som fastställs i nationell lagstiftning i fråga om skadestånd inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande nationella ersättningsanspråk eller utformas på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd (se även dom av den 9 november 1983, San Giorgio, 199/82, Rec. s. 3595).

68 I detta hänseende kan de begränsningar som finns i de nationella rättsordningarna i fråga om den offentliga maktens utomobligatoriska ansvar vid lagstiftningsverksamhet vara sådana att det för enskilda i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att hävda rätten till ersättning, såsom den garanteras enligt gemenskapsrätten, för skada till följd av överträdelser av denna.

69 I mål C-46/93 önskar den nationella domstolen i detta fall i synnerhet få klarhet i frågan om det i den nationella rättsordningen får föreskrivas att rätten till skadestånd skall vara föremål för samma begränsningar som de som gäller när en nationell lag strider mot överordnad nationell rätt, till exempel när en vanlig tysk förbundslag strider mot GG i Förbundsrepubliken Tyskland.

70 Det finns i detta hänseende anledning att påpeka att även om åläggandet av sådana begränsningar visar sig överensstämma med kravet på att förutsättningar som är

mindre förmånliga än de som avser liknande nationella ersättningsanspråk inte får fastställas, måste det likväl undersökas om dessa begränsningar är sådana att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd.

71 Den förutsättning som erfordras enligt tysk rätt när en nationell lag strider mot överordnad nationell rätt, och som gör skadeståndet beroende av den omständigheten att lagstiftarens handling eller underlåtenhet avser ett enskilt fall, gör det emellertid i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att verkligen få ersättning för den skada som orsakas av att gemenskapsrätten har överträtts, eftersom de uppgifter som ankommer på den nationella lagstiftaren i princip berör kollektivet utan att åsyfta någon person eller kategori av personer som kan anses utgöra ett enskilt fall.

72 En sådan förutsättning får inte tillämpas vid ett sådant brott mot gemenskapsrätten som kan tillskrivas den nationella lagstiftaren, eftersom den reser hinder för de nationella domstolarnas skyldighet att säkerställa gemenskapsrättens fulla verkan genom att garantera ett effektivt skydd av enskildas rättigheter.

73 Även den eventuella förutsättning som i princip erfordras enligt engelsk rätt för att den offentliga maktens ansvar skall kunna göras gällande — nämligen att framlägga bevisning om ett maktmissbruk i offentlig tjänsteutövning ("misfeasance in public office"), vilket missbruk är otänkbart beträffande lagstiftaren själv — är likaså sådan att det i praktiken blir omöjligt att få ersättning för skada som orsakas av en överträdelse av gemenskapsrätten då denna kan tillskrivas den nationella lagstiftaren.

74 Det finns därför anledning att besvara de frågor som har ställts av de nationella domstolarna så, att då en medlemsstat har överträtt gemenskapsrätten och detta kan tillskrivas den nationella lagstiftaren som handlar inom ett område där denna för att göra normativa val förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, har enskilda som har lidit skada rätt till skadestånd om den gemenskapsrättsliga regel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter och överträdelsen är tillräckligt klar samt det finns ett direkt orsakssamband mellan denna

överträdelse och den skada som de enskilda har lidit. Det är med detta förbehåll som det ankommer på staten att inom ramen för den nationella skadeståndsrätten gottgöra följderna av den skada som har vållats genom en överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas staten, på villkor att de förutsättningar som fastställs i den nationella lagstiftning som är tillämplig inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande nationella ersättningsanspråk eller utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd.

Möjligheten att göra skadeståndet beroende av att det föreligger culpa (tredje frågan i mål C-46/93)

75 Genom sin tredje fråga önskar Bundesgerichtshof i huvudsak få klarhet i om den nationella domstolen inom ramen för den nationella lagstiftning som den tillämpar kan göra skadeståndet beroende av att det statliga organ som fördragsbrottet kan tillskrivas har gjort sig skyldigt till avsiktlig eller vårdslös culpa.

76 Det finns anledning att först påminna om att, såsom framgår av handlingarna i akten, begreppet culpa inte har samma innehåll i de olika rättsordningarna.

77 Det är vidare lämpligt, såsom framgår av de redogörelser som har tillhandahållits som svar på den föregående frågan, att påminna om att erkännandet av rätten till skadestånd, vilken grundas på gemenskapsrätten, bland annat är beroende av förutsättningen att den ifrågavarande överträdelsen — då en överträdelse av gemenskapsrätten kan tillskrivas en medlemsstat som handlar inom ett område där den för att göra normativa val förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning — skall vara tillräckligt klar.

78 Vissa objektiva och subjektiva omständigheter som inom ramen för en nationell rättsordning kan anknyta till begreppet culpa är således relevanta för att bedöma

om en överträdelse av gemenskapsrätten är klar eller inte (se de omständigheter som det är fråga om i punkterna 56 och 57 ovan).

79 Av detta följer att skyldigheten att ersätta skada som har vållats enskilda inte får göras beroende av en förutsättning utifrån begreppet culpa som går utöver en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten. Om en sådan ytterligare förutsättning påbjöds skulle det nämligen innebära att rätten till skadestånd, vilken grundas på gemenskapens rättsordning, äventyrades.

80 Följaktligen måste den nationella domstolen ges det svaret att den, inom ramen för den nationella lagstiftning som den tillämpar, inte får göra skadeståndet beroende av att det statliga organ som fördragsbrottet kan tillskrivas har gjort sig skyldigt till en avsiktlig eller vårdslös culpa som går utöver en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten.

Skadeståndets materiella omfattning (fråga 4 a i mål C-46/93 och andra frågan i mål C-48/93)

81 Genom dessa frågor begär de nationella domstolarna i huvudsak att domstolen skall klargöra de kriterier som gör det möjligt att bestämma omfattningen av det skadestånd som den medlemsstat vilken fördragsbrottet kan tillskrivas är skyldig att utge.

82 Det är i detta hänseende av vikt att understryka att ersättningen för skada som har vållats enskilda genom överträdelser av gemenskapsrätten skall vara adekvat i förhållande till den lidna skadan, så att ett effektivt skydd av enskildas rättigheter därigenom kan garanteras.

83 Det ankommer på varje medlemsstat — då det inte finns gemenskapsrättsliga bestämmelser på området — att i sin nationella rättsordning fastställa de kriterier som gör det möjligt att bestämma skadeståndets omfattning, på villkor att de inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande ersättningsanspråk som grundas på den nationella rätten och att de inte i något fall får vara sådana att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd.

84 Det bör i synnerhet klargöras att den nationella domstolen, för att fastställa den skada som kan ersättas, kan undersöka om den skadelidande har visat rimlig aktsamhet för att förhindra skadan eller för att begränsa dess omfattning och särskilt om denne i god tid har använt sig av alla de rättsmedel som står till hans förfogande.

85 Enligt en allmän princip som är gemensam för medlemsstaternas rättsordningar skall nämligen den skadelidande, med risk för att annars själv behöva stå för skadan, visa en rimlig aktsamhet för att begränsa skadans omfattning (dom av den 19 maj 1992, Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen, C-104/89 och C-37/90, Rec. s. I-3061, punkt 33).

86 Bundesgerichtshof har ställt frågan om en nationell reglering på ett generellt sätt kan begränsa ersättningsskyldigheten till att avse skada som har vållats särskilda, rättsligt erkända intressen för enskilda, till exempel egendom, eller om den även skall omfatta den uteblivna vinst som kärandena har lidit. Den har klargjort att möjligheterna att saluföra produkter med ursprung i andra medlemsstater enligt tysk rätt inte anses ingå i företags skyddade tillgångar.

87 Det måste i detta sammanhang påpekas att det vid överträdelse av gemenskapsrätten inte kan tillåtas att utebliven vinst helt utesluts som ersättningsgill skada. En sådan total uteslutning av utebliven vinst innebär nämligen, särskilt i fråga om tvister av ekonomisk eller kommersiell art, att det i praktiken blir omöjligt att få ersättning för skadan.

88 Vad beträffar de olika skador som åsyftas i den andra frågan från Divisional Court föreskrivs enligt gemenskapsrätten inga särskilda kriterier. Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma dessa skador i enlighet med den nationella rätt som den tillämpar, med förbehåll för de krav som har angivits i punkt 83 ovan.

89 Det finns anledning att vad beträffar skadestånd "av påföljdskaraktär" (exemplary damages) närmare klargöra att denna typ av skadestånd — i likhet med vad den nationella domstolen har angivit — enligt nationell rätt grundas på att det har fastställts att de berörda offentliga myndigheterna har handlat på ett sätt som är överdrivet ingripande, godtyckligt eller författningsstridigt. Eftersom dessa ageranden kan ge upphov till eller förvärra en överträdelse av gemenskapsrätten, får beviljandet av ett sådant skadestånd "av påföljdskaraktär" inte uteslutas inom ramen för ett anspråk som har framställts i ett rättsligt förfarande och som grundas på gemenskapsrätten då ett sådant skadestånd kan tillerkännas inom ramen för ett liknande anspråk som har framställts i ett rättsligt förfarande och som grundas på den nationella rätten.

90 Därför skall det till de nationella domstolarna ges det svaret, att det skadestånd som det åligger medlemsstaterna att utge för skada som de har vållat enskilda genom överträdelser av gemenskapsrätten skall vara adekvat i förhållande till den lidna skadan. Då det inte finns gemenskapsrättsliga bestämmelser på detta område tillkommer det varje medlemsstat att i sin nationella rättsordning fastställa de kriterier som gör det möjligt att bestämma skadeståndets omfattning, på villkor att de inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande anspråk som har framställts i ett rättsligt förfarande och som grundas på den nationella rätten och att de inte i något fall får vara utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd. En nationell reglering, som på ett generellt sätt begränsar ersättningsgill skada till att enbart avse skada som har vållats särskilda, rättsligt erkända intressen för enskilda, och enligt vilken utebliven vinst som enskilda har lidit är utesluten, är inte förenlig med gemenskapsrätten. Speciella skadeståndstyper, sådana som skadestånd "av påföljdskaraktär" som föreskrivs i engelsk rätt, skall kunna tillerkännas inom ramen för anspråk som har framställts i ett rättsligt förfarande och som grundas på gemenskapsrätten, om de kan tillerkännas inom ramen för liknande anspråk som har framställts i ett rättsligt förfarande och som grundas på den nationella rätten.

Längden av den period som omfattas av skadeståndet (fråga 4 b i mål C-46/93)

91 Genom denna fråga undrar den nationella domstolen om ersättningsgill skada även omfattar sådan skada som har uppkommit innan domstolen har avkunnat en dom i vilken det fastställs att det föreligger ett fördragsbrott.

92 I likhet med vad som framgår av det svar som har givits på den andra frågan föreligger en på gemenskapsrätten grundad rätt till skadestånd så snart de förutsättningar som anges i punkt 51 ovan är uppfyllda.

93 En av dessa förutsättningar är att överträdelsen av gemenskapsrätten skall vara tillräckligt klar. Att det finns en dom av domstolen i vilken fördragsbrottet tidigare har fastställts är förvisso en avgörande omständighet men inte en nödvändig sådan för att konstatera att nämnda förutsättning är uppfylld (se punkt 55—57 i förevarande dom).

94 Ett godtagande av att den skadeståndsskyldighet som åligger den berörda medlemsstaten kan begränsas till att enbart avse de skador som har uppkommit efter att det har avkunnats en dom av domstolen i vilken fördragsbrottet i fråga har fastställts skulle därför innebära att rätten till skadestånd enligt gemenskapens rättsordning äventyrades.

95 Dessutom skulle det strida mot principen om gemenskapsrättens effektivitet om skadestånd gjordes beroende av ett krav på att domstolen tidigare hade fastställt en sådan överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas en medlemsstat, eftersom det skulle utesluta all rätt till skadestånd så länge som det antagna fördragsbrottet inte har varit föremål för en talan som har väckts av kommissionen enligt artikel 169 i fördraget och för en fällande dom av domstolen. Enskildas rättigheter som följer av gemenskapsrättsliga bestämmelser som har direkt effekt i medlemsstaternas nationella rättsordningar kan emellertid inte vara avhängiga vare sig av kommissionens bedömning av lämpligheten av att agera enligt artikel 169 i

fördraget mot en medlemsstat eller av att domstolen har avkunnat en dom avseende ett eventuellt fördragsbrott (se i detta avseende dom av den 14 december 1982, Waterkeyn m. fl., 314/81, 315/81, 316/81 och 83/82, Rec. s. 4337, punkt 16).

96 Den ställda frågan måste därför besvaras så, att medlemsstaternas skyldighet att ersätta skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna inte kan begränsas till att enbart avse skada som har uppkommit efter det att domstolen har avkunnat en dom i vilken det ifrågasatta fördragsbrottet har fastställts.

Begäran om begränsning av domens verkan i tiden

97 Den tyska regeringen begär att domstolen skall begränsa den ersättningsgilla skada som Förbundsrepubliken Tyskland eventuellt skall svara för till att enbart avse skada som uppkommer efter att domen i förevarande mål avkunnas, förutsatt att de drabbade inte tidigare har väckt talan vid domstol eller framställt motsvarande anspråk i något annat rättsligt förfarande. Regeringen anser att en sådan begränsning av domens verkan i tiden är nödvändig med tanke på den betydelse som domens ekonomiska följder har för Förbundsrepubliken Tyskland.

98 Det finns anledning, för det fall den nationella domstolen konstaterar att förutsättningarna för att göra gällande Förbundsrepubliken Tysklands ansvar i detta fall är uppfyllda, att påminna om att det är inom ramen för den nationella skadeståndsrätten som det ankommer på staten att gottgöra följderna av den vållade skadan. I de materiella och formella förutsättningarna som föreskrivs i olika nationella författningar i fråga om skadestånd kan hänsyn tas till de krav som följer av principen om rättssäkerhet.

99 Det är dock nödvändigt att påminna om att dessa förutsättningar inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande nationella ersättningsanspråk eller utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd (domen i målet Francovich m. fl., nämnd ovan, punkt 43).

100 Det finns med beaktande av det föregående inte skäl för domstolen att begränsa domens verkan i tiden.

Rättegångskostnader

101 De kostnader som har förorsakats den danska, den tyska, den grekiska, den spanska, den franska, den irländska, den nederländska respektive den brittiska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttrande till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målen vid de nationella domstolarna utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på de nationella domstolarna att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 28 januari 1993 och av den 18 november 1992 har förts vidare av Bundesgerichtshof respektive High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court — följande dom:

1) Principen enligt vilken medlemsstaterna är skyldiga att ersätta skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som

kan tillskrivas medlemsstaterna är tillämplig då det ifrågasatta fördragsbrottet hänför sig till den nationella lagstiftaren.

2) Då en medlemsstat har överträtt gemenskapsrätten och detta kan tillskrivas den nationella lagstiftaren som handlar inom ett område där denna för att göra normativa val förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, har enskilda som har lidit skada rätt till skadestånd om den gemenskapsrättsliga regel som har överträtts har till syfte att ge enskilda rättigheter och överträdelsen är tillräckligt klar samt det finns ett direkt orsakssamband mellan denna överträdelse och den skada som de enskilda har lidit. Det är med detta förbehåll som det ankommer på staten att inom ramen för den nationella skadeståndsrätten gottgöra följderna av den skada som har vållats genom en sådan överträdelse av gemenskapsrätten som kan tillskrivas staten, på villkor att de förutsättningar som fastställs i den nationella lagstiftning som är tillämplig inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande nationella ersättningsanspråk eller utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd.

3) Den nationella domstolen får inte, inom ramen för den nationella lagstiftning som den tillämpar, göra skadeståndet beroende av att det statliga organ som fördragsbrottet kan tillskrivas avsiktligen eller av vårdslöshet har handlat culpöst om detta går utöver en tillräckligt klar överträdelse av gemenskapsrätten.

4) Det skadestånd som det åligger medlemsstaterna att utge för skada som de har vållat enskilda genom överträdelser av gemenskapsrätten skall vara adekvat i förhållande till den lidna skadan. Då det inte finns gemenskapsrättsliga bestämmelser på detta område, tillkommer det varje medlemsstat att i sin nationella rättsordning fastställa de kriterier som gör det möjligt att bestämma skadeståndets omfattning, på villkor att de inte får vara mindre förmånliga än de som avser liknande anspråk som framställs i ett rättsligt förfarande och som grundas på den nationella rätten och att de inte i något fall får vara utformade på ett sådant sätt att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att få skadestånd. En nationell reglering, som på ett generellt sätt begränsar ersättningsgill skada till att enbart avse skada som

har vållats särskilda, rättsligt erkända intressen för enskilda, och enligt vilken utebliven vinst som enskilda har lidit är utesluten, är inte förenlig med gemenskapsrätten. Speciella skadeståndstyper, sådana som skadestånd "av påföljdskaraktär" som föreskrivs i engelsk rätt, skall kunna tillerkännas inom ramen för anspråk som framställs i ett rättsligt förfarande och som grundas på gemenskapsrätten, om de kan tillerkännas inom ramen för liknande anspråk som framställs i ett rättsligt förfarande och som grundas på den nationella rätten.

5) Medlemsstaternas skyldighet att ersätta skada som har vållats enskilda genom sådana överträdelser av gemenskapsrätten som kan tillskrivas medlemsstaterna kan inte begränsas till att enbart avse skada som har uppkommit efter det att domstolen har avkunnat en dom i vilken det ifrågasatta fördragsbrottet har fastställts.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Gulmann Murray

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 5 mars 1996.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande