СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

LUXEMBOURG

PRESUDA SUDA

5. ožujka 1996.*

„Načelo odgovornosti države za štetu počinjenu pojedincima zbog kršenja prava Zajednice za koje je odgovorna ta država – Povrede za koje odgovara nacionalni zakonodavac - Uvjeti za odgovornost države – Visina naknade štete - Spojeni predmeti C-46/93 i C-48/93“

U spojenim predmetima C-46/93 i C-48/93,

povodom dvaju zahtjeva na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, koje su Sudu uputili Bundesgerichtshof (predmet C-46/93) i High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (predmet C-48/93) u postupcima koji pred njima teku između

Brasserie du pêcheur SA

i

Bundesrepublik Deutschland,

te između

The Queen

i

Secretary of State for Transport

ex parte: **Factortame Ltd i drugi,**

za donošenje prethodne odluke o tumačenju načela odgovornosti države za štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice za koje je odgovorna država,

SUD,

* Jezik postupka: njemački i engleski

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias (izvjestitelj), predsjednik, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward i G. Hirsch, predsjednici vijeća, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann i J. L. Murray, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Tesauro,

tajnik: H. von Holstein, zamjenik tajnika, i H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

– za Brasserie du Pêcheur SA, H. Büttner, odvjetnik iz Karlsruhea,

– za 1. do 36. i 38. do 84. tužitelja u predmetu C-48/93, D. Vaughan i G. Barling, *QC*, i D. Anderson, *barrister*, po punomoći S. Swabeya, *solicitor*,

– za 85. do 97. tužitelja u predmetu C-48/93, N. Green, *barrister*, po punomoći N. Hortona, *solicitor*,

– za 37. tužitelja u predmetu C-48/93, N. Forwood, *QC*, i P. Duffy, *barrister*, po punomoći Holman Fenwick & Willan, *solicitors*,

– za njemačku vladu, E. Röder, *Ministerialrat* pri saveznom ministarstvu gospodarstva, u svojstvu agenta, uz asistenciju J. Sedemunda, odvjetnika iz Kölna,

– za vladu Ujedinjene Kraljevine, J. E. Collins, *Assistant Treasury Solicitor*, u svojstvu agenta, uz asistenciju S. Richards, C. Vajda i R. Thompson, *barristers*,

– za dansku vladu, J. Molde, pravni savjetnik pri ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,

– za španjolsku vladu, A. J. Navarro González, glavni direktor za pravna i institucionalna pitanja Zajednice, i R. Silva de Lapuerta i G. Calvo Díaz, *abogados del Estado* iz državnog odvjetništva, u svojstvu agenata,

– za francusku vladu, J.-P. Puissochet, direktor za pravne poslove pri ministarstvu vanjskih poslova, i C. de Salins, zamjenica direktora uprave za pravne poslove pri istom ministarstvu, u svojstvu agenata,

– za irsku vladu, A. Buckley, *Chief State Solicitor*, u svojstvu agenta,

– za nizozemsku vladu, A. Bos, pravni savjetnik pri ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta,

– za Komisiju Europskih zajednica, C. Timmermans, zamjenik glavnog direktora pravne službe, J. Pipkorn, pravni savjetnik, i C. Docksey iz pravne službe, u svojstvu agenata,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu,

saslušavši na raspravi 25. listopada 1994. usmena očitovanja Brasserie du Pêcheur SA, koje zastupaju H. Buettner i P. Soler-Couteaux, odvjetnik, član odvjetničke komore u Strasbourgu, od 1. do 36. i od 38. do 84. tužitelja u predmetu

C-48/93, koje zastupaju D. Vaughan, G. Barling, D. Anderson i S. Swabey; od 85. do 97. tužitelja u predmetu C-48/93, koje zastupa N. Green; 37. tužitelja u predmetu C‑48/93, kojeg zastupaju N. Forwood i P. Duffy; njemačke vlade, koju zastupa J. Sedemund; vlade Ujedinjene Kraljevine, koju zastupaju *sir* N. Lyell, *QC, Attorney General*, i S. Richards, C. Vajda i J. E. Collins; danske vlade, koju zastupa P. Biering, pravni savjetnik pri ministarstvu vanjskih poslova, grčke vlade, koju zastupa F. Georgakopoulos, pomoćnik pravnog savjetnika Državnog pravnog vijeća, u svojstvu agenta; španjolske vlade, koju zastupaju R. Silva de Lapuerta i G. Calvo Díaz; francuske vlade, koju zastupa C. de Salins; nizozemske vlade, koju zastupa J. W. de Zwaan, pomoćnik pravnog savjetnika pri ministarstvu vanjskih poslova, u svojstvu agenta, i Komisije, koju zastupaju C. Timmermans, J. Pipkorn i C. Docksey,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 28. studenoga 1995.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevima od 28. siječnja 1993. i 18. studenoga 1992., koje je Sud zaprimio 17. veljače 1993. odnosno 18. veljače 1993., Bundesgerichtshof (predmet C-46/93) i High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (predmet C-48/93) postavili su Sudu, na temelju članka 177. Ugovora o EEZ-u, prethodna pitanja o pretpostavkama pod kojima država članica može odgovarati za štetu prouzročenu pojedincima uslijed povreda prava Zajednice za koje je odgovorna.

2 Pitanja su postavljena u okviru dvaju postupaka između, s jedne strane, društva Brasserie du Pêcheur (u daljnjem tekstu: Brasserie du Pêcheur) i Savezne Republike Njemačke te, s druge strane, Factortame Ltd i drugih (u daljnjem tekstu: Factortame) i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske.

Predmet C-46/93

3 Pred sudom koji je uputio zahtjev Brasserie du Pêcheur, francusko društvo sa sjedištem u Schiltigheimu (Alsace), tvrdilo je da je krajem 1981. bilo prisiljeno prekinuti izvoz piva u Njemačku jer su nadležne njemačke vlasti smatrale da proizvedeno pivo nije bilo u skladu sa zahtjevom čistoće propisanim člankom 9. i

10. Biersteuergesetza od 14. ožujka 1952. (Zakon o porezu na pivo, BGBl. I, str. 149.), u verziji od 14. prosinca 1976. (BGBl. I, str. 3341., u daljnjem tekstu: BStG).

4 Komisija je, smatrajući da su spomenute odredbe bile protivne članku 30. Ugovora o EEZ-u, protiv Savezne Republike Njemačke pokrenula postupak zbog povrede obveze, i to zbog zabrane prodaje pod nazivom „Bier“ (pivo) piva koje je zakonito proizvedeno drukčijim metodama u drugim državama članicama te zabrane uvoza piva koje sadrži aditive. Presudom od 12. ožujka 1987., u predmetu Komisija protiv Njemačke (178/84, Recueil, str. 1227.), Sud je odlučio da je zabrana prodaje piva uvezenog iz drugih država članica, a koje nije u skladu s relevantnim odredbama njemačkih zakona, nespojiva s člankom 30. Ugovora.

5 Brasserie du Pêcheur je stoga podnijela tužbu protiv Savezne Republike Njemačke radi naknade štete koju je pretrpjela uslijed tog ograničenja uvoza između 1981. i 1987., tražeći naknadu štete u iznosu od 1.800.000 DEM, što predstavlja dio stvarno pretrpljene štete.

6 Bundesgerichtshof se poziva na članak 839. Bürgerliches Gesetzbuch (njemački građanski zakonik, u daljnjem tekstu: BGB) i članak 34. Grundgesetza (temeljni zakon, u daljnjem tekstu: GG). Članak 839. stavak 1. prva rečenica BGB-a određuje da: „U slučaju da službenik prema trećoj osobi namjerno ili nepažnjom počini povredu obveza koje proizlaze iz njegove službe, obvezan je trećoj osobi nadoknaditi time prouzročenu štetu.“ Članak 34. GG-a pak određuje da: „Za povredu obveza koju prema trećemu počini osoba u izvršavanju povjerene mu javne službe odgovara država ili tijelo u kojem je ta osoba zaposlena.“

7 Iz navedenih odredaba čitanih zajedno proizlazi da je pretpostavka za odgovornost države da se povrijeđena obveza odnosi na treću osobu što znači da država odgovara samo za povredu obveza ustanovljenih u korist treće osobe. Nacionalni zakonodavac pak na temelju BStG-a, kao što naglašava Bundesgerichtshof, ima dužnosti koje se odnose samo na širu javnost i nisu usmjerene ni prema jednoj određenoj osobi ili skupini osoba koje bi se mogle smatrati trećim osobama u smislu gore navedenih odredaba.

8 U tom kontekstu Bundesgerichtshof je postavio Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li načelo prava Zajednice prema kojem su države članice dužne nadoknaditi štetu koju su pojedinci pretrpjeli uslijed povreda prava Zajednice za koje odgovaraju te države primjenjivo i u slučaju kad se takve povrede sastoje od propusta usklađivanja nacionalnog parlamentarnog zakona s normama prava Zajednice više pravne snage (u ovom slučaju: propust usklađivanja članaka 9. i 10. Biersteuergesetza s člankom 30. Ugovora o EEZ-u)?

2. Može li nacionalni pravni sustav eventualno pravo na naknadu štete podvrgnuti istim ograničenjima koja se primjenjuju u slučajevima kada nacionalni

zakon krši nacionalni akt više pravne snage, primjerice u slučajevima kada savezni njemački zakon krši Grundgesetz Savezne Republike Njemačke?

3. Može li nacionalni pravni sustav uvjetovati pravo na naknadu štete postojanjem krivnje (bilo da je riječ o namjeri ili nepažnji) na strani državnih tijela odgovornih za propust usklađivanja?

4. U slučaju da odgovor na prvo pitanje bude potvrdan, a na drugo pitanje negativan:

(a) Može li obveza naknade štete na temelju nacionalnog prava biti ograničena na naknadu štete prouzročenu određenim pojedinačnim pravno zaštićenim dobrima, primjerice vlasništvu, ili se zahtijeva puna odšteta za cjelokupnu pretrpljenu imovinsku štetu, uključujući i izmaklu dobit?

(b) Obuhvaća li obveza naknade štete i štetu nastalu prije nego što je Sud Europske zajednice u svojoj presudi od 12. ožujka 1987. (predmet 178/84) utvrdio da članak 10. Biersteuergesetza krši odredbe prava Zajednice više pravne snage?

Predmet C-48/93

9 Dana 16. prosinca 1988. Factortame i drugi, tj. fizičke osobe i društva britanskog prava, zajedno s direktorima i dioničarima tih društava, pokrenuli su postupak pred High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (u daljnjem tekstu: Divisional Court), kako bi osporili usklađenost II. dijela Merchant Shipping Act iz 1988. (zakon iz 1988. o trgovačkoj mornarici) s pravom Zajednice, osobito s člankom 52. Ugovora o EEZ-u. Taj zakon stupio je na snagu 1. prosinca 1988., uz prijelazno razdoblje koje je isteklo 31. ožujka 1989. Zakon je propisao uvođenje novog registra britanskih ribarskih brodica i za registraciju takvih plovila, kao i onih već registriranih u prijašnjem registru, odredio uvjete vezane uz državljanstvo, boravište i prebivalište vlasnika. Ribarske brodice koje nisu ispunjavale uvjete za upis u novi registar izgubile su pravo na ribarenje.

10 Odgovarajući na pitanja koja je postavio nacionalni sud, Sud je, u presudi od 25. srpnja 1991., Factortame II (C-221/89, Recueil, str. I-3905.), presudio da su uvjeti vezani uz državljanstvo, boravište i prebivalište vlasnika i korisnika plovila, poput onih propisanih sustavom registracije koji je uvela Ujedinjena Kraljevina, protivni pravu Zajednice, ali da nije protivno pravu Zajednice predvidjeti uvjet za registraciju koji nalaže da se plovila moraju koristiti a njihovo korištenje voditi i nadzirati iz Ujedinjene Kraljevine.

11 Dana 4. kolovoza 1989. Komisija je pokrenula postupak zbog povrede obveze protiv Ujedinjene Kraljevine. Istodobno je podnijela zahtjev za određivanje privremenih mjera kojima bi se naložila odgoda primjene gore spomenutih uvjeta državljanstva tvrdeći da su ti uvjeti protivni člancima 7., 52. i 221. Ugovora o EEZ-u. Rješenjem od 10. listopada 1989., u predmetu Komisija protiv Ujedinjene

Kraljevine (C-246/89 R, Recueil, str. I-3125.), predsjednik Suda prihvatio je taj zahtjev. U skladu s tim rješenjem Ujedinjena Kraljevina donijela je propise kojima se mijenja novi registracijski sustav, s učinkom od 2. studenoga 1989. Presudom od 4. listopada 1991., u predmetu Komisija protiv Ujedinjene Kraljevine (C-246/89, Recueil, str. I-4585.), Sud je potvrdio da su uvjeti registracije koji su predmet postupka zbog povrede obveze protivni pravu Zajednice.

12 U međuvremenu, 2. listopada 1991., Divisional Court je donio rješenje s ciljem davanja učinka gore navedenoj presudi Suda od 25. srpnja 1991. te je istovremeno pozvao tužitelje da preciziraju svoje zahtjeve za naknadu štete. Tužitelji su potom nacionalnom sudu podnijeli detaljnu izjavu o različitim vidovima naknade štete koju potražuju, a koji uključuju troškove i gubitke pretrpljene u razdoblju od 1. travnja 1989., kad su propisi o kojima je riječ stupili na snagu, te 2. studenoga 1989., kad su ukinuti.

13 Naposljetku, rješenjem od 18. studenoga 1992., Divisional Court dopustio je Rawlings (Trawling) Ltd, 37. tužitelju u predmetu C-48/93, da izmijeni svoj odštetni zahtjev na način da u isti uključi i egzemplarnu naknadu štete zbog neustavnog postupanja javnih vlasti (exemplary damages for unconstitutional behaviour).

