

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

13. juni 2006 *

I sag C-173/03,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Tribunale di Genova (Italien) ved afgørelse af 20. marts 2003, indgået til Domstolen den 14. april 2003, i sagen:

Traghetti del Mediterraneo SpA i likvidation

mod

Repubblica italiana,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans (refererende dommer), K. Schiemann og J. Makarczyk samt dommerne J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, P. Küris, E. Juhász og U. Løhmus,

* Processprog: italiensk.

generaladvokat: P. Léger
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. december 2004,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Traghetti del Mediterraneo SpA i likvidation ved avvocati V. Roppo, P. Canepa og S. Sardano
- den italienske regering ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato G. Aiello og G. De Bellis
- den græske regering ved E. Samoni og Z. Chatzipavlou samt ved M. Apessos, K. Boskovits og K. Georgiadis, som befuldmægtigede
- Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af P. Sreenan, SC, og P. McGarry, BL
- den nederlandske regering ved S. Terstal, som befuldmægtiget

- Det Forenede Kongeriges regering ved R. Caudwell, som befuldmægtiget, bistået af D. Anderson, QC, og barrister M. Hoskins

- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved D. Maidani og V. Di Bucci, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 11. oktober 2005,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører spørgsmålet om, i hvilket omfang og under hvilke betingelser medlemsstaterne ifalder ansvar uden for kontraktforhold for tab, som forvoldes borgere ved en tilsidesættelse af fællesskabsretten, når denne tilsidesættelse kan tilregnes en national domstol.

- 2 Anmodningen er indgivet under en sag, som søtransportvirksomheden Traghetti del Mediterraneo SpA, der er under likvidation (herefter »TDM«), har anlagt mod Repubblica italiana for at opnå erstatning for det tab, selskabet har lidt som følge af, at Corte suprema di cassazione (Italiens kassationsdomstol) har anlagt en fejlagtig fortolkning af fællesskabsbestemmelserne om konkurrence og statsstøtte og navnlig afslået selskabets anmodning om, at der forelægges Domstolen en række relevante spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten.

Nationale retsforskrifter

3 Ifølge artikel 1, stk. 1, i lov nr. 117 af 13. april 1988 om erstatning for tab forårsaget ved udøvelse af judicielle funktioner samt dommeres civilretlige ansvar (legge n° 117 (sul) risarcimento dei danni cagionati nell' esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati (GURI nr. 88, af 15.4.1988, s. 3, herefter »lov nr. 117/88«)), finder denne lov anvendelse på »alle dommere ved de almindelige domstole, forvaltningsdomstolene, finansdomstolene, de militære domstole og de særlige domstole, som udøver judicial virksomhed, uanset karakteren af de udøvede funktioner, og på andre personer, som deltager i udøvelsen af judicielle funktioner«.

4 Artikel 2 i lov nr. 117/88 bestemmer:

»1. Den, som har lidt uberettiget skade som følge af en adfærd udvist af en dommer eller en af denne truffet foranstaltning eller afgørelse, såfremt den pågældende har handlet forsætligt eller groft uagtsomt ved udøvelsen af sine funktioner, eller som følge af en retsnægtelse, kan rejse krav over for staten om erstatning såvel af den økonomiske skade, han har lidt, som hans ikke-økonomiske skade som følge af en berøvelse af den personlige frihed.

2. Der kan ikke pådrages ansvar for judicial virksomhed, som består i fortolkningen af retsregler samt bedømmelse af faktum og beviser.

3. Ved grov uagtsomhed forstås:

a) grov tilsidesættelse af loven som følge af en uundskyldelig forsømmelighed

- b) konstatering af et faktum, som ubestrideligt modsiges af sagens akter, når dette skyldes en uundskyldelig forsømmelighed
- c) benægtelse af et faktum, der ubestrideligt fremgår af sagens akter, når dette skyldes en uundskyldelig forsømmelighed
- d) afgørelse om anordning af en foranstaltning vedrørende den personlige frihed uden for de i lovgivningen fastsatte tilfælde eller uden begrundelse.«

5 En retsnægtelse er i artikel 3, stk. 1, første punktum, i lov nr. 117/88 defineret som »en dommers afvisning, undladelse af eller forsinkelse med at anordne foranstaltninger, som henhører under dennes kompetence, når parten efter udløbet af den lovmæssige frist for anordningen af den pågældende foranstaltning har indgivet begæring om iværksættelse heraf, og der uden gyldig grund ikke træffes nogen foranstaltning inden 30 dage efter datoen for begæringens indgivelse til Justitskontoret«.

6 De efterfølgende artikler i lov nr. 117/88 fastlægger de nærmere betingelser og fremgangsmåder for at anlægge erstatningssøgsmål i henhold til lovens artikel 2 eller 3, og de forholdsregler, som efterfølgende kan træffes over for en dommer, som har handlet forsætligt eller groft uagtsomt ved udøvelsen af sine funktioner eller gjort sig skyldig i en retsnægtelse.

De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 7 TDM og Tirrenia di Navigazione (herefter »Tirrenia«) er to søtransportvirksomheder, som i 1970'erne sejlede i rutefart mellem det italienske fastland og øerne Sardinien og Sicilien. Efter at TDM var trådt i likvidation, anlagde det i 1981 sag mod Tirrenia ved Tribunale di Napoli med påstand om erstatning af det tab, selskabet havde lidt i de foregående år på grund af de lave priser, der havde været anvendt af Tirrenia.
- 8 Til støtte herfor gjorde TDM endvidere gældende, at konkurrenten havde tilsidesat bestemmelsen i den italienske civillovs artikel 2598, stk. 3, om illoyal konkurrence og tilsidesat EØF-traktatens artikel 85, 86, 90 og 92 (efterfølgende EF-traktatens artikel 85, 86, 90 og 92, nu artikel 81 EF, 82 EF, 86 EF og, efter ændring, 87 EF), da Tirrenia havde tilsidesat de grundlæggende bestemmelser i traktaten og navnlig misbrugt sin dominerende stilling på markedet ved at anvende betydeligt lavere priser end kostpriserne i kraft af offentlige subventioner, hvis lovlighed var tvivlsom efter fællesskabsretten.
- 9 Ved dom afsagt af Tribunale di Napoli den 26. maj 1993, som blev stadfæstet ved dom afsagt den 13. december 1996 af Corte d'appello di Napoli, blev Tirrenia frifundet for erstatningskravet med den begrundelse, at de subventioner, som var ydet af de italienske myndigheder, var lovlige, da de var i overensstemmelse med almenhedens interesse, navnlig hvad angår udviklingen af Mezzogiorno, og i hvert fald ikke var til skade for driften af andre færgeforbindelser, som var i konkurrence med dem, der blev drevet af TDM. Tirrenia havde derfor ikke gjort sig skyldig i illoyal konkurrence.

