

Gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93

Brasserie du pêcheur SA
tegen
Bondsrepubliek Duitsland
en
The Queen
tegen
Secretary of State for Transport,
ex parte: Factortame Ltd e. a.

(verzoeken van het Bundesgerichtshof en
van de High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court,
om een prejudiciële beslissing)

„Beginsel van de aansprakelijkheid van een Lid-Staat voor aan particulieren
veroorzaakte schade als gevolg van aan die Lid-Staat toe te rekenen schendingen van
het gemeenschapsrecht — Aan de nationale wetgever toe te rekenen schendingen —
Voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de staat —
Omvang van de schadevergoeding”

Rapport ter terechtzitting	I - 1034
Conclusie van advocaat-generaal G. Tesouro van 28 november 1995	I - 1066
Arrest van het Hof van 5 maart 1996	I - 1131

Samenvatting van het arrest

1. *Gemeenschapsrecht — Aan particulieren toegekende rechten — Schending door Lid-Staat — Verplichting om aan particulieren veroorzaakte schade te vergoeden — Rechtstreekse toepasselijkheid van geschonden bepaling — Geen invloed*

2. *Gemeenschapsrecht — Schending door Lid-Staten — Gevolgen — Ontbreken van uitdrukkelijke en precieze bepalingen in Verdrag — Vaststelling door Hof van Justitie — Modaliteiten*
(EEG-Verdrag, art. 164)
3. *Gemeenschapsrecht — Aan particulieren toegekende rechten — Schending door Lid-Staat — Verplichting om aan particulieren veroorzaakte schade te vergoeden — Schending toe te rekenen aan nationale wetgever — Geen invloed*
4. *Gemeenschapsrecht — Aan particulieren toegekende rechten — Schending door Lid-Staat — Schending toe te rekenen aan nationale wetgever die over ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt bij vaststelling van normatieve keuzen — Verplichting om aan particulieren veroorzaakte schade te vergoeden — Voorwaarden — Modaliteiten van vergoeding — Toepassing van nationaal recht — Grenzen*
(EEG-Verdrag, art. 5 en 215, tweede alinea)
5. *Gemeenschapsrecht — Aan particulieren toegekende rechten — Schending door Lid-Staat — Verplichting om aan particulieren veroorzaakte schade te vergoeden — Vaststelling van voor vergoeding in aanmerking komende schade — Toepassing van nationaal recht — Grenzen*
6. *Gemeenschapsrecht — Aan particulieren toegekende rechten — Schending door Lid-Staat — Verplichting om aan particulieren veroorzaakte schade te vergoeden — Voorwaarden — Vergoeding beperkt tot schade geleden na uitspraak van arrest houdende vaststelling van uit deze schending voortvloeiende niet-nakoming — Ontoelaatbaarheid*

1. Het beginsel dat Lid-Staten verplicht zijn tot vergoeding van de schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het gemeenschapsrecht die hun kunnen worden toegerekend, geldt ook dan, wanneer de schending een rechtstreeks toepasselijke bepaling van gemeenschapsrecht betreft.

Dat de justitiabelen zich voor de nationale rechter op de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het Verdrag kunnen beroepen, is slechts een minimumwaarborg, die op zichzelf niet volstaat om de volledige toepassing van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Deze mogelijkheid strekt ertoe, de voorrang te ver-

zekeren van de toepassing van de bepalingen van het gemeenschapsrecht boven die van het nationale recht, doch is niet van dien aard, dat in alle gevallen aan de particulier het voordeel wordt verzekerd van de rechten die het gemeenschapsrecht hem toekent, en meer in het bijzonder dat wordt voorkomen dat hem schade wordt veroorzaakt door een aan een Lid-Staat toe te rekenen schending van het gemeenschapsrecht.

2. Bij ontbreken van bepalingen in het Verdrag die uitdrukkelijk en precies de gevolgen regelen van schendingen van het gemeenschapsrecht door de Lid-Staten, staat het aan het Hof, bij de uitoefening

van de hem door artikel 164 van het Verdrag toegekende opdracht de eerbiediging van het recht te verzekeren bij de uitlegging en de toepassing van het Verdrag, over een dergelijke vraag uitspraak te doen volgens de algemeen erkende interpretatiemethoden, met name met een beroep op de algemene beginselen van het communautaire rechtstelsel en eventueel op de algemene beginselen die de rechtstelsels van de Lid-Staten gemeen hebben.

3. Het beginsel dat de Lid-Staten gehouden zijn tot vergoeding van de schade aan particulieren veroorzaakt door schendingen van het gemeenschapsrecht die hun zijn toe te rekenen, geldt wanneer de verweten schending door de nationale wetgever is begaan.

Dit beginsel, dat inherent is aan het systeem van het Verdrag, geldt namelijk voor alle gevallen van schending van het gemeenschapsrecht door een Lid-Staat, ongeacht het orgaan van de Lid-Staat waarvan de handeling of het verzuim de schending uitmaakt. Gelet op de omstandigheid dat de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht een fundamenteel vereiste is van de communautaire rechtsorde, kan de schadevergoedingsplicht niet afhankelijk zijn van nationale regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de constitutionele machten.

4. Bij de vaststelling van de voorwaarden waaronder de schending van het gemeenschapsrecht door een Lid-Staat voor de benadeelde particulieren een recht op schadevergoeding doet ontstaan, dient in de eerste plaats rekening te worden gehouden met de eigen beginselen van de

communautaire rechtsorde die als grondslag dienen voor de aansprakelijkheid van de staat, te weten de volle werking van de gemeenschapsregels en de daadwerkelijke bescherming van de door die regels toegekende rechten, en voorts de samenwerkingsplicht van de Lid-Staten ingevolge artikel 5 van het Verdrag. Bovendien moet worden gerefereerd aan de regels die zijn vastgesteld betreffende de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap. Enerzijds verwijst artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag namelijk naar de algemene beginselen welke de rechtstelsels der Lid-Staten gemeen hebben. Anderzijds mogen de voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de staat wegens aan particulieren veroorzaakte schade ten gevolge van een schending van het gemeenschapsrecht, behoudens indien bijzondere omstandigheden zulks rechtvaardigen, niet verschillen van die welke gelden voor de aansprakelijkheid van de Gemeenschap in vergelijkbare situaties. De bescherming van de rechten die de particulieren aan het gemeenschapsrecht ontlenuen, kan namelijk niet verschillen naargelang het orgaan dat de schade heeft veroorzaakt, een nationaal dan wel een communautair karakter heeft.

Wanneer dus een schending van het gemeenschapsrecht door een Lid-Staat is toe te rekenen aan de nationale wetgever die optreedt in een materie waarin hij bij het maken van normatieve keuzen over een ruime beoordelingsmarge beschikt, hebben de benadeelde particulieren recht op schadevergoeding wanneer de rechtsregel ertoe strekt hun rechten toe te kennen, er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending, en er een direct causaal verband bestaat tussen deze schending en de door de benadeelde particulieren geleden schade.

Onder voorbehoud hiervan, staat het aan de staat om in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht de gevolgen ongedaan te maken van de schade veroorzaakt door een aan hem toe te rekenen schending van het gemeenschapsrecht, met dien verstande, dat de door de toepasselijke nationale wettelijke regeling vastgestelde voorwaarden niet ongunstiger mogen zijn dan die welke voor gelijksoortige nationale vorderingen gelden, en niet van dien aard mogen zijn, dat zij het verkrijgen van schadevergoeding in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

In het kader van de nationale wettelijke regeling die hij toepast, kan de nationale rechter met name de schadevergoeding niet afhankelijk stellen van het bestaan van schuld (opzet of onzorgvuldigheid) bij het staatsorgaan waaraan de schending is toe te rekenen, die verder gaat dan de voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht.

Om vast te stellen dat een schending van het gemeenschapsrecht voldoende gekwalificeerd is, moet als beslissend criterium worden gehanteerd de kennelijke en ernstige miskennis door een Lid-Staat van de grenzen waarbinnen diens discretionaire bevoegdheid dient te blijven. Elementen die in dit verband door de bevoegde rechterlijke instantie in de beschouwing kunnen worden betrokken, zijn onder meer de mate van duidelijkheid en nauwkeurigheid van de geschonden regel, de omvang van de beoordelingsmarge die de geschonden regel de nationale of gemeenschapsinstanties laat, de vraag of al dan niet opzettelijk een schending is begaan of schade is veroorzaakt, de vraag of een eventuele rechtsdwaling al dan niet verschoonbaar

is, de omstandigheid dat de handelwijze van een gemeenschapsinstelling heeft kunnen bijdragen tot het verzuim, de vaststelling of de instandhouding van met het gemeenschapsrecht strijdige nationale maatregelen of praktijken. In ieder geval is een schending van het gemeenschapsrecht kennelijk gekwalificeerd, wanneer zij verder is blijven bestaan in weerwil van de uitspraak van een arrest houdende vaststelling van de verweten niet-nakoming, van een prejudiciële beslissing of van een vaste rechtspraak van het Hof ter zake, waaruit blijkt dat de betrokken gedraging de kenmerken van een schending vertoont.

5. De vergoeding ten laste van de Lid-Staten van de schade die zij wegens schendingen van het gemeenschapsrecht aan particulieren hebben veroorzaakt, dient adequaat te zijn ten opzichte van de geleden schade. Bij ontbreken van gemeenschapsrechtelijke bepalingen ter zake dient het nationale recht van elke Lid-Staat de criteria te bepalen voor de vaststelling van de omvang van de schadevergoeding, met dien verstande, dat die criteria niet ongunstiger mogen zijn dan die welke gelden voor soortgelijke beroepen of vorderingen die op het nationale recht zijn gebaseerd, en dat zij hoe dan ook niet van dien aard mogen zijn, dat zij de vergoeding van de schade in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken. Met het gemeenschapsrecht is niet in overeenstemming een nationale regeling die in het algemeen de voor vergoeding in aanmerking komende schade beperkt tot de schade veroorzaakt aan bepaalde, in het bijzonder beschermde individuele goederen, met uitsluiting van door de particulieren gederfde winst. Voor zover zulks in het kader van soortgelijke, op het nationale recht gebaseerde beroepen of

vorderingen mogelijk is, moeten bovendien bijzondere vormen van schadevergoeding, zoals de „exemplaire” schadevergoeding naar Engels recht, in het kader van op het gemeenschapsrecht gebaseerde beroepen of vorderingen kunnen worden toegekend.

6. De verplichting voor een Lid-Staat om de schade te vergoeden die aan particulieren is veroorzaakt door hem toe te rekenen schendingen van het gemeenschapsrecht, kan niet worden beperkt tot schade geleden na de uitspraak van een arrest van het Hof houdende vaststelling van de uit die schendingen voortvloeiende niet-nakoming.

Er bestaat een recht op schadevergoeding op basis van het gemeenschapsrecht, wanneer aan de ter zake gestelde voorwaarden is voldaan. Zou men aanvaarden dat de schadevergoedingsplicht ten laste van de betrokken Lid-Staat beperkt kan worden tot schade geleden na de uitspraak van een arrest van het Hof houdende

vaststelling van de niet-nakoming, dan zou men dus het door de communautaire rechtsorde erkende recht op schadevergoeding opnieuw ter discussie stellen. Wanneer bovendien de vergoeding van de schade afhankelijk werd gesteld van het vereiste van voorafgaande vaststelling door het Hof van een aan de betrokken Lid-Staat toe te rekenen niet-nakoming van het gemeenschapsrecht, zou dat in strijd zijn met het beginsel van de volle werking van het gemeenschapsrecht, aangezien dan elk recht op schadevergoeding zou zijn uitgesloten zolang de Commissie ter zake van de gestelde niet-nakoming geen beroep krachtens artikel 169 van het Verdrag heeft ingesteld en het Hof die niet-nakoming niet heeft vastgesteld. De rechten van particulieren die voortvloeien uit bepalingen van het gemeenschapsrecht die rechtstreekse werking hebben in de interne rechtsorde van de Lid-Staten, kunnen echter niet afhankelijk zijn van de beoordeling door de Commissie van de vraag, of het al dan niet opportuun is overeenkomstig artikel 169 van het Verdrag op te treden tegen een Lid-Staat, noch van de uitspraak door het Hof van een eventueel arrest houdende vaststelling van een niet-nakoming.