

# Forenede sager C-46/93 og C-48/93

Brasserie du pêcheur SA  
mod  
Forbundsrepublikken Tyskland  
og  
The Queen  
mod  
Secretary of State for Transport,  
ex parte: Factortame Ltd m.fl.

(anmodninger om præjudiciel afgørelse  
indgivet af Bundesgerichtshof og High Court of Justice, Queen's Bench Division,  
Divisional Court)

»Princippet om en medlemsstats ansvar for tab, der er forvoldt borgerne ved  
overtrædelser af fællesskabsretten, som må tilregnes staten —  
overtrædelser, som må tilregnes den nationale lovgiver —  
betingelser for statens ansvar — erstatningens omfang«

Retsmøderapport .....	1034
Forslag til afgørelse fra generaladvokat G. Tesauro fremsat den 28. november 1995	1066
Domstolens dom af 5. marts 1996 .....	1131

## Sammendrag af dom

1. *Fællesskabsret — rettigheder tillagt borgerne — en medlemsstats overtrædelse — pligt til at erstatte tab, som er forvoldt borgerne — den overtrådte bestemmelse direkte anvendelig — ingen betydning*

2. *Fællesskabsret — medlemsstaternes overtrædelser — følger — ingen udtrykkelige og præcise bestemmelser i traktaten — Domstolen træffer afgørelse — betingelser (EØF-traktaten, art. 164)*
3. *Fællesskabsret — rettigheder tillagt borgerne — en medlemsstats overtrædelse — pligt til at erstatte tab, som er forvoldt borgerne — overtrædelserne må tilregnes den nationale lovgiver — ingen betydning*
4. *Fællesskabsret — rettigheder tillagt borgerne — en medlemsstats overtrædelse — overtrædelserne må tilregnes den nationale lovgiver, der har en vid skønsmæssig beføjelse, når der skal træffes valg af normativ karakter — pligt til at erstatte tab, som er forvoldt borgerne — betingelser — nærmere regler for erstatningen — anvendelse af national ret — grænser (EØF-traktaten, art. 5 og art. 215, stk. 2)*
5. *Fællesskabsret — rettigheder tillagt borgerne — en medlemsstats overtrædelse — pligt til at erstatte tab, som er forvoldt borgerne — fastlæggelse af det tab, der skal erstattes — anvendelse af national ret — grænser*
6. *Fællesskabsret — rettigheder tillagt borgerne — en medlemsstats overtrædelse — pligt til at erstatte tab, som er forvoldt borgerne — betingelser — begrænsning af erstatningen til kun at omfatte skader, der er lidt, efter at Domstolen har afsagt en dom, hvori den pågældende overtrædelse er blevet fastslået — ikke tilladt*

1. Princippet om, at medlemsstaterne er forpligtet til at erstatte tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, som må tilregnes medlemsstaterne, kan ikke undlades anvendt, når overtrædelserne vedrører en bestemmelse i fællesskabsretten, der er direkte anvendelig.

ten. Denne adgang, som skal sikre, at fællesskabsrettens bestemmelser anvendes frem for nationale bestemmelser, kan ikke i alle tilfælde sikre borgeren de rettigheder, fællesskabsretten tillægger ham, og kan navnlig ikke forhindre, at han lider tab som følge af en overtrædelse af fællesskabsretten, som må tilregnes en medlemsstat.

Borgernes adgang til ved de nationale retsinstanser at påberåbe sig traktatens direkte anvendelige bestemmelser er nemlig alene et udtryk for, hvad der er retssikkerhedsgarantiens mindstemål, og ikke i sig selv tilstrækkelig til at sikre en fuldstændig gennemførelse af fællesskabsret-

2. Da traktaten ikke indeholder bestemmelser, der udtrykkeligt og præcist regulerer følgerne af medlemsstaternes overtrædelser af fællesskabsretten, tilkommer det Domstolen — ved udførelsen af den opgave, traktatens artikel 164 tillægger

den, at værne om lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaten — at træffe afgørelse om et sådant spørgsmål i overensstemmelse med almindeligt anerkendte fortolkningsmetoder, bl.a. under hensyntagen til fællesskabsrettens grundlæggende principper og i givet fald til de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer.

3. Princippet om, at medlemsstaterne er forpligtet til at erstatte tab, der er forvoldt borgerne ved overtrædelser af fællesskabsretten, som må tilregnes medlemsstaterne, finder anvendelse, når det skyldes den nationale lovgiver, at overtrædelserne har fundet sted.

Dette princip, som følger af selve traktatens system, gælder nemlig i alle tilfælde, hvor en medlemsstat har overtrådt fællesskabsretten, uanset hvilket statsligt organ der ved sin handling eller undladelse har været årsag hertil, og erstatningspligten kan ikke være afhængig af interne regler om fordelingen af kompetencen mellem de forfatningsretlige organer, når henses til, at den ensartede anvendelse af fællesskabsretten er et grundlæggende krav i Fællesskabets retsorden.

4. Ved fastlæggelsen af betingelserne for, at en medlemsstats overtrædelse af fælles-

skabsretten giver de borgere, der har lidt skade, ret til erstatning, må der først og fremmest tages hensyn til de særlige principper i fællesskabsretsordenen, der danner grundlag for statens ansvar, nemlig dels fællesskabsrettens fulde virkning og den effektive beskyttelse af de heri anerkendte rettigheder, dels den forpligtelse til samarbejde, der påhviler medlemsstaterne i medfør af traktatens artikel 5. Desuden må der tages hensyn til den ordning, der er fastlagt vedrørende Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold, for så vidt som denne på den ene side ifølge traktatens artikel 215, stk. 2, bygger på de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, og der på den anden side ikke — medmindre der er en særlig grund hertil — bør fastsættes forskellige ordninger med hensyn til Fællesskabets ansvar og medlemsstaternes ansvar under lignende omstændigheder, da beskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten ikke kan variere, alt efter om den myndighed, der har forårsaget skaden, er en national myndighed eller en fællesskabsmyndighed.

Når en medlemsstats overtrædelse af fællesskabsretten må tilregnes den nationale lovgiver, der handler på et område, hvor denne har en vid skønsbeføjelse, når der skal træffes valg af normativ karakter, har de borgere, der har lidt skade, derfor ret til erstatning, når den bestemmelse i fællesskabsretten, der er overtrådt, har til formål at tillægge dem rettigheder, når overtrædelsen er tilstrækkelig kvalificeret, og når der er en direkte årsagsforbindelse mellem overtrædelsen og de skadelidtes tab.

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

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

Det afgørende kriterium for, om en overtrædelse af fællesskabsretten kan anses for tilstrækkelig kvalificeret, er, om en medlemsstat åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsbeføjelser. Som eksempler på de momenter, den kompetente retsinstans i den forbindelse kan tage i betragtning, skal nævnes følgende: hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, hvor vidt et skøn, den tilsidesatte bestemmelse overlader de nationale myndigheder eller fællesskabsmyndighederne, om overtrædelsen er begået eller tabet er forvoldt forsætligt eller uagtsomt, om en eventuel retsvildfarelse er undskyldelig eller uundskyldelig, den

omstændighed, at en fællesskabsinstitutionens holdning kan have været medvirkende til undladelsen, vedtagelsen eller opretholdelsen af nationale foranstaltninger eller praksis i strid med fællesskabsretten. En overtrædelse af fællesskabsretten er under alle omstændigheder åbenbart kvalificeret, når den har været ved til trods for, at der er afsagt en dom, der fastslår traktatbruddet, en dom i en præjudiciel sag, eller der foreligger en fast praksis ved Domstolen på det pågældende område, hvoraf det fremgår, at den omtvistede adfærd har karakter af en overtrædelse.

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

engelsk ret, kunne tilkendes under et søgsmål på grundlag af fællesskabsretten, hvis de kan tilkendes under et tilsvarende søgsmål på grundlag af national ret.

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

Da retten til erstatning følger af fællesskabsretten, når de nødvendige betingelser er opfyldt, kan man nemlig ikke uden at rejse tvivl om den ret til erstatning, der anerkendes af fællesskabsretsordenen, anerkende, at vedkommende medlemsstats erstatningspligt kan begrænses til kun at omfatte skader, der er lidt, efter at

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