



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

15. november 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — grundlæggende friheder — artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 63 TEUF — situation, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat — en medlemsstats ansvar uden for kontraktforhold for tab, som forvoldes borgere ved en tilsidesættelse af EU-retten, der kan tilregnes den nationale lovgiver og de nationale domstole«

I sag C-268/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles, Belgien) ved afgørelse af 24. april 2015, indgået til Domstolen den 8. juni 2015, i sagen:

Fernand Ullens de Schooten

mod

État belge,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, A. Tizzano, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, M. Berger, A. Prechal og E. Regan samt dommerne A. Rosas, C. Toader, M. Safjan (refererende dommer), D. Šváby, E. Jarašiūnas, C.G. Fernlund og C. Vajda,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: fuldmægtig V. Tourrès,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. maj 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Fernand Ullens de Schooten ved avocats E. Cusas, J. Derenne, M. Lagrue og N. Pourbaix
- den belgiske regering ved J.-C. Halleux, C. Pochet og S. Vanrie, som befuldmægtigede, bistået af avocats L. Grauer, R. Jafferali og R. van Melsen
- Europa-Kommissionen ved J.-P. Keppenne og W. Mölls, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. juni 2016,

* Processprog: fransk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 63 TEUF, af artikel 4, stk. 3, TEU samt af effektivitetsprincippet og princippet om EU-rettens forrang.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Fernand Ullens de Schooten og État belge (den belgiske stat) vedrørende et søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold anlagt mod sidstnævnte med den begrundelse, at den belgiske lovgivende og dømmende magt har tilsidesat EU-retten.

Retsforskrifter

Belgisk ret

Kongelig anordning nr. 143

- 3 Arrêté royal n° 143, du 30 décembre 1982, fixant les conditions auxquelles les laboratoires doivent répondre en vue de l'intervention de l'assurance maladie pour les prestations de biologie clinique (kongelig anordning nr. 143 af 30.12.1982 om de betingelser, som laboratorier skal opfylde for at opnå godtgørelse fra sygeforsikringen for klinisk biologiske tjenesteydelser) (*Moniteur belge* af 12.1.1983), som ændret ved artikel 17 i rammelov af 30. december 1982 (*Moniteur belge* af 5.1.1989, herefter »kongelig anordning nr. 143«), bestemmer i artikel 3, stk. 1, at laboratorier for klinisk biologi kun kan opnå godkendelse af ministre de la Santé publique (ministeren for folkesundhed) og være berettiget til godtgørelse fra Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) (det nationale institut for syge- og invalideforsikring), hvis de drives af personer, der er beføjet til at foretage klinisk biologiske tjenesteydelser, dvs. læger, farmaceuter eller personer uddannet inden for kemisk videnskab.

Den civile lovbog

- 4 Den civile lovbogs artikel 2262a, stk. 1, bestemmer:

»Alle sager om anerkendelse eller beskyttelse af en fordringsret forældes efter ti år.

Som undtagelse til første afsnit forældes alle sager om skadeserstatning på grundlag af ansvar uden for kontraktforhold efter fem år regnet fra dagen efter den dag, hvor den skadelidte person fik kendskab til skaden eller dennes forværring og den ansvarlige persons identitet.

De i andet afsnit omhandlede sager forældes under alle omstændigheder efter 20 år regnet fra dagen efter den dag, hvor de faktiske omstændigheder, der medførte skaden, fandt sted.«

De konsoliderede love om statens regnskab

- 5 Artikel 100 i lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, du 17 juillet 1991 (de konsoliderede love om statens regnskab af 17.7.1991) (*Moniteur belge* af 21.8.1991) bestemte følgende i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen:

»Med forbehold af tilfælde af fortabelse, der er foreskrevet i andre ved lov, anordning eller aftale fastsatte bestemmelser, er følgende fordringer forældet og endeligt bortfaldet til fordel for staten:

- 1° fordringer, hvor den ved lov eller anordning fastsatte anmeldelse ikke har fundet sted inden for en frist på fem år regnet fra den 1. januar i det budgetår, i hvilket fordringen er opstået

[...]«

- 6 De konsoliderede loves artikel 101 havde følgende ordlyd:

»Forældelsesfristen afbrydes ved dokument forkyndt af en stævningsmand og ved, at staten anerkender fordringen.

Anlæggelse af søgsmål afbryder forældelsesfristen indtil afsigelsen af en endelig afgørelse.«

Lov om tilrettelæggelse af budgettet og forbundsstatens regnskab

- 7 Følgende fremgår af artikel 131, andet afsnit, i loi portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral, du 22 mai 2003 (lov om tilrettelæggelse af budgettet og forbundsstatens regnskab af 22.5.2003) (*Moniteur belge* af 3.7.2003):

»Artikel 100, første afsnit, i kongelig anordning af 17. juli 1991 om konsolidering af lovene om statens regnskab finder fortsat anvendelse på krav mod forbundsstaten, som er opstået, inden denne lov trådte i kraft.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 8 Fernand Ullens de Schooten drev det klinisk biologiske laboratorium BIORIM, der blev erklæret konkurs den 3. november 2000.
- 9 Efter at Fernand Ullens de Schooten havde indgivet en klage til Europa-Kommissionen, anlagde denne et søgsmål ved Domstolen den 20. juni 1985 med påstand om, at Kongeriget Belgien havde tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 52 (siden artikel 43 EF) ved at udelukke biologisk kliniske ydelser udført i laboratorier, der drives af en privatretlig juridisk person, hvis medlemmer, selskabsdeltagere og direktører ikke alle er fysiske personer, der er beføjet til at foretage medicinske analyser, fra at opnå godtgørelse fra sygesikringen.
- 10 Ved dom af 12. februar 1987, Kommissionen mod Belgien (221/85, EU:C:1987:81), frifandt Domstolen Kongeriget Belgien. Med hensyn til etableringsfriheden fastslog Domstolen navnlig, at når der ikke findes fællesskabsregler på området, står det hver enkelt medlemsstat frit for på sit område at regulere den virksomhed, der udøves af laboratorier, som foretager klinisk biologiske undersøgelser, under forudsætning af, at ligebehandlingsprincippet overholdes. Domstolen fastslog endvidere, at den pågældende belgiske lovgivning ikke forhindrede, at læger eller farmaceuter, der er statsborgere i andre medlemsstater, etablerer sig i Belgien og dér driver et laboratorium, der foretager kliniske undersøgelser, således at udgifterne hertil godtgøres af den sociale sikring. Domstolen konkluderede på denne baggrund, at der var tale om lovgivning, der uden forskel fandt anvendelse på belgiske

statsborgere og statsborgere i andre medlemsstater, og hvis indhold og formål ikke gjorde det muligt at drage den slutning, at den var vedtaget med forskelsbehandling for øje, eller at den havde sådanne virkninger.

- 11 I 1989 blev BIORIM-laboratoriet genstand for en strafferetlig efterforskning, der skyldtes en mistanke om skattesvig. Efter afslutningen af efterforskningen blev Fernand Ullens de Schooten bl.a. tiltalt for at have forsøgt at skjule ulovlig drift af laboratorier, hvilket udgør en overtrædelse af artikel 3 i kongelig anordning nr. 143.
- 12 Ved dom af 30. oktober 1998 idømte tribunal de première instance de Bruxelles (retten i første instans i Bruxelles, Belgien) Fernand Ullens de Schooten fem års ubetinget fængsel og en bøde. Retten tiltrådte endvidere de påstande, der var fremsat af de gensidige forsikringsvirksomheder, som var indtrådt som civile parter i sagen, og pålagde Fernand Ullens de Schooten at betale dem et beløb, der foreløbigt blev fastsat til 1 EUR.
- 13 Nævnte ret tiltrådte ikke Fernand Ullens de Schootens argument om, at artikel 3 i kongelig anordning nr. 143 ikke var i kraft på tidspunktet for de forhold, der udgjorde genstanden for straffesagen mod ham.
- 14 Ved dom af 7. december 2000 ophævede cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles, Belgien) denne dom. Appeldomstolen dømte imidlertid Fernand Ullens de Schooten for de samme forhold og idømte ham en bøde og fem års fængsel, idet den del af straffen, der overskred fire år, blev gjort betinget. De civile parters påstande blev afvist eller forkastet som ugrundede.
- 15 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at denne dom »ophævede enhver henvisning« til en overtrædelse af artikel 3 i kongelig anordning nr. 143 for så vidt angik de forhold, der var blevet begået, inden den kongelige anordning trådte i kraft. Med hensyn til de forhold, der blev begået efter nævnte bestemmelses ikrafttræden, forkastede cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles) det af Fernand Ullens de Schooten fremsatte klagepunkt om, at denne bestemmelse ikke var forenelig med EU-retten, og afslog at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål.
- 16 Ved dom af 14. februar 2001 forkastede Cour de cassation (kassationsdomstol, Belgien) de appeller, der var iværksat til prøvelse af den strafferetlige domfældelse afsagt af cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles), mens den tog de appeller, som de civile parter havde iværksat, til følge og hjemviste sagen til cour d'appel de Mons (appeldomstolen i Mons, Belgien).
- 17 Ved dom af 23. november 2005 fastslog cour d'appel de Mons (appeldomstolen i Mons), at de påstande om tilbagebetaling, som seks gensidige forsikringsvirksomheder havde fremsat over for Fernand Ullens de Schooten, måtte anses for delvist begrundede, idet de hang sammen med de beløb, der fejlagtigt var blevet udbetalt til BIORIM-laboratoriet i perioden fra den 1. august 1989 til den 16. april 1992.
- 18 Cour d'appel de Mons (appelretten i Mons) forkastede det af Fernand Ullens de Schooten fremsatte argument om den manglende forenelighed af artikel 3 i kongelig anordning nr. 143 med EU-retten. Da cour d'appel de Mons (appeldomstolen i Mons) vurderede, at den var bundet af den retskraft, som dommen afsagt den 7. december 2000 af cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles) havde, pålagde den Fernand Ullens de Schooten at betale disse gensidige forsikringsvirksomheder et foreløbigt beløb på 1 EUR, idet de pågældende gensidige forsikringsvirksomheder blev anmodet om at genberegne deres tab for så vidt angik udbetalinger foretaget efter ikrafttrædelsen af artikel 3 i kongelig anordning nr. 143.
- 19 Ved dom af 14. juni 2006 forkastede Cour de cassation (kassationsdomstol) de appeller, der var iværksat til prøvelse af nævnte dom.

- 20 Sideløbende med denne retssag angående Fernand Ullens de Schootens ansvar ophævede commission de biologie clinique (kommissionen for klinisk biologi) ved afgørelse af 18. marts 1999 godkendelsen af BIORIM-laboratoriet for en periode på 12 måneder.
- 21 Ved ministeriel bekendtgørelse af 9. juli 1999 afviste ministeren for folkesundhed den administrative klage, der var indgivet over denne afgørelse.
- 22 Ved afgørelse af 8. juni 2000 forlængede kommissionen for klinisk biologi ophævelsen af godkendelsen med 12 måneder.
- 23 Ved ministeriel bekendtgørelse af 24. juli 2000 afviste ministeren for folkesundhed den administrative klage, der var indgivet over denne nye afgørelse.
- 24 Der blev anlagt to søgsmål med påstand om annullation af disse ministerielle bekendtgørelser ved Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien), som forelagde et præjudicielt spørgsmål for Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol, Belgien) om, hvorvidt artikel 3 i kongelig anordning nr. 143 er i overensstemmelse med forfatningen.
- 25 Samtidig havde Fernand Ullens de Schooten indgivet en klage til Kommissionen, som fremsatte en begrundet udtalelse over for Kongeriget Belgien den 17. juli 2002, hvori den anførte sin opfattelse om, at artikel 3 i kongelig anordning nr. 143 var i strid med artikel 43 EF.
- 26 Efter at État belge havde ændret artikel 3 i kongelig anordning nr. 143, afsluttede Kommissionen sagen.
- 27 Ved dom nr. 160/2007 af 19. december 2007 fastslog Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol), at nævnte bestemmelse i den affattelse, der fandt anvendelse inden ændringen, var i overensstemmelse med forfatningen.
- 28 Cour constitutionnelle (forfatningsdomstol) fastslog desuden, at eftersom BIORIM-laboratoriets retsforhold »udelukkende er omfattet af en rent intern situation i en medlemsstat«, kunne laboratoriet ikke påberåbe sig artikel 43 EF, 49 EF og 56 EF.
- 29 Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) forkastede følgelig søgsmålene ved dom af 10. september og 22. december 2008.
- 30 Ved stævning af 14. december 2006 og 21. august 2007 anlagde Fernand Ullens de Schooten sag ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol med påstand om, at État belge havde tilsidesat den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950.
- 31 Ved dom af 20. september 2011, Ullens de Schooten og Rezabek mod Belgien (CE:ECHR:2011:0920JUD000398907), fastslog Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, at konventionens artikel 6, stk. 1, ikke var blevet tilsidesat.
- 32 Den 17. juli 2007 anlagde Fernand Ullens de Schooten sag mod État belge ved tribunal de première instance de Bruxelles (retten i første instans i Bruxelles) med påstand om, at État belge for det første tilpligtedes at friholde ham for alle de økonomiske konsekvenser, der fulgte af den straf, som han var blevet idømt ved cour d'appel de Mons' (appeldomstolen i Mons) dom af 23. november 2005, for det andet alle de konsekvenser, der eventuelt måtte følge af den straf, som han måtte blive idømt på grundlag af påstande fremsat af BIORIM-laboratoriet eller dette selskabs tidligere direktør, og for det tredje alle de konsekvenser, der måtte følge af den straf, som han måtte blive idømt i forbindelse med skattesagerne.

- 33 Fernand Ullens de Schooten nedlagde med søgsmålet påstand om, at État belge tilpligtedes at betale et beløb på 500 000 EUR i erstatning for ikke-økonomisk skade, et foreløbigt beløb på 34 500 000 EUR som følge af, at han var blevet forhindret i at drive BIORIM-laboratoriet, og et foreløbigt beløb på 1 EUR for hans advokatsalærer og -udgifter.
- 34 Fernand Ullens de Schooten anmodede tribunal de première instance de Bruxelles (retten i første instans i Bruxelles) om at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, såfremt den måtte være i tvivl om EU-rettens anvendelse i det foreliggende tilfælde.
- 35 Ved dom af 19. juni 2009 fastslog tribunal de première instance de Bruxelles (retten i første instans i Bruxelles), at det i nærværende doms præmis 33 omhandlede søgsmål ikke kunne antages til realitetsbehandling, fordi det var forældet.
- 36 Fernand Ullens de Schooten iværksatte appel til prøvelse af denne dom ved den forelæggende ret, som har rejst tvivl med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af EU-retten i det foreliggende tilfælde.
- 37 På denne baggrund har cour d'appel de Bruxelles (appeldomstolen i Bruxelles) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Kræves det i henhold til EU-retten, herunder bl.a. effektivitetsprincippet, at en national forældelsesfrist, såsom den i artikel 100 i de konsoliderede love om statens regnskab foreskrevne, der finder anvendelse på et erstatningssøgsmål, som en borger har anlagt mod État belge, som følge af, at lovgiver har tilsidesat artikel 43 EF, under visse omstændigheder [...] først begynder at løbe, når denne tilsidesættelse er blevet fastslået, eller er effektivitetsprincippet under disse omstændigheder derimod tilstrækkeligt sikret gennem den mulighed, som borgeren har for at afbryde forældelsen ved forkyndelse ved en stævningsmand?
 - 2) Skal artikel 43 EF, 49 EF og 56 EF og begrebet »rent intern situation«, der kan begrænse en borgers mulighed for at påberåbe sig disse bestemmelser inden for rammerne af en tvist for en national ret, fortolkes således, at de er til hinder for, at EU-retten finder anvendelse i en tvist mellem en belgisk statsborger og État belge, hvori der er nedlagt påstand om erstatning af tab, der er forvoldt ved en påstået tilsidesættelse af EU-retten, som består i vedtagelsen og opretholdelsen af en belgisk bestemmelse, såsom artikel 3 i kongelig anordning nr. 143, der finder anvendelse uden forskel på belgiske statsborgere og statsborgere fra andre medlemsstater?
 - 3) Skal princippet om EU-rettens forrang og artikel 4, stk. 3, TEU fortolkes således, at de ikke tillader en undtagelse fra reglen om retskraft, når der foretages en fornyet prøvelse eller ophævelse af en retsafgørelse, der har fået retskraft, og som viser sig at være i strid med EU-retten, mens de derimod gør det muligt at undlade at anvende en national regel om retskraft, når denne regel foreskriver, at der på grundlag af den retsafgørelse, der har fået retskraft, men som er i strid med EU-retten, skal træffes en ny retsafgørelse, der vil fastholde den tilsidesættelse af EU-retten, der følger af den første retsafgørelse?
 - 4) Kan Domstolen bekræfte, at spørgsmålet om, hvorvidt reglen om retskraft skal vige i de tilfælde, hvor en retsafgørelse i forbindelse med en påstand om fornyet prøvelse eller ophævelse af denne afgørelse har fået retskraft i strid med EU-retten, ikke materielt set er identisk i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i dom [af 27. marts 1963, Da Costa m.fl. (28/62 – 30/62, EU:C:1963:6), og af 6. oktober 1982, Cilfit m.fl. (283/81, EU:C:1982:335)], med spørgsmålet om, hvorvidt reglen om retskraft i forbindelse med en påstand i en ny afgørelse, der gentager tilsidesættelsen af EU-retten, anses for at være i strid med EU-retten, således at den ret, der træffer afgørelse i sidste instans, ikke kan unddrage sig forpligtelsen til at indgive en præjudiciel anmodning?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om Domstolens kompetence

- 38 Den belgiske regering har gjort gældende, at Domstolen ikke har kompetence til at træffe afgørelse om nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse, eftersom hovedsagen vedrører en rent intern situation, som ikke er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde.
- 39 Det må imidlertid bemærkes, at den forelæggende ret med sine spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om statens ansvar uden for kontraktforhold for tab, som angiveligt er forvoldt en borger som følge af en tilsidesættelse af EU-retten, kan gøres gældende i en sag, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat.
- 40 I denne forbindelse bemærkes, at Domstolen ifølge fast retspraksis inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse i henhold til artikel 267 TEUF udelukkende kan fortolke EU-retten inden for grænserne af de kompetencer, som den er blevet tildelt (jf. dom af 27.3.2014, Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Princippet om, at staten er erstatningsansvarlig for tab, som er forvoldt private på grund af tilsidesættelser af EU-retten, der må tilregnes staten, er sikret i EU's retsorden. Domstolen har fastslået, at skadelidte borgere har en ret til erstatning på grundlag af statens ansvar uden for kontraktforhold, såfremt tre betingelser er opfyldt, nemlig at den EU-retlige bestemmelse, der er tilsidesat, har til formål at tillægge dem rettigheder, at tilsidesættelsen af denne bestemmelse er tilstrækkeligt kvalificeret, og at der er en direkte årsagsforbindelse mellem denne tilsidesættelse og borgernes tab (jf. i denne retning dom af 19.11.1991, Francovich m.fl., C-6/90 og C-9/90, EU:C:1991:428, præmis 35, og af 5.3.1996, Brasserie du pêcheur og Factortame, C-46/93 og C-48/93, EU:C:1996:79, præmis 31 og 51).
- 42 De samme betingelser finder anvendelse på en medlemsstats ansvar uden for kontraktforhold for tab, der er forvoldt ved, at en ret i sidste instans har truffet en afgørelse, der tilsidesætter en EU-retlig bestemmelse (jf. dom af 30.9.2003, Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, præmis 52, og af 28.7.2016, Tomášová, C-168/15, EU:C:2016:602, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).
- 43 Princippet om statens ansvar uden for kontraktforhold er derfor omfattet af Domstolens fortolkningskompetence.
- 44 Under disse omstændigheder har Domstolen kompetence til at træffe afgørelse om nærværende anmodning om præjudiciel afgørelse.

Om det andet spørgsmål

- 45 Med det andet spørgsmål, som skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at ordningen for en medlemsstats ansvar uden for kontraktforhold for tab, der er forvoldt ved en tilsidesættelse af EU-retten, kan finde anvendelse på et tab, der angiveligt er forvoldt en borger på grund af en påstået tilsidesættelse af en grundlæggende frihed fastsat i artikel 49 TEUF, 56 TEUF eller 63 TEUF, som følger af en national lovgivning, der finder anvendelse uden forskel på nationale statsborgere og statsborgere i andre medlemsstater, i en sag, hvor samtlige elementer er begrænset til denne ene medlemsstat.
- 46 Med henblik på besvarelsen af det andet spørgsmål bemærkes indledningsvis, at en stats ansvar uden for kontraktforhold for tab, der er forvoldt en borger ved tilsidesættelser af EU-retten, som anført i nærværende doms præmis 41 kun kan foreligge, såfremt den pågældende EU-retlige bestemmelse har

til formål at tillægge borgerne rettigheder. Det er derfor nødvendigt at fastlægge, om en borger, der befinder sig i samme situation som Fernand Ullens de Schooten, kan aflede rettigheder af de omhandlede bestemmelser i EUF-traktaten.

- 47 I denne henseende bemærkes, at bestemmelserne i EUF-traktaten vedrørende etableringsfriheden, den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie bevægelighed for kapital ikke finder anvendelse på en situation, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat (jf. i denne retning dom af 20.3.2014, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona, C-139/12, EU:C:2014:174, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis, og af 30.6.2016, Admiral Casinos & Entertainment, C-464/15, EU:C:2016:500, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).
- 48 Som det fremgår af såvel forelæggelsesafgørelsen som dom nr. 160/2007 afsagt den 19. december 2007 af den belgiske Cour constitutionnelle, der er omhandlet i nærværende doms præmis 27 og 28, er tvisten i hovedsagen kendetegnet ved elementer, der alle er begrænset til Belgien. Fernand Ullens de Schooten, der er en belgisk statsborger, som har drevet et laboratorium for klinisk biologi på det belgiske område, har således nedlagt påstand om, at État belge erstatter de tab, som han angiveligt har lidt som følge af den påståede uforenelighed af den belgiske lovgivning, der er omhandlet i nærværende doms præmis 3, med EU-retten.
- 49 Hvad angår den omstændighed, at Domstolen i dom af 12. februar 1987, Kommissionen mod Belgien (221/85, EU:C:1987:81), som vedrørte et traktatbrudssøgsmaal anlagt af Kommissionen, vurderede spørgsmålet om, hvorvidt Kongeriget Belgien havde iagttaget en af de grundlæggende friheder, der er fastsat i EØF-traktaten, kan den ikke i sig selv gøre det muligt at antage, at denne frihed kan påberåbes af en borger i en sag som den i hovedsagen omhandlede, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat. Mens anlæggelsen af et traktatbrudssøgsmaal indebærer, at Domstolen efterprøver, om den nationale foranstaltning, som Kommissionen anfægter, generelt kan afskrække erhvervsdrivende fra andre medlemsstater fra at gøre brug af den omhandlede frihed, er Domstolens opgave inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse nemlig derimod at bistå den forelæggende ret ved løsningen af den konkrete tvist, der er indbragt for den, hvilket forudsætter, at det fastslås, at den omhandlede frihed finder anvendelse i nævnte tvist.
- 50 Domstolen har ganske vist antaget anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkning af traktatbestemmelser om grundlæggende friheder til realitetsbehandling, selv om samtlige elementer i tvisten i hovedsagen var begrænset til en enkelt medlemsstat, med den begrundelse, at det ikke kunne udelukkes, at statsborgere etableret i andre medlemsstater havde været eller kunne have været interesseret i at gøre brug af disse friheder med henblik på at udøve virksomhed i den medlemsstat, som havde vedtaget den omhandlede nationale lovgivning, og at denne lovgivning, som fandt anvendelse uden forskel på nationale statsborgere og statsborgere i andre medlemsstater, dermed kunne få virkninger, der ikke var afgrænset til denne medlemsstat (jf. i denne retning dom af 1.6.2010, Blanco Pérez og Chao Gómez, C-570/07 og C-571/07, EU:C:2010:300, præmis 40, af 18.7.2013, Citroën Belux, C-265/12, EU:C:2013:498, præmis 33, og af 5.12.2013, Venturini m.fl., C-159/12 – C-161/12, EU:C:2013:791, præmis 25 og 26).
- 51 Domstolen har endvidere udtalt, at når en forelæggende ret indbringer en sag for Domstolen inden for rammerne af et søgsmaal om annullation af bestemmelser, der ikke kun finder anvendelse på nationale statsborgere, men ligeledes på statsborgere fra andre medlemsstater, vil den afgørelse, som den forelæggende ret skal træffe som følge af Domstolens dom i den præjudicielle sag, ligeledes have retsvirkning i forhold til sidstnævnte statsborgere, hvilket begrundes, at Domstolen besvarer de spørgsmål, som den er blevet stillet i forbindelse med traktatbestemmelserne om de grundlæggende friheder, på trods af den omstændighed, at samtlige elementer i tvisten i hovedsagen er begrænset til en enkelt medlemsstat (jf. i denne retning dom af 8.5.2013, Libert m.fl., C-197/11 og C-203/11, EU:C:2013:288, præmis 35).

- 52 Det bemærkes i øvrigt, at fortolkningen af de grundlæggende friheder, der er fastsat i artikel 49 TEUF, 56 TEUF og 63 TEUF, kan vise sig at være relevant i en sag, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat, såfremt den nationale lovgivning pålægger den forelæggende ret at fastslå, at en statsborger fra den medlemsstat, hvor denne ret befinder sig, skal have de samme rettigheder som dem, en statsborger fra en anden medlemsstat vil kunne støtte på EU-retten i en tilsvarende situation (jf. i denne retning dom af 5.12.2000, Guimont, C-448/98, EU:C:2000:663, præmis 23, af 21.6.2012, Susisalo m.fl., C-84/11, EU:C:2012:374, præmis 20, og af 21.2.2013, Ordine degli Ingegneri di Verona e Provincia m.fl., C-111/12, EU:C:2013:100, præmis 35).
- 53 Det samme gør sig gældende i et tilfælde, hvor de EU-retlige bestemmelser er blevet gjort anvendelige af national ret, hvori den valgte regulering af situationer, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat, er tilpasset EU-retten, selv om de faktiske omstændigheder i hovedsagen ikke er omfattet af EU-rettens direkte anvendelsesområde (jf. i denne retning dom af 18.10.1990, Dzodzi, C-297/88 og C-197/89, EU:C:1990:360, præmis 36, 37 og 41, af 17.7.1997, Leur-Bloem, C-28/95, EU:C:1997:369, præmis 27 og 32, og af 14.3.2013, Allianz Hungária Biztosító m.fl., C-32/11, EU:C:2013:160, præmis 20).
- 54 Såfremt en national ret har forelagt en sag for Domstolen i forbindelse med en situation, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat, men ikke har fremlagt yderligere oplysninger, end at den omhandlede nationale lovgivning finder anvendelse uden forskel på statsborgere i den berørte medlemsstat og statsborgere i andre medlemsstater, kan Domstolen imidlertid ikke i de tilfælde, der er omhandlet i nærværende doms præmis 50-53, fastslå, at anmodningen om en præjudiciel afgørelse vedrørende EUF-traktatens bestemmelser om de grundlæggende friheder er nødvendig for løsningen af den tvist, der verserer for den forelæggende ret. De konkrete elementer, der gør det muligt at fastslå, at der består en forbindelse mellem genstanden for eller omstændighederne i en tvist, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat, og artikel 49 TEUF, 56 TEUF eller 63 TEUF, skal nemlig fremgå af forelæggelsesafgørelsen.
- 55 I forbindelse med en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat, tilkommer det følgelig den forelæggende ret i overensstemmelse med kravene i artikel 94 i Domstolens procesreglement at oplyse Domstolen om, på hvilken måde tvisten – på trods af, at den er af rent intern karakter – frembyder en tilknytning til de EU-retlige bestemmelser om de grundlæggende friheder, som gør den præjudicielle anmodning om den ønskede fortolkning nødvendig for løsningen af denne tvist.
- 56 Det fremgår imidlertid hverken af forelæggelsesafgørelsen, at den nationale lovgivning i hovedsagen pålægger den forelæggende ret at fastslå, at en belgisk statsborger skal have de samme rettigheder som dem, en statsborger fra en anden medlemsstat vil kunne støtte på EU-retten i en tilsvarende situation, eller at de EU-retlige bestemmelser er blevet gjort anvendelige af belgisk ret, hvori den valgte regulering af situationer, hvor samtlige elementer er begrænset til Belgien, er tilpasset EU-retten.
- 57 Den forelæggende ret ønsker i det foreliggende tilfælde oplyst, om en statsborger i en medlemsstat inden for rammerne af et søgsmål om ansvar uden for kontraktforhold anlagt mod denne medlemsstat på grund af en påstået tilsidesættelse af EU-retten kan aflede rettigheder af artikel 49 TEUF, 56 TEUF eller 63 TEUF, selv om den omhandlede tvist ikke frembyder nogen tilknytning til disse bestemmelser. Eftersom omstændighederne i tvisten i hovedsagen ikke frembyder en sådan tilknytning, kan disse bestemmelser, som tilsigter at beskytte de personer, der faktisk gør brug af de grundlæggende friheder, ikke tillægge Fernand Ullens de Schooten rettigheder, og EU-retten kan derfor ikke begrunde et ansvar uden for kontraktforhold for den pågældende medlemsstat.
- 58 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at ordningen for en medlemsstats ansvar uden for kontraktforhold for tab, der er forvoldt ved en tilsidesættelse af EU-retten, ikke kan finde anvendelse på et tab, der angiveligt er forvoldt en borger på grund af en påstået tilsidesættelse af en grundlæggende frihed fastsat i artikel 49

TEUF, 56 TEUF eller 63 TEUF, som følger af en national lovgivning, der finder anvendelse uden forskel på nationale statsborgere og statsborgere i andre medlemsstater, såfremt der er tale om en situation, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat, og hvor der ikke består en forbindelse mellem genstanden for og omstændighederne i tvisten i hovedsagen og de nævnte artikler.

Om det første, det tredje og det fjerde spørgsmål

- 59 Da det første, det tredje og det fjerde spørgsmål hviler på den fejlagtige forudsætning, at EU-retten kan begrunde den omhandlede medlemsstats ansvar uden for kontraktforhold i en tvist som den i hovedsagen omhandlede, er det uforholdsmæssigt at besvare dem.

Sagens omkostninger

- 60 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:

EU-retten skal fortolkes således, at ordningen for en medlemsstats ansvar uden for kontraktforhold for tab, der er forvoldt ved en tilsidesættelse af EU-retten, ikke kan finde anvendelse på et tab, der angiveligt er forvoldt en borger på grund af en påstået tilsidesættelse af en grundlæggende frihed fastsat i artikel 49 TEUF, 56 TEUF eller 63 TEUF, som følger af en national lovgivning, der finder anvendelse uden forskel på nationale statsborgere og statsborgere i andre medlemsstater, såfremt der er tale om en situation, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat, og hvor der ikke består en forbindelse mellem genstanden for og omstændighederne i tvisten i hovedsagen og de nævnte artikler.

Underskrifter