- 10 Da kuratoren for konkursboet efter TDM fandt, at de to domme var behæftet med en retsvildfarelse, idet de navnlig var baseret på en fejlagtig fortolkning af traktatens bestemmelser om statsstøtte, indgav han kassationsanke til prøvelse af dommen afsagt af Corte d'appello di Napoli, hvorunder han opfordrede Corte suprema di cassazione til at forelægge Domstolen en række relevante spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten i medfør af EF-traktatens artikel 177, stk. 3 (nu artikel 234, stk. 3, EF).
- 11 Ved dom nr. 5087 af 19. april 2000 (herefter »dommen af 19. april 2000«) afslog Corte suprema di cassazione dog at efterkomme denne opfordring med den begrundelse, at de retter, som havde pådømt sagen i realiteten, ved den trufne afgørelse havde henholdt sig til ordlyden af de relevante bestemmelser i traktaten, og at afgørelsen endvidere var i fuld overensstemmelse med Domstolens praksis, navnlig med dommen af 22. maj 1985 i sagen Parlamentet mod Rådet (sag 13/88, Sml. s. 1513).
- 12 Corte suprema di cassazione lagde herved for det første til grund, at det hvad angår den påståede tilsidesættelse af traktatens artikel 90 og 92 er muligt ifølge disse bestemmelser under visse betingelser at fravige det principielle forbud mod statsstøtte med det formål at fremme den økonomiske udvikling i ugunstigt stillede områder eller at imødekomme efterspørgslen efter varer og tjenesteydelser, som den frie konkurrence ikke er i stand til at tilfredsstille fuldt ud. Efter kassationsdomstolens opfattelse var disse betingelser netop opfyldt i den foreliggende sag, da det inden for den pågældende periode (mellem 1976 og 1980) ikke var muligt at sikre godstransporten mellem det italienske fastland og Italiens vigtigste øer på anden måde end ad søvejen på grund af de herved forbundne omkostninger, og det var derfor nødvendigt at efterkomme en stadig stigende efterspørgsel efter denne type tjenesteydelser ved at overdrage forvaltningen af disse transporter til en offentlig koncessionshaver, som anvendte priser fastsat af det offentlige.
- 13 Efter kassationsdomstolens opfattelse medførte den konkurrencefordrejning, som var en følge af denne koncession, ikke, at den ydede støtte automatisk var ulovlig. Tildelingen af en sådan koncession på offentlige tjenesteydelser indebærer altid indirekte en konkurrencefordrejning, men TDM havde ikke godtgjort, at Tirrenia

havde anvendt den støtte, der var ydet af staten, til at opnå fortjenester for anden virksomhed end den, hvortil den var ydet.

- 14 For det andet forkastede Corte suprema di cassazione anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 85 og 86 med den begrundelse, at cabotagesejlads endnu ikke var blevet liberaliseret på tidspunktet for de faktiske omstændigheder, og at det på grund af denne virksomheds begrænsede karakter og ringe geografiske omfang ikke var muligt at afgrænse det relevante marked i traktatens artikel 86's forstand klart. I denne forbindelse fremhævede kassationsdomstolen dog, at selv om det var vanskeligt at afgrænse markedet, kunne der udøves en reel konkurrence inden for den pågældende sektor, da den ydede støtte kun berørte en af de mange former for virksomhed, der traditionelt udøves af en søtransportvirksomhed, og at denne virksomhed endvidere var begrænset til én medlemsstat.
- 15 Som følge heraf forkastede Corte suprema di cassazione appellen efter tillige at have forkastet TDM's anbringender om tilsidesættelse af de nationale bestemmelser vedrørende illoyal konkurrence og Corte d'appello di Napoli's undladelse af at træffe afgørelse vedrørende TDM's anmodning om at forelægge Domstolen de relevante præjudicielle spørgsmål. Det er afgørelsen om at afslå denne anmodning, som er baggrunden for tvisten ved den forelæggende ret.
- 16 Da kuratoren for konkursboet efter TDM, som i mellemtiden er erklæret at være under likvidation, var af den opfattelse, at dommen af 19. april 2000 er baseret på en fejlagtig fortolkning af traktatens bestemmelser om konkurrence og statsstøtte og på den fejlagtige forudsætning, at Domstolen har fulgt en fast praksis på området, anlagde han sag mod Repubblica italiana ved Tribunale di Genova med påstand om, at denne tilpligtes at erstatte det tab, som virksomheden havde lidt på grund af de fortolkningsfejl, der var begået af Corte suprema di cassazione, og på grund af tilsidesættelse af den pligt til præjudiciel forelæggelse, som påhvilede denne ret i medfør af artikel 234, stk. 3, EF.

- 17 Under denne sag gjorde TDM gældende, at hvis Corte suprema di cassazione havde anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse, ville kassationsankesagen være faldet anderledes ud, og har til støtte herfor navnlig påberåbt sig Kommissionens beslutning 2001/851/EF af 21. juni 2001 om Italiens statsstøtte til fordel for rederiselskabet Tirrenia di Navigazione (EFT L 318, s. 9), hvilken beslutning ganske vist vedrørte subventioner, som var ydet efter tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, men som blev vedtaget som afslutning på en procedure, som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber havde iværksat inden påbegyndelsen af de mundtlige forhandlinger ved Corte suprema di cassazione i den sag, hvori der blev afsagt dom den 19. april 2000. Ifølge TDM må det antages, at Domstolen i lighed med, hvad Kommissionen gjorde i den nævnte afgørelse, ville have lagt vægt på den fællesskabsdimension, som er knyttet til cabotagesejlad og de vanskeligheder, som er forbundet med at vurdere offentlige subventioners forenelighed med traktatens bestemmelser om statsstøtte, hvilket ville have foranlediget Corte suprema di cassazione til at erklære statsstøtten til Tirrenia for ulovlig.
- 18 Repubblica italiana nedlagde under sagen påstand om afvisning af erstatningssøgsmålet og henviste til støtte herfor til selve ordlyden af lov nr. 117/88, navnlig lovens artikel 2, stk. 2, hvorefter staten ikke kan ifalde ansvar for fortolkningen af retsregler, der er foretaget som led i udøvelsen af judiciel virksomhed. For det tilfælde, at den forelæggende ret imidlertid antog søgsmålet til realitetsbehandling, nedlagde Repubblica italiana subsidiært påstand om frifindelse, da betingelserne for en præjudiciel forelæggelse ikke er opfyldt, og da dommen af 19. april 2000 ikke længere kan anfægtes, da den har fået retskraft.
- 19 Over for disse argumenter gjorde TDM gældende, at det var tvivlsomt, om lov nr. 117/88 opfylder fællesskabsrettens krav. TDM gjorde herved navnlig gældende, at de i loven indeholdte betingelser for realitetsbehandling af erstatningssøgsmål og den praksis, der på dette område følges af de nationale domstole (herunder af Corte suprema di cassazione), er så restriktive, at de gør det yderst vanskeligt og i praksis næsten umuligt at få staten idømt ansvar for tab, som er forvoldt på grund af retsafgørelser. En sådan ordning er derfor i strid med de principper, Domstolen har opstillet, navnlig i dommene af 19. november 1991, Francovich m.fl. (forenede sager C-6/90 og C-9/90, Sml. I, s. 5357), og af 5. marts 1996, Brasserie du Pêcheur og Factortame (forenede sager C-46/93 og C-48/93, Sml. I, s. 1029).

20 Da Tribunale di Genova under disse forhold var i tvivl om sin afgørelse i den sag, som verserer for den, og om, hvorvidt de principper, som Domstolen har opstillet i de førnævnte domme, der vedrører tilsidesættelser af fællesskabsretten, som er begået i forbindelse med udøvelse af lovgivningsvirksomhed, kan anvendes på den dømmende magt, har den udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Ifalder en [medlems]stat ansvar uden for kontraktforhold i forhold til borgerne for fejl begået af statens dommere ved anvendelsen eller den manglende anvendelse af fællesskabsretten, navnlig såfremt en ret i sidste instans tilsidesætter sin forpligtelse ifølge traktatens artikel 234, stk. 3, til at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål?

2) Hvis det må antages, at en medlemsstat ifalder ansvar for fejl begået af statens dommere ved anvendelsen af fællesskabsretten, navnlig såfremt en ret i sidste instans som omhandlet i traktatens artikel 234, stk. 3, undlader at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, er det da til hinder for at antage et sådant ansvar, at der gælder en national lovgivning om statens ansvar for fejl begået af domstolene, som

— udelukker ansvar for judiciel virksomhed, der består i fortolkning af retsregler samt bedømmelse af faktum og beviser, og

— begrænser statens ansvar til tilfælde, hvor dommere har handlet forsætligt eller groft uagtsomt,

og er dette uforeneligt med fællesskabsrettens grundsætninger?»

- 21 Efter afsigelsen af dommen af 30. september 2003 i Köbler-sagen (sag C-224/01, Sml. I, s. 10239) har Domstolens justitssekretær tilsendt den forelæggende ret en kopi af denne dom og bedt den oplyse, om den på baggrund af dommen stadig ønsker at opretholde sin præjudicielle forelæggelse.
- 22 Ved skrivelse af 13. januar 2004, indgået til Domstolens Justitskontor den 29. januar 2004, har Tribunale di Genova efter at have hørt parterne i hovedsagen erklæret, at den finder, at Köbler-dommen indeholder en udtømmende besvarelse af det første af de to spørgsmål, retten har forelagt, hvorfor det ikke længere er nødvendigt, at Domstolen træffer afgørelse herom.
- 23 Derimod har retten fundet det nødvendigt at opretholde det andet spørgsmål med henblik på, at Domstolen »når tillige henses til de principper, der er opstillet [...] i Köbler-dommen«, træffer afgørelse om, hvorvidt »en national lovgivning om statens ansvar for fejl begået af domstolene er til hinder for at antage, at staten kan ifalde et sådant ansvar, når den pågældende lovgivning udelukker ansvar for judiciel virksomhed, der består i fortolkning af retsregler samt bedømmelse af faktum og beviser, og begrænser statens ansvar til tilfælde, hvor dommere har handlet forsætligt eller groft uagtsomt«.

Om det præjudicielle spørgsmål

- 24 Indledningsvis bemærkes, at den sag, der verserer for den forelæggende ret, er et erstatningssøgsmaal, hvorunder det påstås fastslået, at staten ifalder ansvar for en inappellabel afgørelse fra en øverste retsinstans. Det spørgsmål, som den forelæggende ret opretholder, må derfor forstås således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om fællesskabsretten, og særligt de principper, Domstolen har

fastslået i Köbler-dommen, er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der dels udelukker, at medlemsstaten kan ifalde ansvar for tab, som er forvoldt borgere på grund af en tilsidesættelse af fællesskabsretten, der er begået af en national domstol, som træffer afgørelse i sidste instans, når tilsidesættelsen skyldes den pågældende domstols fortolkning af retsregler eller bedømmelse af faktum og beviser, dels i øvrigt begrænser dette ansvar til tilfælde, hvor dommere har handlet forsætligt eller groft uagtsomt.

25 Efter såvel TDM's som Kommissionens opfattelse bør dette spørgsmål klart besvares bekræftende. Da judiciel virksomhed i sagens natur omfatter bedømmelse af faktum og beviser samt fortolkning af retsregler, vil det efter disse procesdeltageres opfattelse i praksis være ensbetydende med at fritage staten for ethvert ansvar for de tilsidesættelser af fællesskabsretten, som den dømmende magt gør sig skyld i, såfremt man under de nævnte betingelser udelukker statens ansvar for tab, der forvoldes borgere på grund af judiciel virksomhed.

26 Såfremt ansvaret endvidere begrænses til tilfælde, hvor dommere har handlet forsætligt eller groft uagtsomt, vil også dette medføre, at staten faktisk fritages for ethvert ansvar, for det første fordi vurderingen af selve begrebet »grov uagtsomhed« ikke er overladt til det frie skøn hos den ret, som skal træffe afgørelse vedrørende et erstatningskrav for tab, der er forvoldt ved en retsafgørelse, men er snævert afgrænset af den nationale lovgiver, som på forhånd — og udtømmende — har opregnet de tilfælde, hvor der foreligger grov uagtsomhed.

27 I den forbindelse anfører TDM endvidere, at det fremgår af de erfaringer, som er gjort i Italien i forbindelse med anvendelsen af lov nr. 117/88, at italienske domstole, og navnlig Corte suprema di cassazione, anlægger en meget restriktiv fortolkning af loven og af begreberne »grov uagtsomhed« og »uundskyldelig forsømmelighed«.

Corte suprema di cassazione fortolker disse begreber som en »åbenbar, grov og væsentlig tilsidesættelse« eller som en fortolkning af gældende ret, »som strider mod enhver logik«, hvilket i praksis medfører, at den italienske stat næsten systematisk frifindes i de sager, som anlægges mod den.

- 28 Heroverfor har den italienske regering gjort gældende — og støttes på dette punkt af Irland og Det Forenede Kongeriges regering — at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er i fuld overensstemmelse med selve fællesskabsrettens principper, da den er baseret på en rimelig balance mellem, på den ene side, nødvendigheden af at bevare den dømmende magts uafhængighed og hensynet til retssikkerheden og, på den anden side, en effektiv retsbeskyttelse af borgerne i de mest åbenbare tilfælde, hvor den dømmende magt har tilsidesat fællesskabsretten.
- 29 Efter denne opfattelse — hvis den lægges til grund — bør medlemsstaternes ansvar for tab som følge af sådanne tilsidesættelser således begrænses til de tilfælde, hvor der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af fællesskabsretten, idet der dog ikke kan ifaldes erstatningsansvar, når en national ret har truffet afgørelse på grundlag af en fortolkning af traktatens bestemmelser, som er kommet passende til udtryk i begrundelsen for den pågældende rets afgørelse.
- 30 Herom bemærkes, at Domstolen i Köbler-dommen, som blev afsagt efter datoen for den forelæggende rets spørgsmål i denne sag, fastslog, at princippet om, at en medlemsstat er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt borgerne på grund af tilsidesættelser af fællesskabsretten, der må tilregnes staten, gælder i alle tilfælde, hvor en medlemsstat har overtrådt fællesskabsretten, uanset hvilket organ i medlemsstaten der ved sin handling eller undladelse har været årsag til overtrædelsen (jf. Köbler-dommen. præmis 31).

- 31 Heraf sluttede Domstolen — bl.a. ud fra den betragtning, at den dømmende magt har afgørende betydning for beskyttelsen af borgernes rettigheder i henhold til fællesskabsretten, og at en ret, der træffer afgørelse som sidste instans, pr. definition er den sidste instans, for hvilken borgerne kan gøre de rettigheder gældende, som fællesskabsretten tillægger dem, at beskyttelsen af disse rettigheder ville blive forringet, og at de pågældende fællesskabsbestemmelers fulde virkning ville blive afsvækket, hvis ikke borgerne under visse betingelser kunne opnå erstatning for tab, som de er blevet forvoldt ved en tilsidesættelse af fællesskabsretten, der skyldes en afgørelse, som en ret i en medlemsstat har truffet som sidste instans (jf. Köbler-dommen, præmis 33-36).
- 32 På grund af den dømmende funktions særlige karakter og de legitime krav til retssikkerheden er der dog grænser for statens ansvar i et sådant tilfælde. Som Domstolen har fastslået, kan staten kun undtagelsesvis ifalde ansvar, nemlig i det tilfælde, hvor den nationale ret, som træffer afgørelse i sidste instans, åbenbart har tilsidesat gældende ret. For at afgøre, om denne betingelse er opfyldt, skal den nationale ret, der skal tage stilling til en erstatningspåstand, tage hensyn til samtlige relevante omstændigheder i den sag, som den har fået forelagt, og navnlig til, hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, om tilsidesættelsen er forsætlig, om retsvildfarelsen er undskyldelig eller uundskyldelig, hvilken holdning en fællesskabsinstitution eventuelt har indtaget, samt om den pågældende ret har undladt at opfylde sin pligt til at forelægge præjudicielle spørgsmål i medfør af artikel 234, stk. 3, EF (Köbler-dommen, præmis 53-55).
- 33 Ud fra tilsvarende betragtninger vedrørende nødvendigheden af at sikre borgerne en effektiv domstolsbeskyttelse af deres rettigheder efter fællesskabsretten kan statens ansvar ikke udelukkes alene med den begrundelse, at en tilsidesættelse af fællesskabsretten, der kan tilregnes en ret, der træffer afgørelse som sidste instans, beror på den pågældende rets fortolkning af retsreglerne.

- 34 For det første udgør fortolkningen af retsregler selve kernen i judiciel virksomhed, da dommeren for at kunne afgøre den for ham indbragte retstvist, uanset hvilket område der er tale om, normalt skal fortolke de relevante retsregler — i national ret og/eller i fællesskabsretten — når der under sagen er fremført divergerende eller indbyrdes modstridende argumenter.
- 35 For det andet kan det ikke udelukkes, at der netop i forbindelse med udøvelsen af en sådan fortolkningsvirksomhed begås en åbenbar overtrædelse af gældende fællesskabsret, såfremt dommeren f.eks. klart misfortolker en materiel eller processuel bestemmelse i fællesskabsretten, navnlig henset til Domstolens praksis på området (jf. i denne retning Köbler-dommen, præmis 56), eller såfremt han fortolker national ret på en sådan måde, at det i praksis fører til en tilsidesættelse af gældende fællesskabsret.
- 36 Som generaladvokaten har fremhævet i punkt 52 i forslaget til afgørelse, ville selve det princip, som Domstolen har opstillet i Köbler-dommen, blive frataget sit indhold, såfremt man i en sådan situation helt udelukkede, at staten kan ifalde ansvar for en tilsidesættelse af fællesskabsretten, som skyldes en domstols fortolkning af retsregler. Dette gælder så meget desto mere for domstole, som træffer afgørelse i sidste instans, og som på nationalt plan har til opgave at sikre en ensartet fortolkning af retsreglerne.
- 37 Dette må også antages for en lovgivning, som generelt udelukker, at staten kan ifalde ansvar, når den tilsidesættelse, som kan tilregnes en domstol i denne stat, skyldes en bedømmelse af faktum og beviser.

- 38 For det første udgør en sådan bedømmelse ligesom fortolkningen af retsregler et væsentligt led i den judicielle virksomhed, da anvendelsen af retsreglerne på det konkrete tilfælde, uanset hvilken fortolkning den nationale domstol, for hvem en bestemt sag er indbragt, måtte have anlagt heraf, ofte afhænger af dens bedømmelse af de faktiske omstændigheder i sagen samt værdien og relevansen af de beviser, som sagens parter har fremlagt i så henseende.
- 39 For det andet kan en sådan bedømmelse — som undertiden kræver komplicerede analyser — også under visse omstændigheder medføre en åbenbar tilsidesættelse af gældende ret, uanset om bedømmelsen foretages i forbindelse med anvendelsen af særlige regler om bevisbyrde, bevisers værdi eller det bevismateriale, som kan fremlægges, eller i forbindelse med anvendelsen af regler, som forudsætter en retlig subsumption af faktum.
- 40 Såfremt man under sådanne omstændigheder fuldstændig udelukkede, at staten kan ifalde ansvar, når den tilsidesættelse, som den nationale domstol hævdes at have begået, vedrører dennes bedømmelse af faktum eller beviser, ville det princip, som er opstillet i Köbler-dommen, også blive berøvet sin effektive virkning hvad angår de åbenbare tilsidesættelser af fællesskabsretten, som kan tilregnes nationale domstole, der træffer afgørelse i sidste instans.
- 41 Som generaladvokaten har anført i punkt 87-89 i forslaget til afgørelse, gælder dette navnlig på statsstøtteområdet. Såfremt man på dette område udelukkede, at staten kan ifalde ansvar med den begrundelse, at den nationale domstols tilsidesættelse af fællesskabsretten skyldes en bedømmelse af faktum, ville det indebære en risiko for svækkelse af de processuelle garantier, som tilkommer borgerne, da beskyttelsen af deres rettigheder i henhold til de relevante bestemmelser i traktaten i vidt omfang afhænger af på hinanden følgende subsumptioner af fakta. Såfremt statens ansvar for en domstols bedømmelse af faktum var fuldstændigt udelukket, ville sådanne

borgere ikke nyde nogen domstolsbeskyttelse, ifald en national domstol, der træffer afgørelse i sidste instans, begår en åbenbar fejl ved prøvelsen af de ovennævnte retlige subsumptioner af fakta.

- 42 Hvad endelig angår den omstændighed, at statens ansvar begrænses til tilfælde, hvor en domstol har handlet forsætligt eller groft uagtsomt, bemærkes, som anført i denne doms præmis 32, at Domstolen i Köbler-dommen fastslog, at staten undtagelsesvis kan ifalde ansvar for tab, som er forvoldt borgere på grund af en tilsidesættelse af fællesskabsretten, som kan tilregnes en national domstol, der har truffet afgørelse i sidste instans, såfremt den åbenbart har tilsidesat gældende ret.
- 43 Vurderingen af, om der foreligger en sådan åbenbar tilsidesættelse, må foretages på grundlag af en række kriterier, såsom hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, om retsvildfarelsen er undskyldelig eller uundskyldelig, og om den pågældende ret har tilsidesat sin forpligtelse til at forelægge præjudicielle spørgsmål i medfør af artikel 234, stk. 3, EF, idet der under alle omstændigheder må antages at foreligge en sådan åbenbar tilsidesættelse, når den pågældende afgørelse åbenbart tilsidesætter Domstolens praksis på området (Köbler-dommen, præmis 53-56).
- 44 Det kan derfor ikke udelukkes, at de kriterier vedrørende tilsidesættelsens karakter eller grovhed, som skal være opfyldt for, at staten kan ifalde ansvar på grund af en tilsidesættelse af fællesskabsretten, som kan tilregnes en national domstol, der træffer afgørelse i sidste instans, er præciseret i national ret, men sådanne kriterier må under ingen omstændigheder være strengere end de kriterier, som følger af betingelsen om en åbenbar tilsidesættelse af gældende ret, således som denne betingelse er præciseret i Köbler-dommens præmis 53-56.

- 45 Der består derfor en ret til erstatning, såfremt den sidstnævnte betingelse er opfyldt, forudsat det er godtgjort, at den tilsidesatte retsregel har til formål at tillægge borgerne rettigheder, og at der er direkte årsagsforbindelse mellem den påberåbte åbenbare tilsidesættelse og skadelidtes tab (jf. i denne retning bl.a. dommen i sagen Francovich m.fl., præmis 40, dommen i sagen Brasserie du Pêcheur og Factortame, præmis 51, og Köbler-dommen, præmis 51). Som det bl.a. fremgår af Köbler-dommens præmis 57, er disse tre betingelser nødvendige for og tilstrækkelige til, at borgerne har en ret til erstatning, uden at det af den grund er udelukket, at staten kan ifalde ansvar efter mindre restriktive betingelser i henhold til national ret.
- 46 På grundlag af samtlige de anførte betragtninger skal den forelæggende rets spørgsmål, som dette er omformuleret ved dens skrivelse af 13. januar 2004, besvares med, at fællesskabsretten er til hinder for en national lovgivning, som generelt udelukker, at en medlemsstat kan ifalde ansvar for tab, der er forvoldt borgere på grund af en tilsidesættelse af fællesskabsretten, som kan tilregnes en domstol, som træffer afgørelse i sidste instans, med den begrundelse, at tilsidesættelsen skyldes den pågældende domstols fortolkning af retsregler eller dens bedømmelse af faktum og beviser. Fællesskabsretten er endvidere til hinder for en national lovgivning, som begrænser statens ansvar til tilfælde, hvor dommere har handlet forsætligt eller groft uagtsomt, såfremt en sådan begrænsning medfører, at den pågældende medlemsstats ansvar udelukkes i andre tilfælde, hvor der er begået en åbenbar tilsidesættelse af gældende ret, således som denne betingelse er præciseret i Köbler-dommens præmis 53-56.

Sagens omkostninger

- 47 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

Fællesskabsretten er til hinder for en national lovgivning, som generelt udelukker, at en medlemsstat kan ifalde ansvar for tab, der er forvoldt borgere på grund af en tilsidesættelse af fællesskabsretten, som kan tilregnes en domstol, som træffer afgørelse i sidste instans, med den begrundelse, at tilsidesættelsen skyldes den pågældende domstols fortolkning af retsregler eller dens bedømmelse af faktum og beviser.

Fællesskabsretten er endvidere til hinder for en national lovgivning, som begrænser statens ansvar til tilfælde, hvor dommere har handlet forsætligt eller groft uagtsomt, såfremt en sådan begrænsning medfører, at den pågældende medlemsstats ansvar udelukkes i andre tilfælde, hvor der er begået en åbenbar tilsidesættelse af gældende ret, således som denne betingelse er præciseret i præmis 53-56 i dommen af 30. september 2003 i sag C-224/01, Köbler.

Underskrifter