14 U tom kontekstu Divisional Court postavio je Sudu sljedeća prethodna pitanja:

"1. U svim okolnostima ovog slučaja, odnosno kad je:

(a) zakonodavstvo države članice propisivalo uvjete vezane uz državljanstvo, prebivalište i boravište vlasnika i korisnika ribarskih brodica, te dioničara i direktora u društvima koja koriste ili u čijem su vlasništvu brodice, i

(b) Sud (u predmetima C-221/89 i C-246/89) utvrdio da su takvi uvjeti protivni članku 5., 7. i 221. Ugovora o EEZ-u,

imaju li vlasnici ili korisnici takvih brodica, ili direktori i/ili dioničari u društvima koja koriste ili u čijem su vlasništvu brodice, prema pravu Zajednice, pravo na naknadu štete od te države članice za gubitke koje su pretrpjeli uslijed svih ili određenih gore navedenih povreda Ugovora o EEZ-u?

2. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, što se, sukladno pravu Zajednice, eventualno zahtijeva od nacionalnog suda prilikom odlučivanja o zahtjevima za naknadu štete koja se sastoji u:

(a) troškovima i/ili izmakloj dobiti i/ili gubitku prihoda u razdoblju nakon stupanja na snagu spomenutih uvjeta, za vrijeme kojeg su brodice bile prisilno isključene iz prometa te je trebalo primijeniti alternativna rješenja za ribarenje i/ili drugdje zatražiti registracija;

(b) gubicima prouzročenim prodajom brodica, udjela u njima, ili dionica društava koja su vlasnici brodica, ispod njihove vrijednosti;

(c) gubicima prouzročenim obvezama davanja jamstava, plaćanja novčanih kazni i pravnih troškova za navodne prekršaje vezane uz brisanje brodica iz nacionalnog registra;

(d) gubicima prouzročenim nemogućnošću takvih osoba da nastave imati u vlasništvu i koristiti brodice;

(e) gubicima naknada za korištenje;

(f) troškovima nastalim u nastojanju da se smanje gore navedeni gubici;

(g) egzemplarnoj naknadi štete, ako se zahtijeva?“

15 Za potpuniji opis činjeničnog stanja glavnog postupka, tijeka samog postupka kao i očitovanja podnesenih Sudu, upućuje se na izvještaj za raspravu. Ti dijelovi spisa u nastavku se spominju samo u onoj mjeri u kojoj je to nužno za odlučivanje Suda.

Odgovornost države za djelovanja i propuste nacionalnog zakonodavca protivne pravu Zajednice (prvo pitanje u predmetu C-46/93 i u predmetu C-48/93)

16 Svojim prvim pitanjem oba nacionalna suda u biti nastoje utvrditi je li načelo da su države članice dužne nadoknaditi štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice za koje odgovara država primjenjivo kad je za predmetnu povredu odgovoran nacionalni zakonodavac.

17 Najprije valja podsjetiti da je, u presudi od 19. studenoga 1991., Francovich i dr. (C-6/90 i 9/90, Recueil, str. I-5357., t. 37.), Sud već utvrdio da iz prava Zajednice proizlazi načelo da su države članice obvezne nadoknaditi štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice za koje su odgovorne.

18 Njemačka, irska i nizozemska vlada smatraju da su države članice dužne nadoknaditi štetu prouzročenu pojedincima samo u slučajevima u kojima povrijeđene odredbe nisu izravno primjenjive. U spomenutom predmetu Francovich i drugi Sud je jednostavno pokušao popuniti prazninu u sustavu zaštite prava pojedinaca. S obzirom na to da nacionalno pravo pruža pojedincima pravo na tužbu radi ostvarenja prava koja im priznaju izravno primjenjive odredbe prava Zajednice, nepotrebno je u slučajevima u kojima su takve odredbe povrijeđene, priznati im također i pravo na naknadu štete utemeljeno izravno na pravu Zajednice.

19 Ovo se shvaćanje ne može prihvatiti.

20 Naime, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi, pravo pojedinaca da se pred nacionalnim sudovima pozivaju na izravno primjenjive odredbe Ugovora jest samo minimalno jamstvo i nije samo po sebi dovoljno da osigura punu i potpunu implementaciju Ugovora (vidjeti osobito presude od 15. listopada 1986., Komisija/Italija, 168/85, Recueil, str. 2945., t. 11.; od 26. veljače 1991., Komisija/Italija, C-120/88, Recueil, str. I-621., t. 10. i od 26. veljače 1991., Komisija/Španjolska, C-119/89, Recueil, str. I-641., t. 9.). Svrha tog prava jest osigurati da odredbe prava Zajednice imaju prednost pred nacionalnim odredbama i ono ne može, u svakom slučaju, osigurati pojedincima korist koja proizlazi iz prava koja su im dodijeljena pravom Zajednice, a osobito ne može osigurati da se izbjegne šteta kao posljedica povrede prava Zajednice za koju odgovara država članica. Kao što je vidljivo iz točke 33. presude u predmetu Francovich i drugi, puna učinkovitost prava Zajednice bila bi dovedena u pitanje ako pojedinci ne bi imali mogućnost ostvariti naknadu kad su njihova prava povrijeđena povredom prava Zajednice.

21 Navedeno vrijedi u slučajevima u kojima pojedinac koji je oštećen propustom države članice da prenese direktivu, i ne može se izravno pred nacionalnim sudom pozvati na neke njezine odredbe jer one nisu dovoljno precizne i bezuvjetne, podnese tužbu za naknadu štete zbog povrede članka 189. stavka 3. Ugovora protiv države članice koja je počinila povredu. U takvim okolnostima, kakve su bile u spomenutom predmetu Francovich i drugi, svrha naknade jest ukloniti štetne posljedice propusta države članice da prenese direktivu u odnosu na ovlaštenike prava iz te direktive.

22 Navedeno osobito vrijedi kad je riječ o povredi prava koje je izravno dodijeljeno odredbom Zajednice i na koje se pojedinci imaju pravo pozvati pred nacionalnim sudovima. U tom slučaju, pravo na naknadu nužni je pratitelj izravnog učinka odredbe Zajednice čija je povreda prouzročila pretrpljenu štetu.

23 U ovom predmetu nesporno je da odredbe Zajednice o kojima je riječ, tj. članak 30. Ugovora u predmetu C-46/93 i članak 52. u predmetu C-48/93, imaju izravan učinak u smislu da dodjeljuju pojedincima prava na koja su se oni ovlašteni pozivati izravno pred nacionalnim sudovima. Povreda takvih odredaba može biti osnova za traženje naknade štete.

24 Njemačka vlada također tvrdi da opće pravo pojedinaca na naknadu štete može biti utvrđeno samo zakonodavstvom i da bi priznavanje takvog prava sudskom odlukom bilo u suprotnosti s podjelom ovlasti između institucija Zajednice i država članica te institucionalnom ravnotežom utvrđenom Ugovorom.

25 U tom pogledu, treba naglasiti da je pitanje postojanja i opsega odgovornosti države za štetu koja nastaje kao posljedica povrede obveza koje država ima na temelju prava Zajednice pitanje tumačenja Ugovora, a što je u nadležnosti Suda.

26 U ovom predmetu, kao i u spomenutom predmetu Francovich i drugi, nacionalni sudovi obratili su se Sudu s takvim pitanjem tumačenja na temelju članka 177. Ugovora.

27 Budući da Ugovor ne sadržava odredbu koja izričito i precizno propisuje koje su posljedice povreda prava Zajednice od strane država članica, na Sudu je da, u obavljanju zadaće koja mu je povjerena na temelju članka 164. Ugovora, tj. osiguravanje poštovanja prava pri tumačenju i primjeni Ugovora, odluči o takvom pitanju u skladu s općeprihvaćenim metodama tumačenja, osobito pozivanjem na temeljna načela pravnog sustava Zajednice i, gdje je to nužno, na opća načela zajednička pravnim sustavima država članica.

28 Također, članak 215. stavak 2. Ugovora, glede izvanugovorne odgovornosti Zajednice za štetu koju prouzroče njezine institucije ili djelatnici u izvršavanju svojih dužnosti, upućuje upravo na opća načela zajednička državama članicama.

29 Načelo izvanugovorne odgovornosti Zajednice izričito propisano člankom 215. Ugovora jest samo odraz općeg načela poznatog u pravnim sustavima država članica prema kojemu nezakonito djelovanje ili propust dovodi do obveze naknade prouzročene štete. Ta odredba odražava također i obvezu tijela vlasti da nadoknade štetu prouzročenu u obavljanju svojih dužnosti.

30 Također treba utvrditi da su, u mnogim nacionalnim pravnim sustavima, pravno uređenje odgovornosti države oblikovali sudovi svojim odlukama.

31 Slijedom gornjih razmatranja, Sud je u točki 35. spomenute presude Francovich i drugi zaključio da je načelo odgovornosti države za štetu koja je pojedincima prouzročena povredama prava Zajednice za koje je odgovorna država sastavni dio sustava Ugovora.

32 Iz navedenog proizlazi da to načelo vrijedi u svakom slučaju u kojem država članica povrijedi pravo Zajednice, bez obzira na to koje državno tijelo je svojim djelovanjem ili propustom dovelo do povrede.

33 Osim toga, imajući u vidu temeljni zahtjev pravnog poretka Zajednice da pravo Zajednice mora biti primjenjivano na ujednačen način (vidjeti osobito presudu od 21. veljače 1991., Zuckerfabrik, C-143/88 i C-92/89, Recueil, str. I-415., t. 26.), obveza naknade štete prouzročene pojedincima povredama prava Zajednice ne može ovisiti o nacionalnim pravilima o podjeli ovlasti između nositelja vlasti.

34 Glede navedenog, treba istaknuti, kao što nezavisni odvjetnik naglašava u točki 38. svog mišljenja, da se u međunarodnom pravu država koja odgovara za povredu međunarodne obveze smatra jedinstvenim subjektom, neovisno o tome je li za povredu koja je dovela do štete odgovorna zakonodavna, sudbena ili izvršna vlast. To osobito vrijedi u pravnom poretku Zajednice, s obzirom na to da su sva tijela vlasti u državi, uključujući zakonodavca, dužna u ispunjavanju svojih

dužnosti poštovati norme prava Zajednice koje mogu izravno uređivati položaj pojedinaca.

35 Činjenica da, prema nacionalnom pravu, za povredu o kojoj je riječ odgovara zakonodavac ne može dovesti u pitanje zahtjeve vezane uz zaštitu prava pojedinaca koji se pozivaju na pravo Zajednice te, u ovom slučaju, pravo ostvarenja pred nacionalnim sudovima naknade štete prouzročene tom povredom.

36 Slijedom navedenog, nacionalnim sudovima treba odgovoriti da je načelo prema kojem su države članice dužne nadoknaditi štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice za koje su one odgovorne primjenjivo u slučajevima kad je za predmetnu povredu odgovoran nacionalni zakonodavac.

Pretpostavke pod kojima država može odgovarati za djelovanja i propuste nacionalnog zakonodavca protivne pravu Zajednice (drugo pitanje u predmetu C-46/93 i prvo pitanje u predmetu C-48/93)

37 Ovim pitanjima nacionalni sudovi traže od Suda da pojasni pretpostavke pod kojima je, u okolnostima ovog slučaja, pravo na naknadu štete prouzročene pojedincima povredama prava Zajednice za koje odgovaraju države članice zajamčeno pravom Zajednice.

38 U tom pogledu valja podsjetiti da, iako odgovornost države proizlazi iz prava Zajednice, pretpostavke pod kojima ta odgovornost daje pravo na naknadu štete ovise o naravi povrede prava Zajednice koja je prouzročila štetu (gore navedena presuda Francovich i drugi, t. 38.).

39 Kako bi se utvrdile te pretpostavke, prvenstveno treba uzeti u obzir načela svojstvena pravnom poretku Zajednice koja predstavljaju osnovu za odgovornost države, kao prvo, punu učinkovitost pravila Zajednice i učinkovitu zaštitu prava koja ona dodjeljuju te, kao drugo, dužnost suradnje koju državama članicama nameće članak 5. Ugovora (gore navedena presuda Francovich i drugi, t. 31. do 36.).

40 Povrh toga, kao što je naglasila Komisija i nekoliko vlada koje su podnijele očitovanja, treba uputiti na praksu Suda o izvanugovornoj odgovornosti Zajednice.

41 S jedne strane, članak 215. stavak 2. Ugovora upućuje, glede pitanja izvanugovorne odgovornosti Zajednice, na opća načela zajednička pravima država članica, kojima se, u nedostatku pisanih pravila, Sud nadahnjuje i u drugim područjima prava Zajednice.

42 S druge strane, pretpostavke pod kojima država može odgovarati za štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice ne smiju se, osim ako za to ne postoje osobito opravdani razlozi, razlikovati od onih kojima se uređuje odgovornost Zajednice u sličnim okolnostima. Zaštita prava koja pojedincima

pripadaju na temelju prava Zajednice ne smije se razlikovati ovisno o tome je li za štetu odgovorno nacionalno tijelo ili tijelo Zajednice.

43 Uređenje koje je Sud oblikovao na temelju članka 215. Ugovora, posebno glede odgovornosti za normativne akte, među ostalim, uzima u obzir složenost situacija koje se trebaju urediti, teškoće u primjeni ili tumačenju tekstova te osobito diskrecijski prostor koji stoji na raspolaganju autoru akta o kojemu je riječ.

44 Sudska praksa o izvanugovornoj odgovornosti Zajednice, posebno u odnosu na normativne akte koji uključuju odluke ekonomske politike, oblikovana je imajući u vidu široku diskrecijsku ovlast koja stoji na raspolaganju institucijama prilikom provedbe politika Zajednice.

45 Naime, za restriktivno shvaćanje odgovornosti Zajednice u ostvarivanju njene normativne djelatnosti postoje dva razloga, i to, prvo, čak i kada je zakonitost akata podvrgnuta sudskom nadzoru, zakonodavnu djelatnost ne smije ometati mogućnost podnošenja tužbi za naknadu štete kad god opći interes Zajednice zahtijeva donošenje normativnih mjera koje mogu štetno djelovati na interese pojedinaca i, drugo, u normativnom kontekstu čije je obilježje postojanje široke diskrecijske ovlasti neophodne za provedbu neke politike Zajednice, Zajednica može snositi odgovornost samo u slučaju očitog i grubog nepoštovanja granica izvršavanja ovlasti od strane institucije o kojoj je riječ (presuda od 25. svibnja 1978., HNL i dr./Vijeće i Komisija, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 i 40/77, Recueil, str. 1209., t. 5. i 6.).

46 Također, potrebno je utvrditi da nacionalni zakonodavac – za razliku od institucija Zajednice - nema sustavno široku diskrecijsku ovlast kada djeluje u području koje uređuje pravo Zajednice. Pravo Zajednice može mu nametnuti obveze rezultata, djelovanja ili propusta koje, katkad uvelike, smanjuju njegov diskrecijski prostor. To je osobito slučaj kad je, kao u okolnostima iz gore navedenog predmeta Francovich i drugi, država članica na temelju članka 189. Ugovora dužna u određenom roku poduzeti sve mjere potrebne radi postizanja rezultata propisanog direktivom. U takvom slučaju, činjenica da je nacionalni zakonodavac taj koji treba poduzeti potrebne mjere nema nikakvog utjecaja na odgovornost države članice zbog propusta da prenese direktivu.

47 S druge strane, kada država članica djeluje u području u kojem ima široku diskrecijsku ovlast, usporedivu s onom kojom raspolažu institucije Zajednice u provedbi politika Zajednice, pretpostavke njene odgovornosti moraju načelno biti jednake pretpostavkama odgovornosti institucija Zajednice u sličnoj situaciji.

48 U glavnom postupku u okviru kojeg je postavljeno prethodno pitanje u predmetu C-46/93, njemački zakonodavac donio je propise u području prehrambenih proizvoda, među ostalim, piva. U nedostatku usklađenosti na razini Zajednice nacionalni zakonodavac u tom je području imao široku diskrecijsku ovlast za donošenje propisa glede kvalitete piva koje se stavlja na tržište.

49 Po pitanju činjeničnog stanja u predmetu C-48/93, treba reći da je zakonodavac Ujedinjene Kraljevine također imao široku diskrecijsku ovlast. Naime, sporni propisi ticali su se, s jedne strane, registracije plovila, što je područje koje, imajući u vidu stanje razvoja prava Zajednice, pripada u nadležnost država članica, a, s druge strane, uređenja ribolova, sektora u kojem provedba zajedničke politike ostavlja određeni diskrecijski prostor državama članicama.

50 U oba navedena slučaja njemački zakonodavac i zakonodavac Ujedinjene Kraljevine bili su suočeni sa situacijama koje su uključivale donošenje odluka usporedivih s onima koje donose institucije Zajednice kada donose zakonodavne akte u okviru politike Zajednice.

51 U takvim okolnostima pravo Zajednice priznaje pravo na naknadu ako su ispunjene tri pretpostavke; povrijeđeno pravno pravilo mora imati za cilj dodjelu prava pojedincima, povreda mora biti dovoljno ozbiljna i, naposljetku, mora postojati izravna uzročna veza između povrede obveze države i štete koju su pretrpjele oštećene strane.

52 Te pretpostavke udovoljavaju zahtjevima pune učinkovitosti pravila prava Zajednice i učinkovite zaštite prava koju ta pravila dodjeljuju.

53 Nadalje, te pretpostavke sadržajno odgovaraju onima koje je Sud oblikovao na temelju članka 215., u sudskoj praksi vezanoj uz odgovornost Zajednice za štetu prouzročenu pojedincima nezakonitim zakonodavnim aktima koje su donijele njezine institucije.

54 Prva pretpostavka očito je ispunjena glede članka 30. Ugovora, odredbe relevantne u predmetu C-46/93, i glede članka 52. Ugovora, odredbe relevantne u predmetu C-48/93. Naime, iako članak 30. nameće zabranu državama članicama, on ipak pojedincima daje prava koja nacionalni sudovi moraju štititi (presuda od 22. ožujka 1977., Iannelli i Volpi, 74/76, Recueil, str. 557., t. 13.). Jednako tako, suština članka 52. je da daje prava pojedincima (presuda od 21. lipnja 1974., Reyners, 2/74, Recueil, str. 631., t. 25.)

55 Glede druge pretpostavke, odlučujuće mjerilo za utvrđivanje je li povreda prava Zajednice dovoljno ozbiljna jest, kako za odgovornost Zajednice na temelju članka 215. tako i za odgovornost država članica za povrede prava Zajednice, očito i grubo nepoštovanje granica diskrecijske ovlasti od strane države članice ili institucije Zajednice.

56 Čimbenici koje nadležni Sud može uzeti u obzir uključuju stupanj jasnoće i preciznosti povrijeđenog pravila, opseg diskrecijskog prostora koji je tim pravilom ostavljen nacionalnom tijelu ili tijelu Zajednice, činjenicu jesu li povreda i prouzročena šteta namjerne ili nenamjerne, može li se eventualna pogrešna primjena prava opravdati ili ne, mogućnost da su stajališta institucije Zajednice pridonijela propustu, donošenju ili zadržavanju nacionalnih mjera ili prakse suprotnih pravu Zajednice.

57 U svakom slučaju, povreda prava Zajednice bit će dovoljno ozbiljna ako se nastavila usprkos objavi presude kojom je predmetna povreda utvrđena, presude u povodu zahtjeva za prethodnu odluku ili usprkos ustaljenoj praksi Suda o toj problematici iz koje je jasno da postupanje o kojem je riječ predstavlja povredu.

58 U ovim predmetima Sud ne može svojim utvrđenjima zamijeniti utvrđenja nacionalnih sudova, koji imaju isključivu nadležnost za utvrđivanje činjenica u glavnim postupcima te za odlučivanje o tome kako okarakterizirati povrede prava Zajednice o kojima je riječ. Sud, međutim, ocjenjuje korisnim ukazati na niz okolnosti koje bi nacionalni sudovi mogli uzeti u obzir.

59 U predmetu C-46/93 treba razlikovati činjenicu da je njemački zakonodavac zadržao odredbe Biersteuergesetza koje se tiču čistoće piva i koje zabranjuju prodaju pod nazivom „Pivo“ piva uvezenog iz drugih država članica koje je zakonito proizvedeno po drugim metodama od činjenice zadržavanja odredaba istog zakona koje zabranjuju uvoz piva koje sadržava aditive. Naime, glede odredaba njemačkog prava koje se odnose na oznaku proizvoda na tržištu, povredu članka 30. Ugovora bilo bi teško smatrati opravdanom, budući da je nespojivost takvih pravila s člankom 30. Ugovora bila očita s obzirom na raniju praksu Suda, osobito, presude od 20. veljače 1979., poznate kao „Cassis de Dijon“, Rewe-Zentral (120/78, Recueil, str. 649.) i od 9. prosinca 1981., Komisija/Italija (193/80, Recueil, str. 3019.). S druge strane, prije gore navedene presude od 12. ožujka 1987., Komisija protiv Njemačke, bila su osjetno manje uvjerljiva mjerila koja je, imajući u vidu relevantnu sudsku praksu, imao na raspolaganju nacionalni zakonodavac za rješavanje pitanja je li zabrana korištenja aditiva bila protivna pravu Zajednice, budući da je Sud tek spomenutom presudom tu zabranu ocijenio protivnom članku 30.

60 Niz opaski na isti se način može staviti i u pogledu nacionalnog prava u predmetu C-48/93.

61 Odluka zakonodavca Ujedinjene Kraljevine da u Merchant Shipping Act iz 1988. unese odredbe koje se tiču uvjeta za registraciju ribarskih brodica mora se procjenjivati različito u slučaju odredaba koje registraciju uvjetuju državljanstvom, a koje predstavljaju izravnu diskriminaciju očito protivnu pravu Zajednice, te u slučaju odredaba koje postavljaju uvjete boravišta i prebivališta vlasnika i korisnika brodica.

62 Navedeni uvjeti su, na prvi pogled, nespojivi osobito s člankom 52. Ugovora, ali ih je Ujedinjena Kraljevina nastojala opravdati ciljevima zajedničke ribarske politike. U gore navedenoj presudi Factortame II Sud je odbio takvo opravdanje.

63 Kako bi utvrdio je li povreda članka 52. koju je time počinila Ujedinjena Kraljevina dovoljno ozbiljna, nacionalni sud može, među ostalim, uzeti u obzir različita pravna razmatranja vezana uz posebna obilježja zajedničke ribarske politike, stav Komisije, koja je svoje mišljenje pravovremeno obznanila

Ujedinjenoj Kraljevini, i ocjene stupnja razjašnjenosti tumačenja prava Zajednice do kojih su došli nacionalni sudovi u postupcima pružanja privremene pravne zaštite pokrenutim od strane pojedinaca koje je pogodila primjena Merchant Shipping Acta.

64 Naposljetku, treba uzeti u obzir tvrdnju Rawlings (Trawling) Ltd-a, 37. tužitelja u predmetu C-48/93, da je Ujedinjena Kraljevina propustila odmah donijeti mjere potrebne kako bi se postupilo u skladu s rješenjem predsjednika Suda od 10. listopada 1989. u gore navedenom predmetu Komisija/Ujedinjena Kraljevina, čime je nepotrebno uvećana nastala šteta. U slučaju da se ova okolnost, koju je Ujedinjena Kraljevina na raspravi osporila, pokaže točnom, nacionalni sud trebao bi smatrati da ista, sama po sebi, predstavlja očitu i stoga dovoljnu ozbiljnu povredu prava Zajednice.

65 Glede treće pretpostavke, na nacionalnom sudu je da utvrdi postoji li izravna uzročna veza između povrede obveze države i štete koju su pretrpjele oštećene strane.

66 Gore navedene tri pretpostavke nužne su i dovoljne kako bi se ustanovilo pravo pojedinaca na naknadu štete, iako to ne znači da država ne može snositi odgovornost i pod manje restriktivnim uvjetima na temelju nacionalnog prava.

67 Kao što proizlazi iz točaka 41. do 43. gore navedene presude Francovich i drugi, država je dužna, osim u pogledu samog prava na naknadu štete koje proizlazi izravno iz prava Zajednice kad su ispunjene pretpostavke iz prethodne točke, nadoknaditi štetu u skladu s nacionalnim odštetnim pravom, pri čemu pretpostavke za naknadu štete propisane nacionalnim pravom ne smiju biti manje povoljne od onih koji se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu, niti smiju biti takve da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete (vidjeti također presudu od 9. studenoga 1983., San Giorgio, 199/82, Recueil, str. 3595.).

68 U tom pogledu, ograničenja koja u nacionalnim pravnim sustavima postoje glede izvanugovorne odgovornosti države u obavljanju njene zakonodavne funkcije mogu biti takva da u praksi pojedincima onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje njihovog, pravom Zajednice zajamčenog, prava na naknadu štete nastale uslijed povreda prava Zajednice.

69 U predmetu C-46/93 nacionalni sud osobito pita može li nacionalno pravo podrediti pravo na naknadu štete istim ograničenjima koja se primjenjuju kada neki zakon krši nacionalne propise više pravne snage, primjerice, kada obični savezni zakon krši GG Savezne Republike Njemačke.

70 U tom pogledu treba istaknuti da, iako nametanje takvih ograničenja može biti u skladu sa zahtjevom da propisane pretpostavke ne smiju biti manje povoljne od onih za slične zahtjeve u nacionalnom pravu, ipak treba procijeniti jesu li ta

ograničenja takva da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete.

71 Pretpostavka propisana njemačkim pravom za slučajeve kada zakon krši nacionalne propise više pravne snage, a prema kojoj pravo na naknadu štete ovisi o tome je li zakonodavčevo djelovanje ili propust vezan uz pojedinačnu situaciju, u praksi bi onemogućila ili pretjerano otežala ostvarivanje učinkovite naknade štete nastale uslijed povreda prava Zajednice s obzirom na to da se zadaci nacionalnog zakonodavca u načelu odnose na širu javnost, a ne na pojedince ili kategorije osoba.

72 Budući da je takva pretpostavka nespojiva s obvezom nacionalnih sudova da osiguraju punu učinkovitost prava Zajednice jamčenjem učinkovite zaštite prava pojedinaca, od nje treba odstupiti u slučajevima kada je za povredu prava Zajednice odgovoran nacionalni zakonodavac.

73 Jednako tako, svaka pretpostavka koja bi mogla biti propisana engleskim pravom, a koja bi za utvrđenje odgovornosti države zahtijevala dokaz zloupotrebe ovlasti u obavljanju javne službe (misfeasance in public office), pri čemu je takva zloupotreba ovlasti nezamisliva u slučaju zakonodavca, također bi u praksi onemogućavala ili pretjerano otežavala ostvarivanje učinkovite naknade štete nastale uslijed povrede prava Zajednice kada je za povredu odgovoran nacionalni zakonodavac.

74 Slijedom navedenog, nacionalnim sudovima treba odgovoriti da, kad je za povredu prava Zajednice od strane države članice odgovoran nacionalni zakonodavac koji djeluje u području u kojem ima širok diskrecijski prostor pri vršenju normativnih izbora, oštećeni pojedinci imaju pravo na naknadu štete kada povrijeđena odredba prava Zajednice ima za cilj dodjelu prava pojedincima, kada je povreda dovoljno ozbiljna te kada postoji izravna uzročna veza između te povrede i štete koju su pretrpjeli pojedinci. Kad su navedene pretpostavke ispunjene, država je dužna, u skladu s nacionalnim odštetnim pravom, nadoknaditi štetu prouzročenu povredom prava Zajednice za koju je odgovorna, pri čemu pretpostavke utvrđene mjerodavnim nacionalnim pravom ne smiju biti manje povoljne od onih koji se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu, niti smiju biti takve da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete.

Mogućnost uvjetovanja prava na naknadu štete postojanjem krivnje (treće pitanje u predmetu C-46/93)

75 Svojim trećim pitanjem Bundesgerichtshof u biti nastoji utvrditi je li, u skladu s nacionalnim pravom koje primjenjuje, nacionalni sud ovlašten uvjetovati pravo na naknadu štete postojanjem krivnje (bilo da je riječ o namjeri ili nepažnji) na strani državnog tijela odgovornog za povredu.

76 Najprije treba istaknuti da, kako to jasno proizlazi iz spisa predmeta, koncept krivnje nema isti sadržaj u svim pravnim sustavima.

77 Nadalje treba podsjetiti da je, kako to proizlazi iz odgovora na prijašnje pitanje, kada za povredu prava Zajednice odgovara država članica koja djeluje u području u kojem raspolaže širokom diskrecijskom ovlašću pri vršenju normativnih izbora, priznanje prava na naknadu štete na temelju prava Zajednice uvjetovano, među ostalim, time da je povreda bila dovoljno ozbiljna.

78 Stoga pojedini objektivni i subjektivni čimbenici povezani s konceptom krivnje prema nacionalnom pravnom sustavu mogu biti relevantni za utvrđivanje je li konkretna povreda prava Zajednice ozbiljna ili nije (vidjeti čimbenike navedene gore u točkama 56. i 57.).

79 Iz navedenog proizlazi da obveza naknade štete prouzročene pojedincima ne može ovisiti o pretpostavci zasnovanoj na bilo kojem konceptu krivnje koji nadilazi onaj dovoljno ozbiljne povrede prava Zajednice. Propisivanje takve dodatne pretpostavke dovelo bi u pitanje pravo na naknadu štete kao pravo koje se temelji na pravnom poretku Zajednice.

80 Slijedom navedenog, odgovor na pitanje nacionalnog suda mora biti da, u okviru nacionalnog prava koje primjenjuje, naknada štete ne može biti uvjetovana postojanjem krivnje (bilo da je riječ o namjeri ili nepažnji) na strani državnog tijela odgovornog za povredu, koja nadilazi dovoljno ozbiljnu povredu prava Zajednice.

Stvarni opseg naknade štete [četvrto pitanje, točka (a) u predmetu C-46/93 i drugo pitanje u predmetu C-48/93]

81 Ovim pitanjima nacionalni sudovi u biti zahtijevaju od Suda da utvrdi mjerila za određivanje visine naknade štete koju je dužna platiti država članica odgovorna za povredu.

82 U tom pogledu potrebno je istaknuti kako, u svrhu osiguranja učinkovite zaštite prava pojedinaca, visina naknade štete prouzročene pojedincima povredama prava Zajednice mora odgovarati pretrpljenoj šteti.

83 U nedostatku propisa Zajednice u tom području nacionalni pravni sustav svake države članice mora odrediti mjerila za određivanje visine naknade štete, pri čemu ta mjerila ne smiju biti manje povoljna od onih predviđenih za slične zahtjeve u nacionalnom pravu, niti smiju biti takva da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete.

84 Posebno treba istaknuti da, kako bi utvrdio štetu za koju se priznaje naknada, nacionalni sud može ispitati je li oštećena osoba postupala s odgovarajućom

pažnjom kako bi izbjegla štetu ili ograničila njezin opseg te, osobito, je li na vrijeme iskoristila pravna sredstva koja su joj stajala na raspolaganju.

85 Naime, opće je načelo zajedničko pravnim sustavima država članica da oštećena stranka mora postupati s odgovarajućom pažnjom u ograničavanju opsega štete, ili u protivnom riskirati da sama snosi štetu (presuda od 19. svibnja 1992., Mulder i drugi/Vijeće i Komisija, C-104/89 i C-37/90, *Recueil*, str. I-3061., t. 33.).

86 Bundesgerichtshof pita može li nacionalno pravo obvezu naknade štete općenito ograničiti na štetu nanesenu određenim, posebno zaštićenim dobrima, primjerice vlasništvu, ili ta obveza treba obuhvaćati i izmaklu dobit. Navodi da se mogućnost prodaje proizvoda iz drugih država članica u njemačkom pravu ne smatra dijelom zaštićene imovine poduzeća.

87 U tom pogledu, treba istaknuti da je neprihvatljivo potpuno isključivanje izmakle dobiti kao vida naknade štete za koju je moguće dobiti naknadu u slučaju povrede prava Zajednice. Takvo bi potpuno isključivanje izmakle dobiti, osobito u kontekstu ekonomskih i trgovačkih sporova, praktički onemogućilo naknadu štete.

88 Što se tiče različitih vidova štete iz drugog pitanja Divisional Courta, pravo Zajednice ne propisuje nikakva posebna mjerila. O tim vidovima štete mora odlučiti nacionalni sud, u skladu s nacionalnim pravom koje primjenjuje, i imajući u vidu zahtjeve navedene gore u točki 83.

89 U pogledu određivanja egzemplarne naknade štete (exemplary damages), treba pojasniti da se takva naknada štete prema nacionalnom pravu temelji na, kao što je to naznačio nacionalni sud, utvrđenju da su tijela vlasti o kojima je riječ postupala kruto, arbitrarno i protuustavno. S obzirom na to da takva postupanja mogu činiti povredu prava Zajednice, ili već postojeću povredu učiniti težom, određivanje egzemplarne naknade štete na temelju zahtjeva ili tužbe utemeljene na pravu Zajednice ne može se isključiti ako bi takva naknada štete mogla biti dodijeljena na temelju sličnog zahtjeva ili tužbe utemeljene na nacionalnom pravu.

90 Slijedom navedenog, nacionalnim sudovima treba odgovoriti da naknada štete koju su države članice prouzročile pojedincima povredama prava Zajednice mora odgovarati pretrpljenoj šteti. U nedostatku pravila Zajednice u tom području, nacionalni pravni sustav svake države članice mora utvrditi mjerila za određivanje visine naknade štete, pri čemu ta mjerila ne smiju biti manje povoljna od onih koja se primjenjuju na slične zahtjeve ili tužbe u nacionalnom pravu, niti smiju biti takva da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete. Nacionalno pravo koje štetu za koju se priznaje naknada općenito ograničava na štetu nanesenu određenim posebno zaštićenim dobrima koja ne uključuju izmaklu dobit pojedinaca, nije u skladu s pravom Zajednice. Mora postojati mogućnost da se, u okviru zahtjeva ili tužbi na temelju prava Zajednice, odrede posebne naknade štete, poput egzemplarne naknade štete (exemplary

damages), predviđene engleskim pravom, ako se takve naknade štete mogu ostvariti u okviru sličnih zahtjeva ili tužbi na temelju nacionalnog prava.

Razdoblje obuhvaćeno naknadom štete [četvrto pitanje, točka (b) u predmetu C-46/93]

91 Ovim pitanjem nacionalni sud pita obuhvaća li šteta za koju se priznaje naknada i štetu pretrpljenu prije donošenja presude Suda kojom je utvrđeno da je počinjena povreda.

92 Iz odgovora na drugo pitanje proizlazi da pravo na naknadu štete na temelju prava Zajednice postoji kada su ispunjene pretpostavke navedene u točci 51. ove presude.

93 Jedna od tih pretpostavki jest da je povreda prava Zajednice dovoljno ozbiljna. Činjenica da već postoji presuda Suda kojom je utvrđena povreda svakako će biti odlučujuća, ali ne i nužna kako bi se ta pretpostavka smatrala ispunjenom (vidjeti t. 55., 56. i 57. ove presude).

94 Kada bi se obveza države članice da nadoknadi štetu ograničila samo na štetu nastalu nakon donošenja presude Suda kojom se utvrđuje da je došlo do povrede o kojoj je riječ, pravo na naknadu štete zajamčeno pravnim poretkom Zajednice bilo bi dovedeno u pitanje.

95 Također, uvjetovati naknadu štete postojanjem prethodne odluke Suda kojom se utvrđuje povreda prava Zajednice za koju odgovara neka država članica bilo bi protivno načelu učinkovitosti prava Zajednice, budući da bi onemogućavalo svako pravo na naknadu štete sve dok pretpostavljena povreda ne bude predmetom tužbe od strane Komisije na temelju članka 169. Ugovora te predmetom odluke Suda kojom se utvrđuje povreda. Prava koja proizlaze za pojedince iz odredaba Zajednice koje imaju izravni učinak u nacionalnim pravnim sustavima država članica ne mogu ovisiti o Komisijinoj procjeni svrsishodnosti tužbe protiv države članice na temelju članka 169. Ugovora ni o donošenju odluke Suda kojom se utvrđuje povreda (vidjeti u tom smislu presudu od 14. prosinca 1982., Waterkeyn i drugi, 314/81, 315/81, 316/81 i 83/82, *Recueil*, str. 4337., t. 16.).

96 Stoga odgovor na postavljeno pitanje mora biti da obveza država članica da nadoknade štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice za koje su odgovorne ne može biti ograničena samo na štetu pretrpljenu nakon donošenja odluke Suda kojom se utvrđuje da je došlo do predmetne povrede.

Zahtjev za vremensko ograničenje učinaka presude

97 Njemačka vlada traži od Suda da ograniči naknadu štete koju Savezna Republika Njemačka treba eventualno platiti na štetu pretrpljenu nakon donošenja presude u

ovom predmetu, s obzirom na to da oštećenici nisu ranije pokrenuli sudski postupak ni postavili zahtjev u tom smjeru. Ona takvo vremensko ograničenje učinaka ove presude drži nužnim zbog opsega financijskih posljedica iste za Saveznu Republiku Njemačku.

98 Treba imati na umu da, kada bi nacionalni sud utvrdio da su pretpostavke za odgovornost Savezne Republike Njemačke u ovom slučaju ispunjene, država bi prouzročenu štetu bila dužna nadoknaditi u okviru svog nacionalnog odštetnog prava. Materijalne i postupovne pretpostavke nacionalnog odštetnog prava mogu uzeti u obzir zahtjeve načela pravne sigurnosti.

99 Međutim, te pretpostavke ne smiju biti manje povoljne od onih koji se odnose na slične zahtjeve u nacionalnom pravu niti biti takve da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete. (Francovich i drugi, t. 43.).

100 Slijedom gornjih razmatranja, nema potrebe da Sud ograniči vremenske učinke ove presude.

Troškovi

101 Troškovi podnošenja očitovanja Sudu koje su snosile danska, njemačka, grčka, španjolska, francuska, irska i nizozemska vlada kao i vlada Ujedinjene Kraljevine i Komisija Europskih zajednica ne nadoknađuju se. Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka.

Slijedom navedenog,

SUD,

odlučujući o pitanjima koja su mu postavili Bundesgerichtshof, zahtjevom od 28. siječnja 1993. i High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, zahtjevom od 18. studenoga 1992., presuđuje:

1. Načelo prema kojem su države članice dužne nadoknaditi štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice za koje su one odgovorne primjenjivo je u slučajevima kad je za predmetnu povredu odgovoran nacionalni zakonodavac.

2. Kad je za povredu prava Zajednice od strane države članice odgovoran nacionalni zakonodavac koji djeluje u području u kojem ima širok diskrecijski prostor pri donošenju zakonodavnih akata, oštećeni pojedinci imaju pravo na naknadu štete kada povrijeđena odredba prava Zajednice ima za cilj dodjelu prava pojedincima, kad je povreda dovoljno ozbiljna te kada postoji izravna uzročna veza između povrede i

štete koju su pretrpjeli pojedinci. Kad su navedene pretpostavke ispunjene, država je dužna, u skladu s nacionalnim odštetnim pravom, nadoknaditi štetu prouzročenu povredom prava Zajednice za koju je odgovorna, pri čemu pretpostavke utvrđene mjerodavnim nacionalnim pravom ne smiju biti manje povoljne od onih za slične zahtjeve u nacionalnom pravu, niti smiju biti takve da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete.

3. **Nacionalni sud ne može, u okviru nacionalnog prava koje primjenjuje, uvjetovati naknadu štete postojanjem krivnje, bilo da je riječ o namjeri ili nepažnji, na strani državnog tijela odgovornog za povredu, koja nadilazi dovoljno ozbiljnu povredu prava Zajednice.**

4. **Naknada štete koju su države članice prouzročile pojedincima povredama prava Zajednice mora odgovarati pretrpljenoj šteti. U nedostatku pravila Zajednice u tom području nacionalni pravni sustav svake države članice mora utvrditi mjerila za određivanje visine naknade štete, pri čemu ta mjerila ne smiju biti manje povoljna od onih za slične zahtjeve ili tužbe u nacionalnom pravu, niti smiju biti takva da u praksi onemogućavaju ili pretjerano otežavaju ostvarivanje naknade štete. Nacionalno pravo koje štetu za koju se priznaje naknada općenito ograničava na štetu nanesenu određenim posebno zaštićenim dobrima koja ne uključuju izmaklu dobit pojedinaca nije u skladu s pravom Zajednice. Mora postojati mogućnost da se, u okviru zahtjeva ili tužbi na temelju prava Zajednice, odrede posebne naknade štete, poput egzemplarne naknade štete (exemplary damages) predviđene engleskim pravom, ako se takve naknade štete mogu ostvariti u okviru sličnih zahtjeva ili tužbi na temelju nacionalnog prava.**

5. **Obveza država članica da nadoknade štetu prouzročenu pojedincima povredama prava Zajednice za koje su odgovorne ne može biti ograničena samo na štetu pretrpljenu nakon donošenja odluke Suda kojom se utvrđuje da je došlo do predmetne povrede.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Gulmann Murray

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu, 5. ožujka 1996.

Tajnik Predsjednik

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias