

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS
SODNÍ DVŮR EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ
DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN
EUROOPA ÜHENDUSTE KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN COMMUNITIES
COUR DE JUSTICE DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES
CŪIRT BHREITHIÚNAIS NA gCOMHPHOBAL EORPACH
CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITÀ EUROPEE
EIROPAS KOPIENU TIESA



LUXEMBOURG

EUROPOS BENDRIJŲ TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-KOMUNITAJIET EWROPEJ
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN
TRYBUNAL SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DAS COMUNIDADES EUROPEIAS
CURTEA DE JUSTIȚIE A COMUNITĂȚILOR EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKÝCH SPOLOČENSTIEV
SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI
EUROOPAN YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS DOMSTOL

HOTĂRÂREA CURȚII

5 martie 1996*

„Principiul răspunderii statului membru pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar care îi sunt imputabile – Încălcări imputabile legiuitorului național – Condițiile răspunderii statului – Întinderea reparației”

În cauzele conexe C-46/93 și C-48/93,

având ca obiect două cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare adresate Curții în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE de Bundesgerichtshof (C-46/93) și de High Court of Justice, Queen’s Bench Division, Divisional Court (C-48/93), în litigiile aflate pe rolul acestor instanțe între

Brasserie du pêcheur SA

și

Bundesrepublik Deutschland,

și între

The Queen

și

Secretary of State for Transport

ex parte: Factortame Ltd și alții,

cu privire la interpretarea principiului răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar care îi sunt imputabile,

CURTEA,

* Limbile de procedură: germana și engleza.

compusă din domnii G. C. Rodríguez Iglesias (raportor), președinte, C. N. Kakouris, D. A. O. Edward și G. Hirsch, președinți de cameră, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann și J. L. Murray, judecători,

avocat general: domnul G. Tessauro,

grefieri: domnul H. von Holstein, grefier adjunct, și domnul H. A. Rühl, administrator principal,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Brasserie du pêcheur SA, de H. Büttner, avocat în Baroul Karlsruhe;
- pentru reclamanții de la 1 la 36 și de la 38 la 84 în cauza C-48/93, de domnii D. Vaughan și G. Barling, QC, și D. Anderson, barrister, împuterniciți de domnul S. Swabey, solicitor;
- pentru reclamanții de la 85 la 97 în cauza C-48/93, de domnul N. Green, barrister, împuternicit de domnul N. Horton, solicitor;
- pentru reclamantul al 37-lea în cauza C-48/93, de domnii N. Forwood, QC, și P. Duffy, barrister, împuterniciți de Holman Fenwick & Willan, solicitors;
- pentru guvernul german, de domnul E. Röder, Ministerialrat în cadrul Ministerului Federal al Economiei, în calitate de agent, asistat de J. Sedemund, avocat în Baroul Köln;
- pentru guvernul Regatului Unit, de domnul J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, în calitate de agent, asistat de domnii S. Richards, C. Vajda și R. Thompson, barristers;
- pentru guvernul danez, de domnul J. Molde, consilier juridic în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent;
- pentru guvernul spaniol, de domnul A. J. Navarro González, director general în cadrul Direcției de coordonare juridică și instituțională comunitară, și de doamnele R. Silva de Lapuerta și G. Calvo Díaz, abogados del Estado, din cadrul Serviciului juridic al statului, în calitate de agenți;
- pentru guvernul francez, de domnul J.-P. Puissochet, director al Serviciului juridic în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, și de doamna C. de Salins, director adjunct al Serviciului juridic din cadrul aceluiași minister, în calitate de agenți;
- pentru guvernul irlandez, de domnul M. A. Buckley, Chief State Solicitor, în calitate de agent;

- pentru guvernul olandez, de domnul A. Bos, consilier juridic în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent;
- pentru Comisia Comunităților Europene, de domnii C. Timmermans, director general adjunct al Serviciului juridic, J. Pipkorn, consilier juridic, și C. Docksey, membru al Serviciului juridic, în calitate de agenți,

având în vedere raportul de ședință,

după ascultarea observațiilor orale ale Brasserie du pêcheur SA, reprezentată de H. Büttner și de P. Soler-Couteaux, avocat în Baroul din Strasbourg, ale reclamantilor de la 1 la 36 și de la 38 la 84 în cauza C-48/93, reprezentați de domnii D. Vaughan, G. Barling, D. Anderson și S. Swabey, ale reclamantilor de la 85 la 97 în cauza C-48/93, reprezentați de domnul N. Green, ale celui de al 37-lea reclamant în cauza C-48/93, reprezentat de domnii N. Forwood și P. Duffy, ale guvernului german, reprezentat de J. Sedemund, ale guvernului Regatului Unit, reprezentat de Sir N. Lyell, QC, Attorney General, și de domnii S. Richards, C. Vajda și J. E. Collins, ale guvernului danez, reprezentat de domnul P. Biering, consilier juridic în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, ale guvernului elen, reprezentat de domnul F. Georgakopoulos, consilier juridic adjunct în cadrul Consiliului Juridic de Stat, în calitate de agent, ale guvernului spaniol, reprezentat de doamnele R. Silva de Lapuerta și G. Calvo Díaz, ale guvernului francez, reprezentat de doamna C. de Salins, ale guvernului olandez, reprezentat de domnul J. W. de Zwaan, consilier juridic adjunct în cadrul Ministerului Afacerilor Externe, în calitate de agent, și ale Comisiei, reprezentată de domnii C. Timmermans, J. Pipkorn și C. Docksey, prezentate în ședința din 25 octombrie 1994,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 28 noiembrie 1995,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Prin Ordonanțele din 28 ianuarie 1993 și din 18 noiembrie 1992, primite de Curte la 17 februarie 1993 și, respectiv, la 18 februarie 1993, Bundesgerichtshof (în cauza C-46/93) și High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (în cauza C-48/93) au adresat Curții, în temeiul articolului 177 din Tratatul CEE, întrebări preliminare referitoare la condițiile în care poate fi angajată răspunderea unui stat membru pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar care îi sunt imputabile.
- 2 Aceste întrebări au fost adresate în cadrul a două litigii, primul între societatea Brasserie du pêcheur (denumită în continuare „Brasserie du pêcheur”), pe de o parte, și Republica Federală Germania, pe de altă parte, iar al doilea între

societatea Factortame Ltd și alții (denumită în continuare „Factortame și alții”), pe de o parte, și Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, pe de altă parte.

Cauza C-46/93

- 3 După cum reiese din declarațiile făcute în fața instanței de trimitere, Brasserie du pêcheur, societate franceză cu sediul în Schiltigheim (Alsacia), a fost obligată, la sfârșitul anului 1981, să își întrerupă exporturile de bere în Germania, întrucât autoritățile germane competente au considerat că berea produsă de această societate nu îndeplinea condițiile de puritate stabilite prin articolele 9 și 10 din Legea impozitării berii din 14 martie 1952 (Biersteuergesetz, BGBl. I, p. 149), în versiunea din 14 decembrie 1976 a acesteia (BGBl. I, p. 3341, denumită în continuare „BStG”).
- 4 Întrucât a considerat că aceste dispoziții erau contrare prevederilor articolului 30 din Tratatul CEE, Comisia a inițiat o procedură în neîndeplinirea obligațiilor împotriva Republicii Federale Germania care viza atât interzicerea comercializării sub denumirea „Bier” (bere) a berii fabricate în mod legal în alte state membre potrivit unor metode diferite, cât și interzicerea importului de bere care conține aditivi. Prin Hotărârea din 12 martie 1987, Comisia/Germania (C-178/84, Rec., p. 1227), Curtea s-a pronunțat în sensul că interdicția de comercializare a berii importate din alte state membre care nu îndeplinește condițiile prevăzute de dispozițiile în cauză din legislația germană este incompatibilă cu articolul 30 din tratat.
- 5 În consecință, Brasserie du pêcheur a formulat o acțiune împotriva Republicii Federale Germania pentru repararea prejudiciului suferit ca urmare a acestei restricții a importurilor impuse între anii 1981 și 1987 și a solicitat plata unor daune interese în cuantum de 1 800 000 DEM, corespunzătoare unei părți din prejudiciul real.
- 6 În această privință, Bundesgerichtshof invocă articolul 839 din Codul civil german (Bürgerliches Gesetzbuch, denumit în continuare „BGB”) și articolul 34 din Legea fundamentală (Grundgesetz, denumită în continuare „GG”). În conformitate cu articolul 839 alineatul 1 prima teză din BGB, „[o]rice funcționar care, cu intenție sau din culpă, nu își îndeplinește obligațiile impuse de sarcinile sale față de un terț este obligat să îl despăgubească pe terț pentru dauna astfel rezultată”. Articolul 34 din GG prevede, la rândul său, că „[î]n cazul în care o persoană, în exercitarea unei funcții publice care îi este încredințată, nu își îndeplinește obligațiile impuse de sarcinile sale față de un terț, răspunderea pentru această faptă aparține, în principiu, statului sau colectivității în serviciul căreia se află persoana respectivă”.
- 7 Din coroborarea acestor dispoziții rezultă că răspunderea statului este supusă condiției ca terțul să poată fi considerat vizat de obligația încălcată, ceea ce ar presupune ca statul să nu fie răspunzător decât pentru încălcarea obligațiilor care

au ca destinatar un terț. Or, astfel cum subliniază Bundesgerichtshof, prin BStG legiuitorul național nu își asumă decât sarcini care privesc colectivitatea, fără a viza în mod special vreo persoană sau vreo categorie de persoane care să poată fi considerate „terți” în sensul dispozițiilor menționate mai sus.

8 În acest context, Bundesgerichtshof a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Principiul de drept comunitar potrivit căruia statele membre au obligația de a repara prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar care le sunt imputabile se aplică și în cazul în care încălcarea rezultă din împrejurarea că o lege adoptată de Parlament nu a fost adaptată la normele de drept comunitar, al căror rang este superior (în speță: neadaptarea articolelor 9 și 10 din Biersteuergesetz la articolul 30 din Tratatul CEE)?
- 2) Ordinea juridică națională poate stabili că un eventual drept la despăgubire poate fi supus aceluiași restricții precum cele aplicabile în cazul încălcării printr-o lege internă a unor dispoziții naționale de rang superior, de exemplu, în cazul în care o simplă lege federală germană încalcă dispozițiile Grundgesetz a Republicii Federale Germania?
- 3) Ordinea juridică națională poate să condiționeze dreptul la despăgubire de existența unei vinovății (intenție sau culpă) din partea organelor de stat responsabile de această neadaptare?
- 4) În cazul în care răspunsul la prima întrebare este afirmativ, iar răspunsul la a doua întrebare este negativ:
 - a) Obligația de despăgubire conform dreptului național se poate limita la repararea prejudiciilor cauzate anumitor bunuri individuale protejate printr-o dispoziție legală, de exemplu cele cauzate proprietății, sau este necesar să se compenseze în mod global toate prejudiciile cauzate patrimoniului, inclusiv beneficiul nerealizat?
 - b) Obligația de despăgubire privește și repararea prejudiciilor deja cauzate înainte ca Curtea Europeană de Justiție să constate, prin Hotărârea din 12 martie 1987 (C-178/84), că articolul 10 din Biersteuergesetz încalcă dispoziții comunitare de rang superior?”

Cauza C-48/93

9 La 16 decembrie 1988, Factortame și alții, persoane fizice și societăți de drept britanic, precum și administratorii și acționarii acestora din urmă au introdus o acțiune la High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court

(denumită în continuare „Divisional Court”) pentru a contesta compatibilitatea cu dreptul comunitar, în special cu articolul 52 din Tratatul CEE, a părții a II-a din Legea din 1988 privind navigația maritimă comercială (Merchant Shipping Act 1988). Această lege intrase în vigoare la 1 decembrie 1988 și prevedea o perioadă tranzitorie care expira la 31 martie 1989. Prin aceasta se prevedea instituirea unui nou registru pentru navele britanice de pescuit, iar pe viitor înmatricularea acestor nave, inclusiv a celor deja înmatriculate în vechiul registru, era subordonată îndeplinirii anumitor condiții referitoare la cetățenia, reședința și domiciliul proprietarilor lor. Se interzicea pescuitul cu nave de pescuit care nu puteau fi înmatriculate în noul registru.

- 10 În răspunsul la întrebările adresate de instanța națională sesizată, Curtea s-a pronunțat, în Hotărârea din 25 iulie 1991, Factortame II (C-221/89, Rec., p. I-3905), în sensul că dreptul comunitar se opune unor condiții de cetățenie, de reședință și de domiciliu ale proprietarilor și operatorilor navelor, precum cele prevăzute de sistemul de înmatriculare instituit de Regatul Unit, însă, în schimb, dreptul comunitar nu se opune să se solicite, drept condiție pentru înmatriculare, ca navele să fie exploatate, iar utilizarea lor să fie dirijată și controlată de pe teritoriul Regatului Unit.
- 11 La 4 august 1989, Comisia a introdus o acțiune în neîndeplinirea obligațiilor împotriva Regatului Unit. În paralel, Comisia a depus o cerere de măsuri provizorii prin care a solicitat suspendarea aplicării condițiilor de cetățenie menționate mai sus, pentru motivul că acestea erau contrare articolelor 7, 52 și 221 din Tratatul CEE. Prin Ordonanța din 10 octombrie 1989, Comisia/Regatul Unit (C-246/89 R, Rec., p. 3125), președintele Curții a admis această cerere de suspendare. Pentru executarea ordonanței, Regatul Unit a adoptat dispoziții de modificare a noului sistem de înregistrare, cu efect de la 2 noiembrie 1989. Prin Hotărârea din 4 octombrie 1991, Comisia/Regatul Unit (C-246/89, Rec., p. I-4585), Curtea a confirmat faptul că condițiile de înmatriculare contestate în cadrul acțiunii în neîndeplinirea obligațiilor erau contrare dreptului comunitar.
- 12 Între timp, la 2 octombrie 1991, Divisional Court a pronunțat o ordonanță prin care urmărea executarea Hotărârii Curții din 25 iulie 1991, citată anterior, și prin care, în același timp, a solicitat reclamantilor să își precizeze cererea de despăgubiri. În consecință, reclamantii au prezentat instanței o expunere detaliată a diferitelor tipuri de despăgubiri solicitate, care cuprind cheltuielile efectuate și pierderile înregistrate de la intrarea în vigoare a legislației în cauză, la 1 aprilie 1989, până la abrogarea acesteia, la 2 noiembrie 1989.
- 13 În sfârșit, prin Ordonanța din 18 noiembrie 1992, Divisional Court a permis societății Rawlings (Trawling) Ltd, al 37-lea reclamant din acțiunea principală în cauza C-48/93, să își modifice cererea de despăgubire pentru a include în aceasta o cerere de daune interese „exemplare” pentru comportamentul neconstituțional al autorităților publice (exemplary damages for unconstitutional behaviour).

14 În acest context, Divisional Court a adresat Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) În contextul tuturor împrejurărilor din prezenta cauză, și anume atunci când:

a) legislația unui stat membru a impus condiții referitoare la cetățenia, la domiciliul și la reședința proprietarilor și ale operatorilor navelor de pescuit, precum și ale acționarilor și administratorilor societăților de armatori,

și

b) asemenea condiții au fost considerate de către Curte (cauzele C-221/89 și C-246/89) ca fiind contrare articolelor 5, 7, 52 și 221 din Tratatul CEE,

dreptul comunitar conferă proprietarilor sau operatorilor acestui tip de nave și administratorilor și/sau acționarilor societăților de armatori un drept la despăgubirea de către statul membru pentru pierderile înregistrate ca urmare a tuturor încălcărilor Tratatului CEE menționate mai sus sau doar a unora dintre acestea?

2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, care sunt criteriile a căror aplicare este impusă, dacă este cazul, de dreptul comunitar instanței naționale pentru a se pronunța cu privire la daunele interese care reprezintă:

a) cheltuielile și/sau pierderile de beneficii și/sau de încasări înregistrate în perioada următoare intrării în vigoare a condițiilor respective, perioadă în care a fost necesar ca navele să fie ancorate în port, să se obțină noi comenzi de pescuit și/sau să se încerce să se obțină înmatricularea în alt loc;

b) pierderile generate de vânzarea sub valoarea lor reală a navelor sau a unor părți din nave ori a acțiunilor la societățile de armatori;

c) pierderile generate de obligația de a constitui cauțiuni, de a plăti amenzi și cheltuieli de judecată antrenate de pretinse încălcări având legătură cu radierea navelor din registrul național;

d) pierderile generate de imposibilitatea acestor persoane de a continua să dețină și să exploateze aceste nave;

e) pierderea de venituri pentru serviciile oferite;

f) cheltuielile suportate în încercarea de a limita pierderile menționate mai sus;

- g) daunele interese exemplare, dacă este cazul?”
- 15 Pentru o prezentare mai detaliată a faptelor din acțiunea principală, a desfășurării procedurii, precum și a observațiilor prezentate Curții, se face trimitere la raportul de ședință. Aceste elemente din dosar sunt reluate în cele ce urmează numai în măsura în care sunt necesare pentru motivarea Curții.

Cu privire la răspunderea statului pentru actele și inacțiunile legiuitorului național contrare dreptului comunitar (prima întrebare atât în cauza C-46/93, cât și în cauza C-48/93)

- 16 Prin intermediul primei întrebări, fiecare dintre cele două instanțe naționale urmărește să afle, în esență, dacă principiul potrivit căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar care le sunt imputabile este aplicabil în cazul în care încălcările contestate sunt atribuite legiuitorului național.
- 17 Cu titlu preliminar, trebuie amintit că, în Hotărârea din 19 noiembrie 1991, Francovich și alții (C-6/90 și C-9/90, Rec., p. I-5357, punctul 37), Curtea a constatat deja că dreptul comunitar impune principiul potrivit căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciile cauzate particularilor prin încălcările dreptului comunitar care le sunt imputabile.
- 18 În opinia guvernelor german, irlandez și olandez, obligația statelor membre de a repara prejudiciile cauzate particularilor nu s-ar impune decât în cazul încălcării dispozițiilor care nu sunt direct aplicabile. În Hotărârea Francovich și alții, citată anterior, Curtea ar fi avut pur și simplu intenția de a acoperi o lacună din sistemul de garantare a drepturilor particularilor. În măsura în care le-ar fi recunoscut un drept la acțiune în dreptul național pentru valorificarea drepturilor care le sunt conferite prin dispozițiile de drept comunitar direct aplicabile, nu ar mai fi deloc necesar să li se acorde în plus un drept la repararea prejudiciului întemeiat direct pe dreptul comunitar în cazul încălcării unor asemenea dispoziții.
- 19 Această argumentare nu poate fi reținută.
- 20 Astfel, potrivit unei jurisprudențe constante, posibilitatea oferită justițiabililor de a invoca în fața instanțelor naționale dispozițiile direct aplicabile ale tratatului nu constituie decât o garanție minimă și nu este suficientă pentru a asigura singură aplicarea deplină și completă a tratatului (a se vedea în special Hotărârea din 15 octombrie 1986, Comisia/Italia, C-168/85, Rec., p. 2945, punctul 11, Hotărârea din 26 februarie 1991, Comisia/Italia, C-120/88, Rec., p. I-621, punctul 10, și Hotărârea din 26 februarie 1991, Comisia/Spania, C-119/89, Rec., p. I-641, punctul 9). Destinată să determine aplicarea cu prioritate a dispozițiilor dreptului comunitar față de dispozițiile naționale, această posibilitate nu este de natură să garanteze particularului, în toate cazurile, beneficiul drepturilor pe care i le

conferă dreptul comunitar și în special să evite ca acesta să sufere un prejudiciu ca urmare a unei încălcări a acestui drept imputabilă unui stat membru. Or, astfel cum rezultă din Hotărârea Francovich și alții, citată anterior, punctul 33, deplina eficacitate a dreptului comunitar ar fi împiedicată în cazul în care particularii nu ar avea posibilitatea de a obține repararea prejudiciului atunci când le-au fost lezate drepturile printr-o încălcare a dreptului comunitar.

- 21 Aceasta este situația în cazul în care un particular, care este victima netranspunerii unei directive și care se află în imposibilitatea de a invoca în mod direct anumite dispoziții ale acesteia în fața instanței naționale din cauza caracterului insuficient de precis și de necondiționat al acestora, introduce o acțiune în răspundere împotriva statului care nu și-a îndeplinit obligațiile pentru încălcarea articolului 189 al treilea paragraf din tratat. În asemenea împrejurări, care au făcut obiectul cauzei Francovich și alții, citată anterior, repararea prejudiciului vizează înlăturarea consecințelor prejudiciabile pentru beneficiarii unei directive, derivate din netranspunerea acesteia de către un stat membru.
- 22 Cu atât mai mult, aceasta este situația în cazul încălcării unui drept conferit direct de o normă comunitară, pe care particularii au dreptul să o invoce în fața instanțelor naționale. În această ipoteză, dreptul la repararea prejudiciului constituie corolarul necesar al efectului direct recunoscut dispozițiilor comunitare a căror încălcare se află la originea prejudiciului cauzat.
- 23 În speță, este cert că dispozițiile comunitare în discuție, și anume articolul 30 din tratat, în cauza C-46/93, și articolul 52 din tratat, în cauza C-48/93, au efect direct, în sensul că prin acestea se conferă particularilor drepturi pe care aceștia le pot invoca direct în fața instanțelor naționale. Încălcarea unor asemenea dispoziții poate da naștere unui drept la repararea prejudiciului.
- 24 Guvernul german susține, în plus, că un drept general la repararea prejudiciului în favoarea particularilor nu ar putea fi consacrat decât pe cale legislativă și că recunoașterea unui astfel de drept pe cale jurisprudențială ar fi incompatibilă cu repartizarea competențelor între instituțiile Comunității și statele membre și cu echilibrul instituțional stabilit prin tratat.
- 25 În această privință, trebuie subliniat că existența și întinderea răspunderii unui stat pentru prejudiciile care decurg din încălcarea obligațiilor care îi incumbă în temeiul dreptului comunitar sunt probleme care privesc interpretarea tratatului, care intră în competența Curții.
- 26 În speță, precum în cauza Francovich și alții, citată anterior, instanțele naționale au sesizat Curtea, în temeiul articolului 177 din tratat, în vederea soluționării acestei probleme de interpretare.
- 27 Întrucât tratatul nu conține dispoziții care să reglementeze în mod expres și precis consecințele încălcării dreptului comunitar de către statele membre, revine Curții sarcina, în exercitarea misiunii de a asigura respectarea legii în interpretarea și

aplicarea tratatului care i-a fost încredințată prin articolul 164 din tratat, să se pronunțe asupra unei asemenea probleme potrivit metodelor de interpretare general acceptate, în special făcând apel la principiile fundamentale ale sistemului juridic comunitar și, dacă este cazul, la principii generale comune sistemelor juridice ale statelor membre.

- 28 De altfel, în materia răspunderii extracontractuale a Comunității pentru prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiilor lor, articolul 215 al doilea paragraf din tratat face trimitere la principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre.
- 29 Principiul răspunderii extracontractuale a Comunității instituit astfel în mod expres la articolul 215 din tratat nu este decât o expresie a principiului general cunoscut în ordinile juridice ale statelor membre, conform căruia o acțiune sau o inacțiune nelegală antrenează obligația de a repara prejudiciul cauzat. De asemenea, această dispoziție subliniază obligația autorităților publice de a repara prejudiciile cauzate în exercitarea funcțiilor lor.
- 30 Pe de altă parte, trebuie arătat că, într-un număr mare de sisteme juridice naționale, regimul juridic al răspunderii statului a fost elaborat într-un mod determinant pe cale jurisprudențială.
- 31 Având în vedere considerațiile de mai sus, Curtea a arătat deja, în Hotărârea Francovich și alții, citată anterior, punctul 35, că principiul răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcările dreptului comunitar care îi sunt imputabile este inerent sistemului tratatului.
- 32 Rezultă că principiul este valabil pentru orice ipoteză de încălcare a dreptului comunitar de către un stat membru, indiferent de organul statului membru a cărui acțiune sau inacțiune se află la originea încălcării.
- 33 În plus, având în vedere cerința fundamentală a ordinii juridice comunitare a aplicării uniforme a dreptului comunitar (a se vedea în special Hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik, C-143/88 și C-92/89, Rec., p. I-415, punctul 26), obligația de a repara prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar nu poate depinde de normele interne referitoare la repartizarea competențelor între puterile constituționale.
- 34 În această privință, trebuie evidențiat că, astfel cum a subliniat avocatul general la punctul 38 din concluzii, în ordinea juridică internațională, statul a cărui răspundere ar fi angajată pentru încălcarea unei obligații internaționale este considerat de asemenea un tot unitar, indiferent dacă încălcarea aflată la originea prejudiciului este imputabilă puterii legislative, judecătorești sau executive. Acest principiu trebuie să se aplice *a fortiori* în ordinea juridică comunitară întrucât toate autoritățile statului, inclusiv puterea legislativă, sunt obligate, în îndeplinirea sarcinilor lor, să respecte normele impuse de dreptul comunitar, care pot să reglementeze în mod direct situația particularilor.

- 35 De asemenea, împrejurarea că, din perspectiva normelor interne, încălcarea contestată este imputabilă legiuitorului național nu este de natură să pună în discuție exigențele inerente protecției drepturilor particularilor care invocă dreptul comunitar și, în speță, dreptul de a obține repararea prejudiciului cauzat prin încălcarea menționată în fața instanțelor naționale.
- 36 În consecință, trebuie să se răspundă la întrebările adresate de instanțele naționale în sensul că principiul potrivit căruia statele membre sunt obligate să repare prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar care le sunt imputabile este aplicabil în cazul în care încălcările contestate sunt atribuite legiuitorului național.

Cu privire la condițiile angajării răspunderii statului pentru actele și inacțiunile legiuitorului național contrare dreptului comunitar (a doua întrebare în cauza C-46/93 și prima întrebare în cauza C-48/93)

- 37 Prin intermediul acestor întrebări, instanțele naționale solicită Curții să precizeze condițiile în care dreptul la repararea prejudiciilor cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar care sunt imputabile unui stat membru, având în vedere împrejurările cauzei, este garantat de dreptul comunitar.
- 38 În această privință, trebuie amintit că, deși răspunderea statului este impusă de dreptul comunitar, condițiile în care aceasta dă naștere unui drept la repararea prejudiciului depind de natura încălcării dreptului comunitar care se află la originea prejudiciului cauzat (Hotărârea Francovich și alții, citată anterior, punctul 38).
- 39 Pentru a determina aceste condiții, este necesar să se țină seama, mai întâi, de principiile proprii ordinii juridice comunitare pe care se întemeiază răspunderea statului, și anume deplina eficacitate a normelor comunitare și protecția efectivă a drepturilor pe care acestea le recunosc, pe de o parte, și obligația de cooperare care le revine statelor membre în temeiul articolului 5 din tratat, pe de altă parte (Hotărârea Francovich și alții, citată anterior, punctele 31-36).
- 40 În plus, astfel cum au subliniat Comisia și diferitele guverne care au prezentat observații, este relevant să se facă trimitere la jurisprudența Curții referitoare la răspunderea extracontractuală a Comunității.
- 41 Astfel, pe de o parte, articolul 215 al doilea paragraf din tratat face trimitere, în materia răspunderii extracontractuale a Comunității, la principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, din care și Curtea se inspiră, în absența unor norme scrise, în alte domenii ale dreptului comunitar.
- 42 Pe de altă parte, condițiile angajării răspunderii statului pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcarea dreptului comunitar nu trebuie, în absența unei justificări specifice, să fie diferite de cele care reglementează răspunderea

Comunității în împrejurări comparabile. Astfel, protecția drepturilor de care beneficiază particularii în temeiul dreptului comunitar nu poate varia în funcție de caracterul național sau comunitar al autorității aflate la originea prejudiciului.

- 43 Regimul pe care Curtea l-a stabilit în temeiul articolului 215 din tratat, în special cu privire la răspunderea derivată din adoptarea de acte normative, ține seama, printre altele, de complexitatea situațiilor care trebuie reglementate, de dificultățile de aplicare sau de interpretare a textelor și, mai precis, de marja de apreciere de care dispune autorul actului contestat.
- 44 Jurisprudența Curții referitoare la răspunderea extracontractuală a Comunității a fost elaborată, în special cu privire la actele normative care implică decizii de politică economică, ținându-se seama de puterea largă de apreciere de care dispun instituțiile pentru punerea în aplicare a politicilor comunitare.
- 45 Astfel, concepția restrictivă a răspunderii Comunității derivate din exercitarea activităților sale normative se explică, pe de o parte, prin faptul că exercitarea funcției legislative, chiar și în cazurile în care există un control jurisdicțional al legalității actelor, nu trebuie să fie împiedicată de perspectiva formulării unor acțiuni în despăgubiri de fiecare dată când interesul general al Comunității impune luarea unor măsuri normative care pot să aducă atingere intereselor particularilor, iar pe de altă parte, prin faptul că, într-un context normativ caracterizat prin existența unei puteri largi de apreciere, indispensabilă pentru punerea în aplicare a unei politici comunitare, răspunderea Comunității nu poate fi angajată decât dacă instituția în cauză a încălcat, în mod manifest și grav, limitele impuse în privința exercitării puterii sale de apreciere (Hotărârea din 25 mai 1978, HNL și alții/Consiliul și Comisia, 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 și 40/77, Rec., p. 1209, punctele 5 și 6).
- 46 Odată amintite aceste aspecte, trebuie să se constate că legiuitorul național, precum, de altfel, instituțiile comunitare, nu dispune în mod sistematic de o putere largă de apreciere atunci când acționează într-un domeniu reglementat de dreptul comunitar. Dreptul comunitar îi poate impune obligații de rezultat sau obligații de a face sau de a nu face care îi reduc, uneori în mod considerabil, marja de apreciere. Aceasta este în special situația atunci când, precum în circumstanțele avute în vedere în Hotărârea Francovich și alții, citată anterior, statul membru este obligat, în temeiul articolului 189 din tratat, să ia într-un anumit termen toate măsurile necesare pentru a obține rezultatul prevăzut într-o directivă. În această situație, împrejurarea că obligația adoptării măsurilor respective incumbă legiuitorului național nu are relevanță pentru angajarea răspunderii statului membru pentru fapta de a nu transpune o directivă.
- 47 În schimb, atunci când un stat membru acționează într-un domeniu în care dispune de o putere largă de apreciere, comparabilă cu cea de care dispun instituțiile comunitare pentru punerea în aplicare a politicilor comunitare, condițiile în care răspunderea acestuia poate fi angajată trebuie să fie, în principiu, aceleași cu

condițiile de care depinde angajarea răspunderii Comunității într-o situație comparabilă.

- 48 În acțiunea principală aflată la originea cauzei C-46/93, legiuitorul german a adoptat o reglementare în domeniul produselor alimentare, mai precis în domeniul berii. În absența unei armonizări comunitare, legiuitorul național dispunea de o putere largă de apreciere în acest domeniu pentru a adopta o reglementare referitoare la calitatea berii comercializate.
- 49 În ceea ce privește faptele din cauza C-48/93, legiuitorul Regatului Unit dispunea de asemenea de o putere largă de apreciere. Astfel, legislația în litigiu privea, pe de o parte, înmatricularea navelor, domeniu care, având în vedere stadiul de dezvoltare a dreptului comunitar, intră în competența statelor membre, și, pe de altă parte, reglementarea activităților de pescuit, sector în care punerea în aplicare a politicii comune lasă statelor membre o anumită marjă de apreciere.
- 50 Prin urmare, rezultă că, în cele două cauze, legiuitorul german și cel al Regatului Unit s-au confruntat cu situații care implicau luarea unor decizii comparabile cu cele luate de către instituțiile comunitare cu ocazia adoptării unor acte normative în cadrul unei politici comunitare.
- 51 În asemenea împrejurări, dreptul comunitar recunoaște dreptul la repararea prejudiciului în măsura în care sunt întrunite trei condiții, și anume: norma de drept încălcată să aibă ca obiect acordarea de drepturi particularilor, încălcarea să fie suficient de gravă și, în sfârșit, să existe o legătură directă de cauzalitate între încălcarea obligației care îi incumbă statului și prejudiciul suferit de persoanele vătămate.
- 52 Astfel, aceste condiții îndeplinesc, în primul rând, cerințele de deplină eficacitate a normelor comunitare și de protecție efectivă a drepturilor pe care acestea le recunosc.
- 53 În al doilea rând, aceste condiții corespund în esență cu cele pe care Curtea le-a stabilit, în temeiul articolului 215, în jurisprudența sa referitoare la răspunderea Comunității pentru prejudiciile cauzate particularilor prin actele normative nelegale ale instituțiilor sale.
- 54 Prima condiție este îndeplinită în mod evident în ceea ce privește articolul 30 din tratat, la care se referă cauza C-46/93, și articolul 52 din tratat, la care se referă cauza C-48/93. Astfel, deși articolul 30 impune o interdicție statelor membre, nu este mai puțin adevărat că acesta recunoaște în favoarea particularilor drepturi pe care instanțele naționale trebuie să le protejeze (Hotărârea din 22 martie 1977, Iannelli și Volpi, 74/76, Rec., p. 557, punctul 13). De asemenea, articolul 52 din tratat recunoaște, prin natura lui, drepturi în favoarea particularilor (Hotărârea din 21 iunie 1974, Reyners, 2/74, Rec., p. 631, punctul 25).

- 55 Referitor la a doua condiție, atât în privința răspunderii Comunității în temeiul articolului 215, cât și în privința răspunderii statelor membre pentru încălcările dreptului comunitar, criteriul decisiv în funcție de care se apreciază o încălcare a dreptului comunitar ca fiind suficient de gravă este nerespectarea manifestă și gravă de către un stat membru sau de către o instituție comunitară a limitelor impuse puterii sale de apreciere.
- 56 În această privință, printre elementele pe care instanța competentă le poate lua în considerare, trebuie subliniate gradul de claritate și de precizie a normei încălcate, marja de apreciere pe care norma încălcată o lasă autorităților naționale sau comunitare, caracterul intenționat sau neintenționat al neîndeplinirii obligației sau al prejudiciului cauzat, caracterul scuzabil sau nescuzabil al unei eventuale erori de drept, împrejurarea că atitudinea adoptată de către o instituție comunitară a putut contribui la inacțiunea, la adoptarea sau la menținerea unor măsuri sau a unor practici naționale contrare dreptului comunitar.
- 57 În orice caz, o încălcare a dreptului comunitar este în mod vădit gravă atunci când aceasta a continuat în pofida pronunțării unei hotărâri care constată încălcarea pretinsă, a unei hotărâri preliminare sau a unei jurisprudențe consacrate a Curții în materia respectivă din care rezultă caracterul nelegal al comportamentului în cauză.
- 58 În speță, Curtea nu poate să înlocuiască aprecierile instanțelor naționale cu propria apreciere, instanțele naționale fiind singurele competente să stabilească situația de fapt din cauzele principale și să decidă cum să fie caracterizate încălcările respective ale dreptului comunitar. Cu toate acestea, Curtea consideră că este util să amintească anumite împrejurări de care instanțele naționale pot să țină seama.
- 59 Astfel, în cauza C-46/93, este important să se facă distincție între problema menținerii de către legiuitorul german a dispozițiilor din Biersteuergesetz privind puritatea berii referitoare la interdicția comercializării sub denumirea „Bier” a berii importate din alte state membre și fabricate legal potrivit unor norme diferite, pe de o parte, și problema menținerii dispozițiilor aceleiași legi referitoare la interdicția importului de bere care conține aditivi. Astfel, încălcarea prin legislația germană a articolului 30 din tratat, în ceea ce privește dispozițiile referitoare la denumirea produsului comercializat, ar putea fi cu greu considerată drept eroare scuzabilă, întrucât incompatibilitatea unei asemenea reglementări cu articolul 30 din tratat era evidentă în lumina jurisprudenței anterioare a Curții și în special a Hotărârii din 20 februarie 1979, cunoscută sub numele „Cassis de Dijon”, Rewe-Zentral (120/78, Rec., p. 649), și a Hotărârii din 9 decembrie 1981, Comisia/Italia (193/80, Rec., p. 3019). În schimb, elementele de apreciere de care dispunea legiuitorul național, având în vedere jurisprudența în materie, pentru a stabili dacă interdicția de a utiliza aditivi era contrară dreptului comunitar erau mult mai puțin concludente până la pronunțarea Hotărârii din 12 martie 1987, Comisia/Germania, citată anterior, prin care Curtea a hotărât că această interdicție este incompatibilă cu dispozițiile articolului 30.

- 60 De asemenea, pot fi formulate mai multe observații cu privire la reglementarea națională la care se referă cauza C-48/93.
- 61 Decizia legiuitorului Regatului Unit de a introduce în Merchant Shipping Act 1988 dispoziții privind condițiile de înmatriculare a navelor de pescuit trebuie apreciată în mod diferit, după cum sunt avute în vedere dispozițiile care subordonează înmatricularea îndeplinirii unei condiții de cetățenie, care constituie o discriminare directă, în mod vădit contrară dreptului comunitar, sau dispozițiile prin care sunt impuse condiții de reședință și de domiciliu ale proprietarilor și operatorilor navelor.
- 62 Deși impunerea acestor din urmă condiții apare, de la bun început, ca fiind incompatibilă în special cu articolul 52 din tratat, Regatul Unit susține totuși că ele sunt justificate de obiectivele politicii comune din domeniul pescuitului. În Hotărârea Factortame II, citată anterior, Curtea a respins această justificare.
- 63 Pentru a aprecia dacă încălcarea articolului 52 comisă astfel de Regatul Unit a fost suficient de gravă, instanța națională ar putea să țină seama, printre altele, de controversele juridice legate de particularitățile politicii comune din domeniul pescuitului, de atitudinea Comisiei, care i-a făcut cunoscută poziția sa Regatului Unit în timp util, și de aprecierile referitoare la gradul de certitudine a dreptului comunitar emise de instanțele naționale în cadrul unor proceduri de măsuri provizorii inițiate de particularii afectați de punerea în aplicare a Merchant Shipping Act.
- 64 În sfârșit, trebuie luată în considerare și afirmația făcută de Rawlings (Trawling) Ltd, cel de al 37-lea reclamant în cauza C-48/93, potrivit căreia Regatul Unit nu ar fi adoptat imediat măsurile necesare pentru punerea în executare a Ordonanței președintelui Curții din 10 octombrie 1989, Comisia/Regatul Unit, citată anterior, ceea ce ar fi determinat o majorare inutilă a prejudiciilor pe care le-ar fi suferit. În cazul în care acest fapt, care a fost, desigur, contestat în mod expres de guvernul Regatului Unit în ședință, se dovedește a fi adevărat, ar trebui să fie considerat de instanța națională ca reprezentând prin el însuși o încălcare manifestă și, prin urmare, suficient de gravă a dreptului comunitar.
- 65 În ceea ce privește cea de a treia condiție, instanțele naționale au sarcina să verifice dacă există o legătură directă de cauzalitate între încălcarea obligației care îi incumbă statului și prejudiciul suferit de persoanele vătămate.
- 66 Cele trei condiții menționate mai sus sunt necesare și suficiente pentru a da naștere, în beneficiul particularilor, unui drept de a obține repararea prejudiciului, fără a exclude, cu toate acestea, posibilitatea de angajare a răspunderii statului în condiții mai puțin restrictive în temeiul dreptului național.
- 67 Astfel cum rezultă din Hotărârea Francovich și alții, citată anterior, punctele 41-43, sub rezerva dreptului la repararea prejudiciului, care se întemeiază direct pe dreptul comunitar, în măsura în care condițiile amintite la punctul anterior sunt

îndeplinite, statul trebuie să repare consecințele prejudiciului cauzat potrivit dreptului național referitor la răspundere, condițiile stabilite de legislațiile naționale în domeniul reparării prejudiciilor neputând fi mai puțin favorabile decât cele referitoare la acțiuni asemănătoare de drept intern și neputând fi concepute astfel încât să facă, în practică, imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea reparării prejudiciului (a se vedea de asemenea Hotărârea din 9 noiembrie 1983, San Giorgio, C-199/82, Rec., p. 3595).

- 68 În această privință, restricțiile întâlnite în ordinile juridice interne în domeniul răspunderii extracontractuale a autorităților publice derivate din exercitarea funcției legislative pot fi de natură să facă, în practică, imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea de către particulari a dreptului la despăgubire, astfel cum este garantat de dreptul comunitar, pentru prejudiciile care decurg din încălcarea acestuia.
- 69 În speță, în cauza C-46/93, instanța națională ridică în special problema dacă dreptul național poate să supună un eventual drept la despăgubire aceluiași restricții precum cele aplicabile în cazul încălcării printr-o lege internă a dispozițiilor naționale de rang superior, de exemplu în cazul încălcării GG a Republicii Federale Germania printr-o simplă lege federală.
- 70 În această privință, trebuie subliniat că, deși impunerea unor asemenea restricții este conformă cu cerința de a nu stabili condiții mai puțin favorabile decât cele referitoare la acțiuni asemănătoare de drept intern, trebuie să se examineze, în plus, dacă astfel de restricții nu sunt de natură să facă, în practică, imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea reparării prejudiciului.
- 71 Or, cerința impusă de dreptul german în cazul încălcării printr-o lege a dispozițiilor naționale de rang superior, care condiționează repararea prejudiciului de împrăjirea ca actul sau inacțiunea legiuitorului să privească o situație individuală, ar face, în practică, imposibilă sau excesiv de dificilă repararea efectivă a prejudiciilor rezultate din încălcarea normelor dreptului comunitar, dat fiind faptul că sarcinile care îi revin legiuitorului național privesc, în principiu, colectivitatea fără a viza vreo persoană sau vreo categorie de persoane care să poată fi luată în considerare în mod individual.
- 72 Întrucât împiedică instanțele naționale să își îndeplinească obligația de a asigura deplina eficacitate a dreptului comunitar prin garantarea unei protecții efective a drepturilor particularilor, o asemenea condiție trebuie îndepărtată în cazul în care încălcarea dreptului comunitar este imputabilă legiuitorului național.
- 73 De asemenea, eventuala condiție pe care o impune, în principiu, dreptul englez pentru angajarea răspunderii autorităților publice de a se face dovada unui abuz de putere în exercitarea unei funcții publice (*misfeasance in public office*), abuz pe care legiuitorul nu se poate concepe că îl poate săvârși, este de asemenea de natură să facă, în practică, imposibilă obținerea reparării prejudiciului care rezultă din

încălcarea dreptului comunitar atunci când aceasta este imputabilă legiuitorului național.

- 74 Prin urmare, trebuie să se răspundă la întrebările adresate de instanțele naționale că, atunci când o încălcare a dreptului comunitar de către un stat membru este imputabilă legiuitorului național care acționează într-un domeniu în care dispune de o marjă largă de apreciere în privința luării unor decizii cu caracter normativ, particularii prejudiciați au dreptul la despăgubire dacă norma de drept comunitar încălcată are ca obiect conferirea de drepturi acestora, dacă încălcarea este suficient de gravă și dacă există o legătură directă de cauzalitate între această încălcare și prejudiciul suferit de particulari. Sub această rezervă, statul trebuie să repare consecințele prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului comunitar care îi este imputabilă potrivit dreptului național referitor la răspundere, condițiile stabilite de legislația națională aplicabilă neputând fi mai puțin favorabile decât cele referitoare la acțiuni asemănătoare de drept intern și neputând fi concepute astfel încât să facă, în practică, imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea reparării prejudiciului.

Cu privire la posibilitatea de a condiționa repararea prejudiciului de existența unei vinovății (a treia întrebare în cauza C-46/93)

- 75 Prin intermediul celei de a treia întrebări, Bundesgerichtshof solicită, în esență, să se stabilească dacă instanța națională, în cadrul legislației naționale pe care o aplică, poate să subordoneze repararea prejudiciului condiției existenței unei vinovății – intenție sau culpă – din partea organului de stat căruia îi este imputabilă încălcarea respectivă.
- 76 Mai întâi, trebuie subliniat că, astfel cum rezultă din dosar, noțiunea de vinovăție nu are același conținut în diferitele sisteme juridice.
- 77 În continuare, trebuie amintit că, astfel cum reiese din considerațiile expuse ca răspuns la întrebarea precedentă, atunci când o încălcare a dreptului comunitar este imputabilă unui stat membru care acționează într-un domeniu în care dispune de o putere largă de apreciere în privința luării unor decizii cu caracter normativ, recunoașterea unui drept la repararea prejudiciului în temeiul dreptului comunitar este subordonată, printre altele, condiției ca încălcarea în cauză să fie suficient de gravă.
- 78 Anumite elemente obiective și subiective care, în cadrul unui sistem juridic național, pot fi legate de noțiunea de vinovăție sunt astfel relevante pentru a aprecia dacă o încălcare a dreptului comunitar este sau nu este gravă (a se vedea elementele menționate la punctele 56 și 57 de mai sus).
- 79 Rezultă că obligația de a repara prejudiciile cauzate particularilor nu poate fi subordonată îndeplinirii unei condiții întemeiate pe noțiunea de vinovăție care să depășească condiția încălcării suficient de grave a dreptului comunitar. Astfel,

impunerea unei asemenea condiții suplimentare ar echivala cu punerea în discuție a dreptului la repararea prejudiciului care se întemeiază pe ordinea juridică comunitară.

- 80 În consecință, trebuie să se răspundă instanței naționale că nu poate, în cadrul legislației naționale pe care o aplică, să subordoneze repararea prejudiciului condiției existenței unei vinovății – intenție sau culpă – din partea organului de stat căruia îi este imputabilă încălcarea respectivă, care să depășească condiția încălcării suficient de grave a dreptului comunitar.

Cu privire la întinderea materială a reparării prejudiciului [a patra întrebare litera a) în cauza C-46/93 și a doua întrebare în cauza C-48/93]

- 81 Prin intermediul acestor întrebări, instanțele naționale solicită, în esență, Curții să stabilească criteriile care permit să se determine întinderea reparării prejudiciului care incumbă statului membru căruia îi este imputabilă încălcarea.
- 82 În această privință, este important să se sublinieze că repararea prejudiciilor cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar trebuie să fie corespunzătoare prejudiciului suferit, astfel încât să se asigure o protecție efectivă a drepturilor acestora.
- 83 În absența unor dispoziții comunitare în acest domeniu, ordinea juridică internă din fiecare stat membru are sarcina de a stabili criteriile care permit determinarea întinderii reparării prejudiciului, acestea neputând fi mai puțin favorabile decât cele referitoare la acțiuni asemănătoare întemeiate pe dreptul intern și neputând fi, în niciun caz, concepute astfel încât să facă, în practică, imposibilă sau excesiv de dificilă repararea prejudiciului.
- 84 Trebuie precizat, în special, că, în vederea determinării prejudiciului pentru care se poate acorda despăgubirea, instanța națională poate verifica dacă persoana vătămată a făcut dovada unei diligențe rezonabile pentru a evita prejudiciul sau pentru a-i limita întinderea și, mai ales, dacă a utilizat în timp util toate căile legale de care dispunea.
- 85 Astfel, potrivit unui principiu general comun sistemelor juridice ale statelor membre, persoana vătămată trebuie să dea dovadă de o diligență rezonabilă pentru a limita întinderea prejudiciului, în caz contrar suportând ea însăși prejudiciul respectiv (Hotărârea din 19 mai 1992, Mulder și alții/Consiliul și Comisia, C-104/89 și C-37/90, Rec., p. I-3061, punctul 33).
- 86 Bundesgerichtshof solicită să se stabilească dacă o reglementare națională poate să limiteze în mod general obligația de reparare a prejudiciilor cauzate unor bunuri individuale care beneficiază de o protecție specială, de exemplu cele cauzate proprietății, sau dacă obligația trebuie să acopere și beneficiile nerealizate de reclamanți. Bundesgerichtshof precizează că oportunitățile de comercializare a

produselor originare din alte state membre nu sunt considerate în dreptul german ca făcând parte din activul protejat al întreprinderilor.

- 87 În această privință, trebuie să se sublinieze că nu se poate admite excluderea totală a beneficiilor nerealizate din cadrul prejudiciilor reparabile în cazul încălcării dreptului comunitar. Astfel, în special în cadrul litigiilor de natură economică sau comercială, o asemenea excludere totală a beneficiilor nerealizate este de natură să facă, în fapt, imposibilă repararea prejudiciilor.
- 88 Referitor la diferitele tipuri de prejudicii menționate în a doua întrebare adresată de Divisional Court, dreptul comunitar nu impune criterii specifice. Instanța națională are sarcina de a se pronunța asupra acestor tipuri de prejudicii în conformitate cu dreptul național pe care îl aplică sub rezerva condițiilor amintite la punctul 83 de mai sus.
- 89 În ceea ce privește, în special, acordarea de daune interese „exemplare” (exemplary damages), trebuie precizat că această modalitate de reparare a prejudiciului se întemeiază, în cadrul dreptului național, astfel cum a subliniat instanța națională, pe constatarea că autoritățile publice vizate au acționat în mod opresiv, arbitrar sau neconstituțional. În măsura în care aceste comportamente pot constitui o încălcare a dreptului comunitar sau o agravare a unei astfel de încălcări, nu se poate exclude posibilitatea acordării de daune interese exemplare în cadrul unei cereri sau al unei acțiuni întemeiate pe dreptul comunitar, în cazul în care asemenea daune interese pot fi acordate în cadrul unei cereri sau al unei acțiuni asemănătoare întemeiate pe dreptul intern.
- 90 În consecință, trebuie să se răspundă instanțelor naționale că repararea de către statele membre a prejudiciilor pe care le-au cauzat particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar trebuie să fie corespunzătoare prejudiciului suferit. În absența unor dispoziții comunitare în acest domeniu, ordinea juridică internă din fiecare stat membru are sarcina de a stabili criteriile care permit determinarea întinderii reparării prejudiciului, acestea neputând fi mai puțin favorabile decât cele referitoare la cereri sau la acțiuni asemănătoare întemeiate pe dreptul intern și neputând fi, în niciun caz, concepute astfel încât să facă, în practică, imposibilă sau excesiv de dificilă repararea prejudiciului. O reglementare națională care limitează în mod general prejudiciul reparabil doar la prejudiciile cauzate unor bunuri individuale care beneficiază de o protecție specială, cu excluderea beneficiilor nerealizate suportate de particulari, nu este conformă cu dreptul comunitar. Pe de altă parte, trebuie să existe posibilitatea de a acorda daune interese speciale, precum daunele interese „exemplare” prevăzute de dreptul englez, în cadrul unor cereri sau al unor acțiuni întemeiate pe dreptul comunitar, în cazul în care acestea pot fi acordate în cadrul unor cereri sau al unor acțiuni asemănătoare întemeiate pe dreptul intern.

Cu privire la perioada acoperită de repararea prejudiciului [a patra întrebare litera b) în cauza C-46/93]

- 91 Prin intermediul acestei întrebări, instanța națională solicită să se stabilească dacă prejudiciul care poate fi reparat cuprinde prejudiciile suferite înainte de pronunțarea unei hotărâri a Curții prin care se constată existența unei neîndepliniri a obligațiilor.
- 92 Astfel cum rezultă din răspunsul dat la a doua întrebare, dreptul la repararea prejudiciului există în temeiul dreptului comunitar din momentul în care sunt îndeplinite condițiile prevăzute la punctul 51 de mai sus.
- 93 Una dintre aceste condiții prevede ca încălcarea dreptului comunitar să fie suficient de gravă. Or, existența unei hotărâri a Curții prin care se constată în prealabil neîndeplinirea obligației este, desigur, un element determinant, însă nu indispensabil pentru a verifica dacă condiția respectivă este îndeplinită (a se vedea punctele 55-57 din prezenta hotărâre).
- 94 Prin urmare, dacă s-ar admite că obligația de reparare a prejudiciului care incumbă statului membru în cauză poate fi limitată doar la prejudiciile suferite după pronunțarea unei hotărâri a Curții prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor, ar însemna să se pună în discuție dreptul la repararea prejudiciului recunoscut de ordinea juridică comunitară.
- 95 Mai mult, condiționarea reparării prejudiciului de existența unei constatări prealabile de către Curte a unei încălcări a dreptului comunitar imputabilă unui stat membru ar fi contrară principiului efectivității dreptului comunitar, întrucât aceasta ar exclude orice drept la repararea prejudiciului atât timp cât încălcarea prezumată nu a făcut obiectul unei acțiuni introduse de Comisie în temeiul articolului 169 din tratat și al unei condamnări pronunțate de Curte. Or, drepturile de care beneficiază particularii, care decurg din dispozițiile comunitare și care au efect direct în ordinea juridică internă din statele membre, nu pot depinde de modul în care Comisia apreciază oportunitatea de a formula o acțiune în temeiul articolului 169 din tratat împotriva unui stat membru și nici de pronunțarea de către Curte a unei eventuale hotărâri prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor (în acest sens, Hotărârea din 14 decembrie 1982, *Waterkeyn* și alții, 314/81, 315/81, 316/81 și 83/82, Rec., p. 4337, punctul 16).
- 96 Prin urmare, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că obligația statelor membre de a repara prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar care le sunt imputabile nu poate fi limitată doar la prejudiciile suferite după pronunțarea de către Curte a unei hotărâri prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor.

Cu privire la limitarea în timp a efectelor hotărârii

- 97 Guvernul german solicită Curții să limiteze eventualul prejudiciu reparabil care incumbă Republicii Federale Germania numai la prejudiciile produse după pronunțarea hotărârii în prezenta cauză, în măsura în care persoanele prejudiciate nu au introdus în prealabil o acțiune în justiție sau o altă cerere echivalentă. Acesta consideră că o astfel de limitare în timp a efectelor hotărârii este necesară având în vedere importanța consecințelor financiare ale acesteia pentru Republica Federală Germania.
- 98 Chiar dacă s-ar presupune că instanța națională va ajunge la concluzia că, în speță, sunt îndeplinite condițiile de angajare a răspunderii Republicii Federale Germania, trebuie amintit că statul trebuie să repara consecințele prejudiciului cauzat potrivit dreptului național referitor la răspundere. Condițiile de fond și de formă, stabilite de diversele legislații naționale în domeniul reparării prejudiciilor, pot să țină seama de exigențele principiului securității juridice.
- 99 Cu toate acestea, trebuie amintit că aceste condiții nu pot fi mai puțin favorabile decât cele referitoare la acțiuni asemănătoare de drept intern și nu pot fi concepute astfel încât să facă, în practică, imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea reparării prejudiciului (Hotărârea Francovich și alții, citată anterior, punctul 43).
- 100 Având în vedere considerațiile care precedă, nu este necesară limitarea în timp de către Curte a efectelor prezentei hotărâri.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 101 Cheltuielile efectuate de guvernele danez, german, elen, spaniol, francez, irlandez, olandez și al Regatului Unit, precum și de Comisia Comunităților Europene, care au prezentat observații Curții, nu pot face obiectul unei rambursări. Întrucât, în privința părților din acțiunile principale, procedura are caracterul unui incident survenit la instanțele de trimitere, este de competența acestora să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată.

Pentru aceste motive,

CURTEA,

pronunțându-se cu privire la întrebările care i-au fost adresate de Bundesgerichtshof, prin Ordonanța din 28 ianuarie 1993, și de High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, prin Ordonanța din 18 noiembrie 1992, hotărăște:

- 1) Principiul potrivit căruia statele membre sunt obligate să repara prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului**

comunitar care le sunt imputabile este aplicabil în cazul în care încălcările contestate sunt atribuite legiuitorului național.

- 2) Atunci când o încălcare a dreptului comunitar de către un stat membru este imputabilă legiuitorului național care acționează într-un domeniu în care dispune de o marjă largă de apreciere în privința luării unor decizii cu caracter normativ, particularii prejudiciați au dreptul la repararea prejudiciului dacă norma de drept comunitar încălcată are ca obiect conferirea de drepturi acestora, dacă încălcarea este suficient de gravă și dacă există o legătură directă de cauzalitate între această încălcare și prejudiciul suferit de particulari. Sub această rezervă, statul trebuie să repare consecințele prejudiciului cauzat prin încălcarea dreptului comunitar care îi este imputabilă potrivit dreptului național referitor la răspundere, condițiile stabilite de legislația națională aplicabilă neputând fi mai puțin favorabile decât cele referitoare la acțiuni asemănătoare de drept intern și neputând fi concepute astfel încât să facă, în practică, imposibilă sau excesiv de dificilă obținerea reparării prejudiciului.
- 3) Instanța națională nu poate, în cadrul legislației naționale pe care o aplică, să subordoneze repararea prejudiciului condiției existenței unei vinovății – intenție sau culpă – din partea organului de stat căruia îi este imputabilă încălcarea respectivă, care să depășească condiția încălcării suficient de grave a dreptului comunitar.
- 4) Repararea de către statele membre a prejudiciilor pe care le-au cauzat particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar trebuie să fie corespunzătoare prejudiciului suferit. În absența unor dispoziții comunitare în acest domeniu, ordinea juridică internă din fiecare stat membru are sarcina de a stabili criteriile care permit determinarea întinderii reparării prejudiciului, acestea neputând fi mai puțin favorabile decât cele referitoare la cereri sau la acțiuni asemănătoare întemeiate pe dreptul intern și neputând fi, în niciun caz, concepute astfel încât să facă, în practică, imposibilă sau excesiv de dificilă repararea prejudiciului. O reglementare națională care limitează în mod general prejudiciul reparabil doar la prejudiciile cauzate unor bunuri individuale care beneficiază de o protecție specială, cu excluderea în totalitate a beneficiilor nerealizate suportate de particulari, nu este conformă cu dreptul comunitar. Pe de altă parte, trebuie să existe posibilitatea de a acorda daune interese speciale, precum daunele interese „exemplare” prevăzute de dreptul englez, în cadrul unor cereri sau al unor acțiuni întemeiate pe dreptul comunitar, în cazul în care acestea pot fi acordate în cadrul unor cereri sau al unor acțiuni asemănătoare întemeiate pe dreptul intern.

5) Obligația statelor membre de a repara prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar care le sunt imputabile nu poate fi limitată doar la prejudiciile suferite după pronunțarea de către Curte a unei hotărâri prin care se constată o neîndeplinire a obligațiilor.

Rodríguez Iglesias

Kakouris

Edward

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Gulmann

Murray

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 5 martie 1996.

Grefier

Președinte

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias