ARREST VAN HET HOF

5 maart 1996 *

In de gevoegde zaken C-46/93 en C-48/93,

betreffende twee verzoeken aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag, het eerste van het Bundesgerichtshof (zaak C-46/93), en het tweede van de High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (zaak C-48/93), in de aldaar aanhangige gedingen tussen

Brasserie du pêcheur SA

en

Bondsrepubliek Duitsland

en tussen

The Queen

en

Secretary of State for Transport

* Procestalen: Duits en Engels.

ex parte: **Factortame Ltd e. a.,**

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van het beginsel van de aansprakelijkheid van de staat voor aan particulieren veroorzaakte schade als gevolg van aan hem toe te rekenen schendingen van het gemeenschapsrecht,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias (rapporteur), president, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward en G. Hirsch, kamerpresidenten, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann en J. L. Murray, rechters,

advocaat-generaal: G. Tesauro
griffiers: H. von Holstein, adjunct-griffier, en H. A. Rühl, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Brasserie du pêcheur SA, vertegenwoordigd door H. Büttner, advocaat te Karlsruhe,

— verzoekers 1 tot en met 36 en 38 tot en met 84 in zaak C-48/93, vertegenwoordigd door D. Vaughan en G. Barling, QC, en D. Anderson, Barrister, geïnstrueerd door S. Swabey, Solicitor,

— verzoekers 85 tot en met 97 in zaak C-48/93, vertegenwoordigd door N. Green, Barrister, geïnstrueerd door N. Horton, Solicitor,

— verzoeker 37 in zaak C-48/93, vertegenwoordigd door N. Forwood, QC, en P. Duffy, Barrister, geïnstrueerd door Holman Fenwick & Willan, Solicitors,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door E. Röder, Ministerialrat bij het Bondsministerie van Economische zaken, als gemachtigde, bijgestaan door J. Sedemund, advocaat te Keulen,

— de Britse regering, vertegenwoordigd door J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, als gemachtigde, bijgestaan door S. Richards, C. Vajda en R. Thompson, Barristers,

— de Deense regering, vertegenwoordigd door J. Molde, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. J. Navarro González, directeur-generaal Coördinatie communautaire juridische en institutionele aangelegenheden, en R. Silva de Lapuerta en G. Calvo Díaz, Abogados del Estado, leden van de juridische dienst van de staat, als gemachtigden,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door J.-P. Puissochet, directeur juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, en C. de Salins, onderdirecteur bij de directie juridische zaken bij hetzelfde ministerie, als gemachtigden,

— de Ierse regering, vertegenwoordigd door M. A. Buckley, Chief State Solicitor, als gemachtigde,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door A. Bos, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door C. Timmermans, adjunct-directeur-generaal van de juridische dienst, J. Pipkorn, juridisch adviseur, en C. Docksey, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Brasserie du pêcheur SA, vertegenwoordigd door H. Büttner en P. Soler-Couteaux, advocaat te Straatsburg; verzoekers 1 tot en met 36 en 38 tot en met 84 in zaak C-48/93, vertegenwoordigd door D. Vaughan, G. Barling, D. Anderson en S. Swabey; verzoekers 85 tot en met 97 in zaak C-48/93, vertegenwoordigd door N. Green; verzoeker 37 in zaak C-48/93, vertegenwoordigd door N. Forwood en P. Duffy; de Duitse regering, vertegenwoordigd door J. Sedemund; de Britse regering, vertegenwoordigd door Sir Nicholas Lyell, QC, Attorney General, en S. Richards, C. Vajda en J. E. Collins; de Deense regering, vertegenwoordigd door P. Biering, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de Griekse regering, vertegenwoordigd door F. Georgakopoulos, adjunct-juridisch adviseur bij de juridische dienst van de staat, als gemachtigde; de Spaanse regering, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta en G. Calvo Díaz; de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins; de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door J. W. de Zwaan, assistent juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en de Commissie, vertegenwoordigd door C. Timmermans, J. Pipkorn en C. Docksey, ter terechtzitting van 25 oktober 1994,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 november 1995,

het navolgende

Arrest

1 Bij beschikkingen van 28 januari 1993 en van 18 november 1992, bij het Hof ingekomen op respectievelijk 17 februari 1993 en 18 februari 1993, hebben het

Bundesgerichtshof (in zaak C-46/93) en de High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (in zaak C-48/93) krachtens artikel 177 EEG-Verdrag prejudiciële vragen gesteld betreffende de voorwaarden waaronder een Lid-Staat aansprakelijk kan worden gesteld voor aan particulieren veroorzaakte schade wegens aan hem toe te rekenen schendingen van het gemeenschapsrecht.

2 Deze vragen zijn gerezen in twee gedingen, enerzijds tussen de vennootschap Brasserie du pêcheur SA (hierna: „Brasserie du pêcheur") en de Bondsrepubliek Duitsland, en anderzijds tussen de vennootschap Factortame Ltd e. a. (hierna: „Factortame e. a.") en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

Zaak C-46/93

3 Brasserie du pêcheur is een Franse vennootschap gevestigd te Schiltigheim (Elzas). Eind 1981 zag zij zich volgens haar verklaringen voor de verwijzende rechter, genoopt haar bierexport naar Duitsland te onderbreken, omdat de bevoegde Duitse autoriteiten van mening waren, dat het door haar gebrouwen bier niet voldeed aan het Reinheitsgebot van de §§ 9 en 10 van het Biersteuergesetz van 14 maart 1952 (BGBl. I, blz. 149) in de versie van 14 december 1976 (BGBl. I, blz. 3341, 3357; hierna: „BStG").

4 Van mening dat deze bepalingen in strijd waren met artikel 30 EEG-Verdrag, heeft de Commissie tegen de Bondsrepubliek Duitsland een niet-nakomingsprocedure ingeleid, gericht tegen het verbod op de verhandeling onder de benaming „Bier" van in andere Lid-Staten volgens andere procédés rechtmatig vervaardigd bier, en tegen het verbod op de invoer van bier dat additieven bevat. In zijn arrest van 12 maart 1987 (zaak 178/84, Commissie/Duitsland, Jurispr. 1987, blz. 1227) heeft het Hof het verbod op de verhandeling van uit andere Lid-Staten ingevoerd bier dat niet voldoet aan de betrokken vereisten van de Duitse wettelijke regeling, onverenigbaar met artikel 30 van het Verdrag verklaard.

5 Daarop heeft Brasserie du pêcheur tegen de Bondsrepubliek Duitsland een schadevordering ingesteld en ter vergoeding van de tussen 1981 en 1987 door deze invoerbeperkingen aan haar veroorzaakte schade een bedrag gevorderd van 1 800 000 DM, dat overeenkomt met een gedeelte van de werkelijke schade.

6 Het Bundesgerichtshof refereert in dit verband aan § 839 van het Bürgerliches Gesetzbuch (hierna: „BGB") en aan artikel 34 van het Grundgesetz (hierna: „GG"). § 839, lid 1, eerste volzin, BGB, luidt: „De ambtenaar die opzettelijk of door nalatigheid zijn ambtsplicht ten opzichte van een derde schendt, is ten opzichte van deze derde gehouden tot vergoeding van de daaruit voortvloeiende schade." Artikel 34 GG bepaalt: „Indien iemand in de uitoefening van een openbaar ambt tekort schiet aan zijn ambtsplichten ten opzichte van een derde, rust de aansprakelijkheid in beginsel op de staat of op het orgaan waarbij hij in dienst is."

7 Uit deze bepalingen in hun onderlinge samenhang beschouwd, volgt, dat de aansprakelijkheid van de staat onderworpen is aan de voorwaarde, dat de miskende verplichting kan worden geacht de derde te raken, wat zou inhouden dat de staat slechts aansprakelijk is voor de schending van verplichtingen die hij heeft ten opzichte van een derde. Zoals het Bundesgerichtshof heeft opgemerkt, vervult de nationale wetgever met het BStG slechts opdrachten die de collectiviteit betreffen en niet in het bijzonder op één persoon of groep van personen zijn gericht die kunnen worden beschouwd als „derden" in de zin van voormelde bepalingen.

8 In deze context heeft het Bundesgerichtshof het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende prejudiciële vragen:

„1. Geldt het gemeenschapsrechtelijk beginsel, dat de Lid-Staten de schade moeten vergoeden die aan particulieren wordt veroorzaakt door aan die staten toe te rekenen schendingen van het gemeenschapsrecht ook dan, wanneer een dergelijke schending erin bestaat, dat een formele nationale wet niet aan de hogere

regels van gemeenschapsrecht wordt aangepast (in casu: niet-aanpassing van de §§ 9 en 10 van het Duitse Biersteuergesetz aan artikel 30 EEG-Verdrag)?

2. Mag het nationale recht een eventuele schadevordering aan dezelfde beperkingen onderwerpen als die welke gelden in het geval van strijd van een nationale wet met nationaal recht van hogere rang, bij voorbeeld strijd van een gewone Duitse wet met het Grundgesetz van de Bondsrepubliek Duitsland?

3. Mag het nationale recht een recht op schadevergoeding afhankelijk stellen van de voorwaarde, dat de voor de niet-aanpassing verantwoordelijke staatsorganen daaraan schuld hebben (wegens opzet of onzorgvuldigheid)?

4. Indien vraag 1 bevestigend en vraag 2 ontkennend moet worden beantwoord:

   a) Mag de schadevergoedingsplicht overeenkomstig het nationale recht worden beperkt tot de vergoeding van schade aan bepaalde individuele, door een wettelijke regeling beschermde goederen (bij voorbeeld eigendom), of is volledige vergoeding verschuldigd van alle vermogensschade, met inbegrip van gederfde winst?

   b) Houdt de schadevergoedingsplicht ook de vergoeding in van schade die reeds was ontstaan vóór de vaststelling door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen bij arrest van 12 maart 1987 (zaak 178/84), dat § 10 van het Duitse Biersteuergesetz in strijd was met hogere regels van gemeenschapsrecht?"

Zaak C-48/93

9 Op 16 december 1988 hebben Factortame e. a., een aantal natuurlijke personen en vennootschappen naar Brits recht, alsmede de bestuurders en aandeelhouders van deze vennootschappen, een vordering ingesteld bij de High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (hierna: „Divisional Court"), waarbij zij de verenigbaarheid in twijfel trokken van deel II van de Merchant Shipping Act 1988 (koopvaardijwet van 1988) met het gemeenschapsrecht, inzonderheid met artikel 52 EEG-Verdrag. Deze wet is in werking getreden op 1 december 1988, doch er was een overgangsperiode voorzien die op 31 maart 1989 afliep. De wet voorzag in de invoering van een nieuw register voor Britse vissersvaartuigen, en stelde voortaan de registratie van deze vaartuigen, daaronder begrepen die welke reeds in het oude register waren geregistreerd, afhankelijk van bepaalde voorwaarden inzake nationaliteit, verblijfplaats en woonplaats van de eigenaars. Vissersvaartuigen die niet voor registratie in het nieuwe register in aanmerking kwamen, werd het recht ontzegd de visserij uit te oefenen.

10 In antwoord op vragen van de nationale rechter bij wie de zaak aanhangig was gemaakt, heeft het Hof in zijn arrest van 25 juli 1991 (zaak C-221/89, Factortame II, Jurispr. 1991, blz. I-3905) verklaard, dat het gemeenschapsrecht zich verzet tegen voorwaarden inzake nationaliteit, verblijfplaats en woonplaats van eigenaars en exploitanten van de vaartuigen, zoals die waarin de registratieregeling in het Verenigd Koninkrijk voorzag, maar zich er niet tegen verzet, dat voor de registratie als voorwaarde wordt gesteld, dat het vaartuig wordt beheerd en de exploitatie ervan wordt bestuurd en gecontroleerd vanuit het Verenigd Koninkrijk.

11 Op 4 augustus 1989 had de Commissie tegen het Verenigd Koninkrijk een beroep wegens niet-nakoming ingesteld. Tegelijkertijd verzocht zij bij wege van voorlopige maatregel de opschorting te gelasten van de hierboven bedoelde nationaliteitsvereisten, op grond dat deze in strijd waren met de artikelen 7, 52 en 221 EEG-Verdrag. Bij beschikking van 10 oktober 1989 (zaak 246/89 R, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1989, blz. 3125) wees de president van het Hof dit verzoek om opschorting toe. Ter uitvoering van de beschikking stelde het Verenigd Koninkrijk bepalingen vast waarbij de nieuwe registratieregeling met ingang van 2 november 1989 werd gewijzigd. Bij arrest van 4 oktober 1991 (zaak C-246/89, Commissie/Verenigd Koninkrijk, Jurispr. 1991, blz. I-4585) bevestigde

het Hof, dat de registratievoorwaarden waartegen het beroep wegens niet-nakoming was gericht, in strijd waren met het gemeenschapsrecht.

12 Intussen had de Divisional Court op 2 oktober 1991 een beschikking gegeven ter uitvoering van het reeds vermelde arrest van het Hof van 25 juli 1991, en tegelijkertijd de verzoekende partijen verzocht hun schadevorderingen te preciseren. Daarop hebben de verzoekende partijen bij de rechter een gedetailleerde schadeopgave ingediend, met vermelding van de gemaakte kosten en de geleden verliezen vanaf de inwerkingtreding van de betrokken wettelijke regeling op 1 april 1989 tot de intrekking ervan op 2 november 1989.

13 Bij beschikking van 18 november 1992 heeft de Divisional Court Rawlings (Trawling) Ltd, 37ste verzoekende partij in het hoofdgeding in zaak C-48/93, toestemming verleend om haar schadevordering in dier voege te wijzigen, dat zij tevens strekt tot toekenning van een „exemplaire" schadevergoeding wegens de inconstitutionele handelwijze van de overheid („exemplary damages for unconstitutional behaviour").

14 In deze context heeft de Divisional Court het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende prejudiciële vragen:

„1. Hebben in de omstandigheden van het onderhavige geval, waarin:

a) in de wetgeving van een Lid-Staat voorwaarden waren gesteld ten aanzien van de nationaliteit, het domicilie en de verblijfplaats van de eigenaars en exploitanten van vissersvaartuigen, alsmede van de aandeelhouders en bestuurders van vennootschappen die eigenaars en exploitanten zijn van vaartuigen, en

b) het Hof van Justitie in de zaken C-221/89 en C-246/89 deze voorwaarden in strijd heeft verklaard met de artikelen 5, 7, 52 en 221 EEG-Verdrag,

de personen die eigenaars of exploitanten van dergelijke vaartuigen waren, en de bestuurders en/of aandeelhouders van vennootschappen die eigenaars en exploitanten waren van vaartuigen, uit hoofde van het gemeenschapsrecht recht op vergoeding door die Lid-Staat van de verliezen die zij hebben geleden als gevolg van bovengenoemde inbreuk(en) op het EEG-Verdrag?

2. Indien vraag 1 bevestigend wordt beantwoord, welke criteria dient dan de nationale rechter, in voorkomend geval, volgens het gemeenschapsrecht toe te passen om de schadevergoeding vast te stellen met betrekking tot:

a) kosten en/of winst- en/of inkomstenderving gedurende de periode nadat die voorwaarden van kracht zijn geworden, tijdens welke de vaartuigen aan de kade moesten blijven, alternatieve regelingen voor de visserij moesten worden getroffen en/of moest worden geprobeerd elders registratie te verkrijgen;

b) verliezen als gevolg van verkoop beneden de waarde van de vaartuigen, of van aandelen daarin, of van aandelen in vennootschappen die vaartuigen in eigendom hebben;

c) verliezen als gevolg van het feit dat borgen moeten worden gesteld en boetes en kosten voor rechtsbijstand moeten worden voldaan wegens beweerde overtredingen in verband met de schrapping van vaartuigen in het nationale register;

d) verliezen als gevolg van het feit dat de betrokkenen geen verdere vaartuigen in eigendom en exploitatie kunnen hebben;

e) derving van honoraria voor beheer;

f) uitgaven in verband met pogingen om bovengenoemde verliezen te beperken;

g) exemplaire schadevergoeding (‚exemplary damages') als gevorderd?"

15 Voor een nadere uiteenzetting van de feiten in de hoofdgedingen, het procesverloop en de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

De aansprakelijkheid van de staat wegens met het gemeenschapsrecht strijdige handelingen en verzuimen van de nationale wetgever (eerste vraag in zaak C-46/93 en in zaak C-48/93)

16 Beide nationale rechterlijke instanties wensen met hun eerste vraag in wezen te vernemen, of 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, ook geldt wanneer de verweten schending is begaan door de nationale wetgever.

17 Vooraf zij eraan herinnerd, dat het Hof in het arrest van 19 november 1991 (gevoegde zaken C-6/90 en C-9/90, Francovich e. a., Jurispr. 1991, blz. I-5357, r. o. 37) reeds heeft vastgesteld, dat het een beginsel van gemeenschapsrecht is, 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.

18 Volgens de Duitse, de Ierse en de Nederlandse regering geldt de verplichting van de Lid-Staten om de aan particulieren veroorzaakte schade te vergoeden, alleen in geval van schending van niet rechtstreeks toepasselijke bepalingen. In het arrest Francovich (reeds aangehaald) zou het Hof slechts een leemte hebben willen opvullen in het stelsel van rechtsbescherming ten behoeve van particulieren. Wanneer hun naar nationaal recht het recht toekomt een vordering in te stellen teneinde de rechten geldend te maken die zij ontlenen aan rechtstreeks toepasselijke bepalingen van gemeenschapsrecht, is het volstrekt niet nodig hun voor het geval van schending van dergelijke bepalingen ook nog een recht op schadevergoeding toe te kennen dat direct is gebaseerd op het gemeenschapsrecht.

19 Dit betoog kan niet worden aanvaard.

20 Het is namelijk vaste rechtspraak, dat de omstandigheid dat de justitiabelen zich voor de nationale rechter op de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van het Verdrag kunnen beroepen, slechts een minimumwaarborg is, die op zichzelf niet volstaat om de volledige toepassing van het Verdrag te verzekeren (arresten van 15 oktober 1986, zaak 168/85, Commissie/Italië, Jurispr. 1986, blz. 2945, r. o. 11; 26 februari 1991, zaak C-120/88, Commissie/Italië, Jurispr. 1991, blz. I-621, r. o. 10, en 26 februari 1991, zaak C-119/89, Commissie/Spanje, Jurispr. 1991, blz. I-641, r. o. 9). Deze mogelijkheid strekt ertoe, de voorrang te verzekeren 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. Zoals volgt uit het arrest Francovich (reeds aangehaald, r. o. 33), zou evenwel aan de volle werking van het gemeenschapsrecht worden afgedaan, indien particulieren niet de mogelijkheid zouden hebben om schadevergoeding te verkrijgen wanneer hun rechten worden aangetast als gevolg van een schending van het gemeenschapsrecht.

21 Dit is het geval wanneer een particulier die schade lijdt ten gevolge van de niet-omzetting van een richtlijn en die in de onmogelijkheid verkeert sommige bepalingen daarvan rechtstreeks voor de nationale rechter in te roepen omdat zij onvoldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk zijn, tegen de in gebreke blijvende staat

een aansprakelijkheidsvordering instelt wegens schending van artikel 189, derde alinea, van het Verdrag. In die omstandigheden, die zich voordeden in de zaak Francovich (reeds aangehaald), strekt de vergoeding ertoe, de nadelige gevolgen weg te nemen die voor de door de richtlijn begunstigde personen uit de niet-omzetting daarvan door een Lid-Staat voortvloeien.

22 Dit geldt eveneens in geval van schending van een door een gemeenschapsregel rechtstreeks toegekend recht, waarop particulieren zich voor de nationale rechter wel kunnen beroepen. In dit geval is het recht op schadevergoeding het noodzakelijk corollarium van de rechtstreekse werking die is toegekend aan de gemeenschapsbepalingen waarvan de schending de schade heeft veroorzaakt.

23 In casu staat vast, dat de betrokken gemeenschapsbepalingen, te weten artikel 30 van het Verdrag (in zaak C-46/93) en artikel 52 (in zaak C-48/93), rechtstreekse werking hebben en dus aan de particulieren rechten toekennen waarop zij zich voor de nationale rechter rechtstreeks kunnen beroepen. De schending van deze bepalingen kan een grond vormen voor schadevergoeding.

24 De Duitse regering stelt voorts, dat alleen de wetgever aan particulieren een algemeen recht op schadevergoeding kan toekennen, en dat de erkenning van een dergelijk recht door de rechter onverenigbaar is met de bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenschapsinstellingen en de Lid-Staten en met het door het Verdrag gewilde institutionele evenwicht.

25 In dit verband zij erop gewezen, dat de vraag van het bestaan en de omvang van de aansprakelijkheid van een staat wegens schade voortvloeiend uit de schending van ingevolge het gemeenschapsrecht op hem rustende verplichtingen, de uitlegging van het Verdrag betreft, die als zodanig tot de bevoegdheid van het Hof behoort.

26 Zoals in de zaak Francovich (reeds aangehaald), is deze uitleggingsvraag ook thans door nationale rechterlijke instanties aan het Hof voorgelegd overeenkomstig artikel 177 van het Verdrag.

27 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 rechtsstelsel en eventueel op de algemene beginselen die de rechtsstelsels van de Lid-Staten gemeen hebben.

28 Overigens verwijst artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag naar de algemene beginselen welke de rechtsstelsels der Lid-Staten gemeen hebben, in verband met de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens schade veroorzaakt door haar instellingen of door haar personeelsleden in de uitoefening van hun functies.

29 Het aldus in artikel 215 van het Verdrag uitdrukkelijk geformuleerde beginsel van de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap is slechts een uitdrukking van het algemeen beginsel dat deel uitmaakt van de rechtsstelsels van de Lid-Staten, dat een onrechtmatige handeling of verzuim de verplichting meebrengt de veroorzaakte schade te vergoeden. Deze bepaling brengt tevens de verplichting voor de overheidsinstanties tot uitdrukking om de in de uitoefening van hun functies veroorzaakte schade te vergoeden.

30 Overigens moet worden opgemerkt, dat in een groot aantal nationale rechtsstelsels de juridische regeling inzake de aansprakelijkheid van de staat hoofdzakelijk via jurisprudentiële weg tot stand is gekomen.

31 Gelet op wat voorafgaat, heeft het Hof in het arrest Francovich (reeds aangehaald, r. o. 35) reeds verklaard, dat het beginsel dat de staat aansprakelijk is voor schade die particulieren lijden als gevolg van schendingen van het gemeenschapsrecht die hem kunnen worden toegerekend, inherent is aan het systeem van het Verdrag.

32 Hieruit volgt, dat het beginsel geldt 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.

33 Gelet op de omstandigheid dat de uniforme toepassing van het gemeenschapsrecht een fundamenteel vereiste is van de communautaire rechtsorde (zie inzonderheid arrest van 21 februari 1991, gevoegde zaken C-143/88 en C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest, Jurispr. 1991, blz. I-415, r. o. 26), kan bovendien de verplichting om de door de schendingen van het gemeenschapsrecht aan particulieren veroorzaakte schade te vergoeden, niet afhankelijk zijn van nationale regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de constitutionele machten.

34 In dit verband zij erop gewezen dat, zoals de advocaat-generaal in punt 38 van zijn conclusie heeft uiteengezet, in de internationale rechtsorde de staat, wanneer hij aansprakelijk is wegens de schending van een internationale verplichting, eveneens in zijn geheel wordt beschouwd, ongeacht of de schending die tot de schade heeft geleid, aan de wetgevende, de rechterlijke of de uitvoerende macht is toe te rekenen. In de communautaire rechtsorde geldt dit des te meer, omdat alle organen van de staat, de wetgevende macht daaronder begrepen, bij de vervulling van hun opdrachten de regels dienen te eerbiedigen die door het gemeenschapsrecht zijn opgelegd en die rechtstreeks gevolgen kunnen hebben voor de situatie van de particulieren.

35 Dat de verweten schending vanuit het oogpunt van het nationale recht aan de nationale wetgever is toe te rekenen, doet dus niet af aan de vereisten die inherent zijn aan de bescherming van de rechten van de particulieren die zich op het gemeenschapsrecht beroepen, en in casu aan het recht om voor de nationale rechter vergoeding te verkrijgen van de door bedoelde schending veroorzaakte schade.

36 Mitsdien moet aan de nationale rechterlijke instanties worden geantwoord, dat 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.

Voorwaarden voor de aansprakelijkheid van de staat wegens met het gemeenschapsrecht strijdige handelingen en verzuimen van de nationale wetgever (tweede vraag in zaak C-46/93 en eerste vraag in zaak C-48/93)

37 Met deze vragen wensen de nationale rechterlijke instanties van het Hof te vernemen welke de precieze voorwaarden zijn waaronder het gemeenschapsrecht, gelet op de omstandigheden van de zaak, een recht toekent op vergoeding van de schade aan particulieren veroorzaakt door schendingen van het gemeenschapsrecht die aan een Lid-Staat zijn toe te rekenen.

38 In dit verband zij eraan herinnerd, dat de voorwaarden waaronder de uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende aansprakelijkheid van de staat een recht op schadevergoeding doet ontstaan, afhankelijk zijn van de aard van de aan de schade ten grondslag liggende schending van het gemeenschapsrecht (arrest Francovich, reeds aangehaald, r. o. 38).

39 Bij de vaststelling van deze voorwaarden 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 (arrest Francovich, reeds aangehaald, r. o. 31-36).

40 Bovendien moet, zoals is opgemerkt door de Commissie en de verschillende regeringen die opmerkingen hebben ingediend, worden gerefereerd aan de rechtspraak van het Hof betreffende de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap.

41 Enerzijds verwijst artikel 215, tweede alinea, van het Verdrag inzake niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap namelijk naar de algemene

beginselen welke de rechtsstelsels der Lid-Staten gemeen hebben, waar ook het Hof zich, bij ontbreken van geschreven regels, op andere gebieden van het gemeenschapsrecht naar richt.

42 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 ontlenen, kan namelijk niet verschillen naargelang het orgaan dat de schade heeft veroorzaakt, een nationaal dan wel een communautair karakter heeft.

43 De door het Hof op basis van artikel 215 van het Verdrag vastgestelde regeling, in het bijzonder betreffende de aansprakelijkheid wegens normatieve handelingen, houdt met name rekening met de ingewikkeldheid van de te regelen situaties, de moeilijkheden bij de toepassing of de interpretatie van de teksten, en in het bijzonder met de beoordelingsmarge waarover de auteur van de betrokken handeling beschikt.

44 Met inachtneming van de ruime beoordelingsbevoegdheid van de instellingen bij de tenuitvoerlegging van gemeenschapsbeleid is de rechtspraak van het Hof betreffende de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Gemeenschap ontwikkeld, in het bijzonder met betrekking tot normatieve handelingen welke economische beleidskeuzen impliceren.

45 De restrictieve opvatting van de aansprakelijkheid van de Gemeenschap wegens de uitoefening van haar normatieve bevoegdheden vindt namelijk haar verklaring hierin, dat enerzijds de uitoefening van de wetgevende bevoegdheid, zelfs indien de wettigheid van de handelingen aan rechterlijke toetsing is onderworpen, niet mag worden belemmerd door de mogelijkheid van schadevergoedingsacties wanneer in het algemeen belang van de Gemeenschap normatieve maatregelen moeten worden vastgesteld die de rechten van particulieren kunnen aantasten, en dat anderzijds in

een normatieve context die wordt gekenmerkt door het bestaan van een ruime beoordelingsbevoegdheid, die onontbeerlijk is voor de tenuitvoerlegging van gemeenschapsbeleid, de Gemeenschap slechts aansprakelijk kan worden gesteld, indien de betrokken instelling de grenzen van haar bevoegdheden kennelijk en ernstig heeft miskend (arrest van 25 mei 1978, gevoegde zaken 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 en 40/77, HNL e. a., Jurispr. 1978, blz. 1209, r. o. 5 en 6).

46 Hierbij moet worden aangetekend, dat de nationale wetgever, zoals overigens ook de gemeenschapsinstellingen, niet systematisch over een ruime beoordelingsbevoegdheid beschikt wanneer hij optreedt op een gebied dat door het gemeenschapsrecht wordt beheerst. Het gemeenschapsrecht kan hem resultaatsverplichtingen opleggen, hem gedragingen voorschrijven of hem de verplichting opleggen van handelen af te zien, waardoor zijn beoordelingsmarge soms aanzienlijk wordt beperkt. Dit is met name het geval wanneer, zoals in de omstandigheden waarvan sprake in het arrest Francovich (reeds aangehaald), de Lid-Staat ingevolge artikel 189 van het Verdrag gehouden is binnen een bepaalde termijn alle maatregelen te nemen die nodig zijn ter bereiking van het door een richtlijn voorgeschreven resultaat. In dit geval is de omstandigheid dat het aan de nationale wetgever staat de maatregelen te nemen, irrelevant voor de aansprakelijkheid van de Lid-Staat wegens niet-omzetting van de richtlijn.

47 Wanneer daarentegen een Lid-Staat optreedt in een materie waarin hij beschikt over een ruime beoordelingsbevoegdheid, die kan worden vergeleken met die van de gemeenschapsinstellingen bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschapsbeleid, dienen de voorwaarden waaronder hij aansprakelijk kan worden gesteld, in beginsel dezelfde te zijn als die welke gelden ter zake van de aansprakelijkheid van de Gemeenschap in een vergelijkbare situatie.

48 In de hoofdzaak die ten grondslag ligt aan zaak C-46/93, heeft de Duitse wetgever wettelijke bepalingen vastgesteld inzake levensmiddelen, meer in het bijzonder bier. Bij ontbreken van gemeenschappelijke harmonisatiemaatregelen beschikte de nationale wetgever op dit gebied over een ruime discretionaire bevoegdheid om een regeling inzake de kwaliteit van het verhandelde bier vast te stellen.

49 Ook in de situatie die ten grondslag ligt aan zaak C-48/93, beschikte de wetgever van het Verenigd Koninkrijk over een ruime beoordelingsmarge. De litigieuze wetgeving betrof namelijk enerzijds de registratie van de schepen, welk gebied, gelet op de huidige stand van het gemeenschapsrecht, tot de bevoegdheid van de Lid-Staten behoort, en anderzijds de regeling van de visserij, een sector waarin bij de tenuitvoerlegging van het gemeenschappelijk beleid aan de Lid-Staten een zekere beoordelingsmarge is gelaten.

50 Aldus blijkt, dat in de twee gevallen de Duitse wetgever en die van het Verenigd Koninkrijk zich in een situatie bevonden, waarin zij voor keuzen stonden die kunnen worden vergeleken met die welke door de gemeenschapsinstellingen worden gemaakt bij de vaststelling van normatieve handelingen in het kader van een gemeenschapspolitiek.

51 In die omstandigheden kent het gemeenschapsrecht een recht op schadevergoeding toe wanneer is voldaan aan drie voorwaarden, te weten dat de geschonden rechtsregel ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen, dat er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending, en ten slotte dat er een direct causaal verband bestaat tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade.

52 In de eerste plaats voldoen deze voorwaarden namelijk aan de vereisten van volle werking van de gemeenschapsregels en daadwerkelijke bescherming van de door deze regels toegekende rechten.

53 In de tweede plaats komen deze voorwaarden in wezen overeen met die welke het Hof in verband met artikel 215 heeft vastgesteld in zijn rechtspraak betreffende de aansprakelijkheid van de Gemeenschap voor door onwettige normatieve handelingen van haar instellingen aan particulieren veroorzaakte schade.

54 Aan de eerste voorwaarde is kennelijk voldaan wat artikel 30 van het Verdrag betreft, dat aan de orde is in zaak C-46/93, en wat artikel 52 van het Verdrag betreft, waarover het gaat in zaak C-48/93. Dat artikel 30 de Lid-Staten een verbod oplegt, neemt immers niet weg, dat het voor particulieren rechten doet ontstaan die de nationale rechterlijke instanties moeten handhaven (arrest van 22 maart 1977, zaak 74/76, Iannelli, Jurispr. 1977, blz. 557, r. o. 13). Zo ook kent artikel 52 van het Verdrag naar zijn aard rechten toe aan de particulieren (arrest van 21 juni 1974, zaak 2/74, Reyners, Jurispr. 1974, blz. 631, r. o. 25).

55 In verband met de tweede voorwaarde moet, zowel wat de aansprakelijkheid van de Gemeenschap uit hoofde van artikel 215 als wat de aansprakelijkheid van de Lid-Staten wegens schendingen van het gemeenschapsrecht betreft, om vast te stellen dat een schending van het gemeenschapsrecht voldoende gekwalificeerd is, als beslissend criterium worden gehanteerd de kennelijke en ernstige miskenning, door een Lid-Staat zo goed als door een gemeenschapsinstelling, van de grenzen waarbinnen diens discretionaire bevoegdheid dient te blijven.

56 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.

57 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.

58 In casu kan het Hof zijn beoordeling niet in de plaats stellen van die van de nationale rechterlijke instanties, die bij uitsluiting bevoegd zijn om de feiten van de hoofdzaken vast te stellen en de betrokken schendingen van het gemeenschapsrecht te kwalificeren. Wel acht het Hof het nuttig bepaalde omstandigheden in herinnering te brengen die de nationale rechterlijke instanties in de beschouwing zouden kunnen betrekken.

59 Zo moet in zaak C-46/93 onderscheid worden gemaakt tussen de handhaving door de Duitse wetgever van de bepalingen van het Biersteuergesetz inzake de zuiverheid van het bier, houdende verbod om uit andere Lid-Staten ingevoerd en aldaar volgens andere regels rechtmatig gebrouwen bier onder de benaming „Bier" in de handel te brengen, en de handhaving van de bepalingen van diezelfde wet houdende verbod op de invoer van bier dat additieven bevat. De schending van artikel 30 van het Verdrag door de Duitse wetgeving betreft bepalingen inzake de benaming van het in de handel gebrachte produkt en kan daarom bezwaarlijk als een verschoonbare dwaling worden aangemerkt, aangezien die regeling kennelijk onverenigbaar is met artikel 30 van het Verdrag, gelet op de eerdere rechtspraak van het Hof, inzonderheid de arresten van 20 februari 1979 (zaak 120/78, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon", Jurispr. 1979, blz. 649) en 9 december 1981 (zaak 193/80, Commissie/Italië, Jurispr. 1981, blz. 3019). Daarentegen lijken de beoordelingselementen waarover de nationale rechter, gelet op de rechtspraak ter zake, kon beschikken om uitspraak te doen over de vraag of het verbod op het gebruik van additieven in strijd was met het gemeenschapsrecht, aanzienlijk minder overtuigend tot het arrest van 12 maart 1987 (Commissie/Duitsland, reeds aangehaald), waarbij het Hof dit verbod onverenigbaar met artikel 30 heeft verklaard.

60 Ook in verband met de nationale regeling die aan de orde is in zaak C-48/93, kunnen verschillende opmerkingen worden geformuleerd.

61 De beslissing van de wetgever van het Verenigd Koninkrijk om in de Merchant Shipping Act 1988 bepalingen op te nemen betreffende de voorwaarden voor registratie van vissersschepen, moet verschillend worden beoordeeld naargelang het gaat om bepalingen die voor de registratie een nationaliteitsvoorwaarde stellen en die een directe discriminatie vormen die kennelijk in strijd is met het gemeenschapsrecht, dan wel om bepalingen die voorwaarden stellen inzake de verblijfplaats en de woonplaats van de eigenaars en de exploitanten van de schepen.

62 Deze laatste voorwaarden lijken zonder meer onverenigbaar met inzonderheid artikel 52 van het Verdrag, maar het Verenigd Koninkrijk heeft gepoogd ze te rechtvaardigen met een beroep op de doelstellingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid. In het arrest Factortame II (reeds aangehaald) heeft het Hof deze rechtvaardiging echter van de hand gewezen.

63 Om uit te maken of het hier om een voldoende gekwalificeerde schending van artikel 52 door het Verenigd Koninkrijk gaat, zou de nationale rechter onder meer rekening kunnen houden met de juridische discussies verband houdend met de specificiteit van het gemeenschappelijk visserijbeleid, de houding van de Commissie, die haar standpunt tijdig ter kennis van het Verenigd Koninkrijk heeft gebracht, en hetgeen nationale rechterlijke instanties in kort-gedingprocedures aanhangig gemaakt door particulieren die zich door de toepassing van de Merchant Shipping Act benadeeld achtten, hebben overwogen met betrekking tot de duidelijkheid van het gemeenschapsrecht.

64 Ten slotte moet eveneens rekening worden gehouden met de verklaring van Rawlings (Trawling) Ltd, 37ste verzoekende partij in zaak C-48/93, dat het Verenigd Koninkrijk niet onmiddellijk de maatregelen heeft vastgesteld die nodig waren voor de uitvoering van de beschikking van de president van het Hof van 10 oktober 1989 (Commissie/Verenigd Koninkrijk, reeds aangehaald), waardoor de door haar geleden schade nodeloos zou zijn vergroot. Zou deze bewering, die de regering van het Verenigd Koninkrijk ter terechtzitting uitdrukkelijk heeft tegengesproken, juist blijken te zijn, dan moet de nationale rechter deze omstandigheid op zich als een kennelijke en dus voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht beschouwen.

65 Wat de derde voorwaarde betreft, staat het aan de nationale rechterlijke instanties om na te gaan, of er een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen de schending van de op de staat rustende verplichting en de door de benadeelde personen geleden schade.

66 De drie hierboven bedoelde voorwaarden zijn noodzakelijk en voldoende om voor particulieren een recht op schadevergoeding in het leven te roepen, wat evenwel niet uitsluit, dat naar nationaal recht de staat onder minder beperkende voorwaarden aansprakelijk kan zijn.

67 Zoals volgt uit het arrest Francovich (reeds aangehaald, r. o. 41-43), en onder voorbehoud van het recht op schadevergoeding dat rechtstreeks voortvloeit uit het gemeenschapsrecht wanneer aan de in de vorige rechtsoverweging bedoelde voorwaarden is voldaan, staat het aan de Lid-Staat om in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht de gevolgen van de veroorzaakte schade ongedaan te maken, met dien verstande dat de door de nationale wettelijke regelingen ter zake van schadevergoeding 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 nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk maken (zie eveneens arrest van 9 november 1983, zaak 199/82, San Giorgio, Jurispr. 1983, blz. 3595).

68 In dit verband kunnen de beperkingen die voorkomen in de nationale rechtsstelsels inzake niet-contractuele aansprakelijkheid van de overheid wegens de uitoefening van de wetgevende bevoegdheid, van dien aard zijn, dat het voor de particulieren in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk wordt het recht op schadevergoeding uit te oefenen dat hun door het gemeenschapsrecht voor schade voortvloeiend uit de schending daarvan, wordt toegekend.

69 In casu vraagt de nationale rechter zich in zaak C-46/93 meer in het bijzonder af, of het nationale recht een eventueel recht op schadevergoeding afhankelijk kan stellen van dezelfde beperkingen als van toepassing zijn in geval van schending door een wet van nationale bepalingen van hogere rang, bij voorbeeld in geval van schending van het Grundgesetz van de Bondsrepubliek Duitsland door een gewone federale wet.

70 In dit verband zij erop gewezen, dat het opleggen van dergelijke beperkingen weliswaar in overeenstemming lijkt te zijn met het vereiste, dat geen minder gunstige voorwaarden worden vastgesteld dan die welke voor gelijksoortige nationale

vorderingen gelden, maar dat nog moet worden onderzocht of dergelijke beperkingen het verkrijgen van schadevergoeding in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

71 Waar het Duitse recht voor het geval van schending door een wet van nationale bepalingen van hogere rang de schadevergoeding afhankelijk stelt van de voorwaarde, dat de handeling of het verzuim van de wetgever een individuele situatie betreft, wordt de daadwerkelijke vergoeding van schade voortvloeiend uit de schending van het gemeenschapsrecht, in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk gemaakt, aangezien de opdrachten waarmee de nationale wetgever is belast, in beginsel de collectiviteit betreffen en niet zijn gericht op een persoon of groep van personen die individueel kunnen worden beschouwd.

72 Een dergelijke voorwaarde, die een beletsel vormt voor de op de nationale rechterlijke instanties rustende verplichting om de volle werking van het gemeenschapsrecht te verzekeren door te zorgen voor een doeltreffende bescherming van de rechten van de particulieren, moet buiten toepassing worden gelaten in geval van een aan de nationale wetgever toe te rekenen schending van het gemeenschapsrecht.

73 Ook de eventuele voorwaarde waarvan het Engelse recht in beginsel de aansprakelijkheid van de overheid afhankelijk stelt, namelijk dat het bewijs moet worden geleverd van misbruik van bevoegdheid bij de uitoefening van een overheidsfunctie („misfeasance in public office"), welk misbruik in hoofde van de wetgever ondenkbaar is, kan het in de praktijk onmogelijk maken vergoeding te verkrijgen van schade voortvloeiend uit schending van het gemeenschapsrecht, wanneer deze schending is toe te rekenen aan de nationale wetgever.

74 Op de vragen van de nationale rechterlijke instanties moet mitsdien worden geantwoord, dat wanneer een schending van het gemeenschapsrecht door een Lid-Staat toe te rekenen is aan de nationale wetgever, die optreedt in een materie waarin hij bij het maken van normatieve keuzes over een ruime beoordelingsmarge beschikt, de benadeelde particulieren recht hebben op schadevergoeding wanneer de geschonden regel van gemeenschapsrecht ertoe strekt hun rechten toe te kennen,

het om een voldoende gekwalificeerde schending gaat en er een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen deze schending en de door de 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.

De mogelijkheid om de schadevergoeding afhankelijk te stellen van het bestaan van schuld (derde vraag in zaak C-46/93)

75 Met zijn derde vraag wenst het Bundesgerichtshof in wezen te vernemen, of de nationale rechter in het kader van de nationale wettelijke regeling die hij toepast, de schadevergoeding afhankelijk kan stellen van het bestaan van schuld (opzet of onzorgvuldigheid) bij het overheidsorgaan waaraan de schending is toe te rekenen.

76 In de eerste plaats zij erop gewezen, dat blijkens de processtukken het schuldbegrip in de verschillende rechtsstelsels niet dezelfde inhoud heeft.

77 Vervolgens moet eraan worden herinnerd dat, blijkens de uiteenzetting in verband met de voorgaande vraag, wanneer een schending van het gemeenschapsrecht is toe te rekenen aan een Lid-Staat die optreedt in een materie waarin hij bij het maken van normatieve keuzes over een ruime beoordelingsmarge beschikt, de erkenning van een recht op schadevergoeding gebaseerd op het gemeenschapsrecht, onder meer afhankelijk is van de voorwaarde, dat daaraan een voldoende gekwalificeerde schending ten grondslag ligt.

78 Bepaalde objectieve en subjectieve elementen die in het kader van een nationaal rechtsstelsel in verband kunnen worden gebracht met het schuldbegrip, zijn dus

relevant voor de beoordeling of de schending van het gemeenschapsrecht al dan niet voldoende gekwalificeerd is (zie de elementen bedoeld in de r. o. 56 en 57 supra).

79 Hieruit volgt, dat de verplichting tot vergoeding van de aan particulieren veroorzaakte schade niet afhankelijk kan worden gesteld van een voorwaarde ontleend aan het schuldbegrip, die verder gaat dan de voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht. Werd immers een dergelijke bijkomende voorwaarde gesteld, dan zou het recht op schadevergoeding dat op de communautaire rechtsorde is gebaseerd, opnieuw ter discussie worden gesteld.

80 Mitsdien moet aan de nationale rechter worden geantwoord, dat hij in het kader van de nationale wettelijke regeling die hij toepast, de schadevergoeding niet afhankelijk kan stellen van het bestaan van schuld (opzet of onzorgvuldigheid) bij het overheidsorgaan waaraan de schending is toe te rekenen, die verder gaat dan de voldoende gekwalificeerde schending van het gemeenschapsrecht.

De materiële omvang van de schadevergoeding (vierde vraag, sub a, in zaak C-46/93, en tweede vraag in zaak C-48/93)

81 Met deze vragen verzoeken de nationale rechterlijke instanties het Hof in wezen, de criteria vast te stellen aan de hand waarvan de omvang kan worden vastgesteld van de schadevergoeding ten laste van de Lid-Staat waaraan de schending is toe te rekenen.

82 In dit verband moet erop worden gewezen, dat de vergoeding van de door schendingen van het gemeenschapsrecht aan particulieren veroorzaakte schade adequaat dient te zijn ten opzichte van de geleden schade, zodat de daadwerkelijke bescherming van hun rechten is verzekerd.

83 Bij ontbreken van gemeenschapsbepalingen 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 voor gelijksoortige vorderingen overeenkomstig het nationale recht gelden, en in geen geval de vergoeding van de schade in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk mogen maken.

84 Inzonderheid moet worden gepreciseerd, dat de nationale rechter, met het oog op de vaststelling van de voor vergoeding in aanmerking komende schade, kan onderzoeken of de benadeelde persoon zich redelijke inspanningen heeft getroost om de schade te voorkomen of de omvang ervan te beperken, en meer in het bijzonder, of hij tijdig alle te zijner beschikking bestaande beroepsmogelijkheden heeft aangewend.

85 Volgens een algemeen beginsel dat de rechtsstelsels van de Lid-Staten gemeen hebben, dient de benadeelde zich redelijke inspanningen te getroosten om de omvang van de schade te beperken, omdat hij anders de schade zelf moet dragen (arrest van 19 mei 1992, gevoegde zaken C-104/89 en C-37/90, Mulder e. a., Jurispr. 1992, blz. I-3061, r. o. 33).

86 Het Bundesgerichtshof wenst te vernemen, of een nationale regeling in het algemeen de schadevergoedingsplicht kan beperken tot de vergoeding van de schade veroorzaakt aan bepaalde, in het bijzonder beschermde individuele goederen, bij voorbeeld schade veroorzaakt aan eigendom, dan wel of die verplichting ook geldt voor door de verzoekende partijen gederfde winst. Het voegt hieraan toe, dat de mogelijkheid om produkten van oorsprong uit andere Lid-Staten in de handel te brengen, naar Duits recht niet wordt geacht deel uit te maken van de beschermde activa van een onderneming.

87 Dienaangaande moet erop worden gewezen, dat de totale uitsluiting van winstderving als voor vergoeding in aanmerking komende schade niet kan worden aanvaard in geval van schending van het gemeenschapsrecht. Inzonderheid in verband met geschillen van economische of commerciële aard kan een dergelijke volledige uitsluiting van de winstderving de vergoeding van de schade feitelijk onmogelijk maken.

88 Wat de verschillende schadeposten betreft die in de tweede vraag van de Divisional Court zijn vermeld, legt het gemeenschapsrecht geen specifieke criteria op. Het staat aan de nationale rechter om uitspraak te doen over deze schadeposten overeenkomstig het nationale recht, dat hij toepast onder voorbehoud van de in rechtsoverweging 83 supra vermelde vereisten.

89 Wat meer in het bijzonder de toekenning van een „exemplaire" schadevergoeding („exemplary damages") betreft, moet erop worden gewezen, dat deze vorm van schadevergoeding, zoals de nationale rechter heeft opgemerkt, naar nationaal recht gebaseerd is op de vaststelling dat de handelwijze van de overheid onderdrukkend, willekeurig of inconstitutioneel is. Voor zover die gedragingen een schending van het gemeenschapsrecht kunnen opleveren of deze kunnen verergeren, kan de toekenning van een exemplaire schadevergoeding in het kader van een op het gemeenschapsrecht gebaseerd beroep of vordering niet worden uitgesloten, wanneer een dergelijke schadevergoeding in het kader van een op het nationale recht gebaseerd soortgelijk beroep of vordering kan worden toegekend.

90 Aan de nationale rechterlijke instanties moet mitsdien worden geantwoord, dat de vergoeding ten laste van de Lid-Staten van de schade die zij wegens schendingen van het gemeenschapsrecht aan particulieren hebben veroorzaakt, adequaat dient 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 de vergoeding van de schade in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk mogen 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 de 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.

De periode waarover schadevergoeding kan worden toegekend (vierde vraag, sub b, in zaak C-46/93)

91 Met deze vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of de vergoedbare schade ook de schade omvat die is geleden vóór de uitspraak van een arrest van het Hof houdende vaststelling van een niet-nakoming.

92 Zoals blijkt uit het antwoord op de tweede vraag, bestaat er een recht op schadevergoeding op basis van het gemeenschapsrecht, wanneer aan de in rechtsoverweging 51 supra vermelde voorwaarden is voldaan.

93 Een van deze voorwaarden is, dat de schending van het gemeenschapsrecht voldoende gekwalificeerd is. Het bestaan van een eerder arrest van het Hof houdende vaststelling van de niet-nakoming, is zeker een beslissend element, doch is niet onontbeerlijk om te kunnen vaststellen dat aan die voorwaarde is voldaan (zie r. o. 55-57 van dit arrest).

94 Door te 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 betrokken niet-nakoming, zou men het door de communautaire rechtsorde erkende recht op schadevergoeding opnieuw ter discussie stellen.

95 Wanneer bovendien de vergoeding van de schade afhankelijk werd gesteld van het vereiste van voorafgaande vaststelling door het Hof van een aan de 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 (in die zin arrest van 14 december 1982, gevoegde zaken 314/81-316/81 en 83/82, Waterkeyn, Jurispr. 1982, blz. 4337, r. o. 16).

96 Mitsdien moet op de gestelde vraag worden geantwoord, dat de verplichting voor de Lid-Staten om de schade te vergoeden die aan particulieren is veroorzaakt door hun toe te rekenen schendingen van het gemeenschapsrecht, niet kan worden beperkt tot schade geleden na de uitspraak van een arrest van het Hof houdende vaststelling van de gestelde niet-nakoming.

Het verzoek om beperking van de gevolgen van het arrest in de tijd

97 De Duitse regering verzoekt het Hof, de voor vergoeding in aanmerking komende schade die eventueel ten laste van de Bondsrepubliek Duitsland zal komen, te beperken tot de schade die is ontstaan na de uitspraak van het arrest in de onderhavige zaak, voor zover de benadeelde personen niet voordien een vordering in rechte of een daarmee gelijk te stellen vordering hebben ingesteld. Zij is van mening, dat een dergelijke beperking van de gevolgen van het arrest in de tijd noodzakelijk is wegens de omvang van de financiële gevolgen van het arrest voor de Bondsrepubliek.

98 Ingeval de nationale rechter zou vaststellen dat in casu aan de voorwaarden voor aansprakelijkheid van de Bondsrepubliek Duitsland is voldaan, zou de staat de gevolgen van de veroorzaakte schade dienen te vergoeden in het kader van het nationale aansprakelijkheidsrecht. De door de onderscheiden nationale wettelijke regelingen ter zake van schadevergoeding vastgestelde materiële en formele voorwaarden kunnen rekening houden met de vereisten van het rechtszekerheidsbeginsel.

99 Er zij evenwel aan herinnerd, dat deze 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 nagenoeg onmogelijk of uiterst moeilijk maken (arrest Francovich, reeds aangehaald, r. o. 43).

100 Gelet op een en ander bestaat er voor het Hof geen aanleiding om de gevolgen van het onderhavige arrest in de tijd te beperken.

Kosten

101 De kosten door de Deense, de Duitse, de Griekse, de Spaanse, de Franse, de Ierse, de Nederlandse en de Britse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instanties over de kosten hebben te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Bundesgerichtshof bij beschikking van 28 januari 1993 en de door de High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, bij beschikking van 18 november 1992 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) **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.

2) Wanneer 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 keuzes over een ruime beoordelingsmarge beschikt, hebben de benadeelde particulieren recht op schadevergoeding wanneer de geschonden regel van gemeenschapsrecht ertoe strekt hun rechten toe te kennen, het om een voldoende gekwalificeerde schending gaat en er een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen deze schending en de door de 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.

3) In het kader van de nationale wettelijke regeling die hij toepast, kan de nationale rechter 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.

4) 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.

5) De verplichting voor de Lid-Staten om de schade te vergoeden die aan particulieren is veroorzaakt door hun 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 gestelde niet-nakoming.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Gulmann Murray

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 5 maart 1996.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias