

Offentlige myndigheders erstatningsansvar for manglende overholdelse af EU-retten



Offentlige myndigheders erstatningsansvar for manglende overholdelse af EU-retten

I denne insight behandler vi den danske stats erstatningsansvar over for virksomheder og privatpersoner, når offentlige myndigheder ikke overholder EU-retten. Vi forklarer, hvad de grundlæggende betingelser for erstatningsansvaret er, ligesom vi gennemgår nogle typetilfælde og giver praktiske eksempler på erstatningssager mod medlemsstater, som ikke har overholdt EU-retten. Vi giver dig desuden en step-by-step-plan til at vurdere et eventuelt erstatningsansvar.

Introduktion til offentlige myndigheders erstatningsansvar

Offentlige myndigheder kan, ligesom privatpersoner, ifalde et erstatningsansvar for deres handlinger og undladelser. I kraft af Danmarks medlemskab af EU er de offentlige myndigheder undergivet både nationale regler og EU-rettens regler, og ved overtrædelse af disse regler kan den danske stat ifalde et erstatningsansvar, såfremt erstatningsbetingelserne i øvrigt er opfyldt.

Efter national ret er de offentlige myndigheder undergivet dansk rets almindelige erstatningsansvar. Det vil sige, at en offentlig myndighed kan ifalde et erstatningsansvar, såfremt myndighedens handling eller undladelse resulterer i en skade, der medfører et tab for en person eller en virksomhed. F.eks. hvis myndigheden træffer en afgørelse i strid med loven.

Hvad vil det sige, at staten overtræder EU-retten?

Danmark er en del af det EU-retlige samarbejde, og som medlem af EU er den danske stat underlagt EU's regler. Det betyder først og fremmest, at Danmark er bundet af EU-retten, og at den danske stat skal overholde, implementere og håndhæve EU's øvrige regler, ligesom staten skal overholde de EU-retlige principper, som bl.a. udvikles af EU-Domstolen.

I Danmark har EU's regler væsentlig betydning på forskellige niveauer i den offentlige forvaltning og hos statens organer.

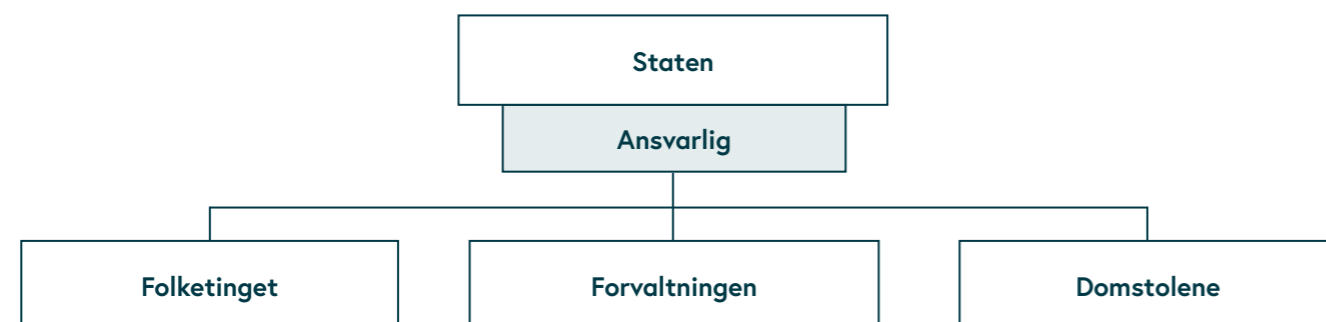
Danske politikere, embedsmænd og administrative myndigheder skal implementere og håndhæve de EU-retlige regler i Danmark, ligesom de danske domstole skal træffe afgørelser i overensstemmelse hermed. Dette er som udgangspunkt uproblematisk, men forkert implementering eller håndhævelse af reglerne eller handlinger foretaget i strid med EU-retten kan betyde tab for borgere og virksomheder. I disse tilfælde ses det i praksis, at Danmark og de øvrige medlemsstater kan holdes ansvarlige for deres overtrædelser af EU-retten og skal erstatte tab, som borgere og virksomheder har lidt.

Hvem kan overtræde EU-retten på statens vegne?

Når man skal undersøge, om man kan kræve et tab erstatet af staten, må man først og fremmest afklare, om det er staten, som har overtrådt EU-retten.

Staten vil alene være erstatningsansvarlig i de tilfælde, hvor offentlige myndigheder overtræder EU-retten, og erstatningsbetingelserne i øvrigt er opfyldt. Dette gælder alle organer i den offentlige forvaltning, og det er i den forbindelse uden betydning, om myndigheden er statslig, regional eller kommunal. Omfattet er desuden domstolene, der kan overtræde EU-retten, når de træffer afgørelse i sidste instans, og Folketinget, der i sin egenskab af lovgiver, kan overtræde EU-retten ved sine handlinger og undladelser.

Det er ikke kun, når offentlige myndigheder handler i deres egenskab af forvaltningsmyndighed mv., at staten kan blive holdt erstatningsansvarlig. Det gælder også for handlinger og undladelser, som en offentlig myndighed foretager som aktør i private kontraktforhold, f.eks. som arbejdsgiver.



Hvad er en EU-retlig overtrædelse?

EU-overtrædelser kan tage mange former, herunder når national lovgivning eller praksis hæmmer den fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, arbejdskraft m.m. på den Europæiske Unions indre marked. Denne type overtrædelser viser sig med jævne mellemrum i praksis, og EU-Domstolen har i flere tilfælde direkte eller indirekte fastslået, at Danmark ikke har overholdt EU-retten.

Manglende implementering af et direktiv udgør i sig selv en overtrædelse af EU-retten, uanset grunden til at en medlemsstat overskrider en frist for at implementere et direktiv. I tilfælde af forkert implementering – hvor implementeringen eksempelvis sker i uoverensstemmelse med et direktiv eller en forordning – er der ligeledes tale om et brud på EU-retten.

Du kan læse mere om over- og fejlimplementering i vores tidligere insight: *Hvordan forebygger og håndterer din virksomhed overimplementering af EU-regler?*, som du finder på Kromann Reumerts Learning Center.

Der kan også foreligge en overtrædelse af EU-retten, når offentlige myndigheder og domstolene håndhæver EU-reglerne, hvis deres anvendelse af reglerne ikke er korrekt. Dette kan f.eks. være i form af en fejlagtig fortolkning af reglerne.

Hvornår er staten ansvarlig for en overtrædelse?

Der findes nogle grundlæggende betingelser, som skal være opfyldt, før en medlemsstat kan ifalde erstatningsansvar over for virksomheder, der har lidt tab som følge af statens fejlagtige anvendelse af EU-retlige regler. Før det bliver relevant at undersøge, om disse betingelser er opfyldt, bør det dog først afklares, om der er lidt et tab, og om tabet kan dokumenteres. Er det ikke tilfældet, kan statens ellers ansvarspådragende adfærd ikke medføre erstatning, da der ikke vil være noget at erstatte. Et illustrerende eksempel findes i den danske sag om *Frazzes øl*:

Frazzes øl (UfR 2010.1098.H)

En forhandler af øl krævede erstatning fra staten, fordi det dagældende danske forbud mod salg af drikkevarer på dåse, ifølge forhandleren, betød, at han havde mistet fortjeneste. Forbuddet var i strid med EU-retten, og det var forinden sagens anlæg blevet ophævet som følge heraf. Forhandleren krævede en erstatning på 1 mio. kr., hvilket han støttede på antagelser om fortjeneste, han var gået glip af på grund af forbuddet.

Det var bl.a. forhandlerens opfattelse, at han kunne have taget markedsandele fra de dominerende aktører på markedet, herunder Carlsberg og Unibrew. Højesteret fandt dog ikke forhandlerens antagelser om mulige markedsandele og mulige aftaler samt skønnede avancer for sandsynliggjort. Højesteret fandt derfor ikke grundlag for at fastslå, at forhandleren havde lidt et tab.

Sagen viser, at erstatning kun kommer på tale, hvis skadelidte kan sandsynliggøre, at vedkommende har lidt et tab. Derudover skal tre betingelser – som er opstillet i EU-Domstolens faste praksis – være opfyldt for at kunne få erstatning:



1. Den overtrådte regel skal have til formål at tillægge virksomheden rettigheder

Der skal være tale om en regel, der giver virksomheden rettigheder (f.eks. krav på national ligebehandling), beskyttelse mod indgreb eller lignende.

2. Overtrædelserne af reglen skal være tilstrækkeligt kvalificeret. Det vil sige, at den ikke må være "undskyldelig"

Denne betingelse beror på en konkret vurdering af, om en medlemsstat åbenbart og groft har overskredet grænserne for sine skønsmålinger. De forhold, der i denne forbindelse kan tages i betragtning, er bl.a., hvor klar og præcis den tilsidesatte bestemmelse er, og hvor vidtgående et skøn den tilsidesatte bestemmelse overlader de nationale myndigheder.

En overtrædelse af EU-retten er under alle omstændigheder tilstrækkeligt kvalificeret, når den åbenbart tilsidesætter EU-Domstolens praksis på det pågældende område. Det er den nationale domstol, der skal tage stilling til, om betingelserne for medlemsstaternes erstatningsansvar som følge af overtrædelser af EU-retten er opfyldt. EU-Domstolen bedømmer dog i praksis, om der kan siges at foreligge en tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af EU-retten, hvis den råder over alle de nødvendige oplysninger.

I tilfælde hvor det er tvivlsomt, om reglerne overhovedet er overtrådt, vil betingelsen næppe være opfyldt. Dette bekræftede Højesteret i sagen om Århus Købmandsskole (UFR 2018.1734.H), hvor staten ikke fandtes erstatningsansvarlig, da berettiget tvivl om den rette fortolkning af et direktiv gjorde en eventuel fejlfortolkning undskyldelig.

3. Der skal være en årsagsforbindelse mellem statens overtrædelse og det lidte tab

Overtrædelsen af EU-retten skal have forårsaget tabet (såkaldt kausalitet). Skyldes tabet andre omstændigheder end selve overtrædelsen, kan der ikke kræves erstatning.

EKSEMPLER

Sagerne om tyske øl og engelske fiskekvoter (EU-Domstolens forenede sager C-46/93 og C-48/93)

Sagerne, der var rejst ved nationale domstole i Tyskland og England, vedrørte begge overtrædelser af traktatens regler om fri bevægelighed. I den tyske sag krævede et fransk bryggeri erstatning for mistet fortjeneste som følge af, at tysk lovgivning ulovligt havde forhindret udenlandske producenter af øl i at anvende betegnelsen "Bier". Den engelske sag drejede sig om en ulovlig begrænsning af adgangen til fiskekvoter, hvor en række spanske fiskere krævede erstatning for mistet indtjening.

I begge sager var problemet, at den nationale lovgivning ikke ville medføre erstatning til virksomhederne, eftersom der heri blev stillet krav om grov forsømmelse og konkret krænkelse af individuelle rettigheder. EU-Domstolen blev spurgt, om dette var i overensstemmelse med EU-retten, hvilket ikke fandtes at være tilfældet. Det blev således fastslået, at der efter EU-retten ikke kunne stilles krav om grov forsømmelse, og at det i øvrigt var tilstrækkeligt til at opnå erstatning, at de tre ovenfor nævnte erstatningsbetingelser var opfyldt.

Köbler-sagen (EU-Domstolens sag C-224/01)

Sagen drejede sig om en østrigsk statsborger ved navn Köbler, der blev nægtet et anciennitetstillæg som følge af, at han ikke havde været ansat ved et østrigsk universitet i 15 år. Köbler mente, at dette stred mod EU-retten, da han sammenlagt havde været ansat ved et universitet i mere end 15 år, hvis man tog hans ansættelse ved universiteter i andre medlemslande med.

Han anlagde herefter sag ved de østrigske domstole, der fastholdt afslaget på anciennitetstillægget. Først efter en lignende sag blev afgjort ved EU-Domstolen, hvor nægtelse af anciennitetstillæg under lignende omstændigheder var i strid med EU-retten, fik Köbler medhold i, at han var berettiget til anciennitetstillægget.

EU-Domstolen fastslog yderligere, at EU-medlemslandenes erstatningsansvar også omfattede nationale domstole, såfremt de øvrige erstatningsbetingelser er opfyldt.

Den danske ferielov-sag (UFR 2017.1243.H)

I 2017 blev det af Højesteret fastslået, at staten var erstatningsansvarlig for ikke at have bragt den danske ferielov i overensstemmelse med et EU-direktiv tilstrækkeligt hurtigt. Sagen omhandlede en arbejdstager, som i 2010 var blevet syg under sin ferie og havde fået afslag på erstatningsferie af sin arbejdsgiver. Dette havde arbejdstageren dog krav på efter EU-direktivet, ifølge en dom fra EU-Domstolen i 2009, og han rejste derfor et erstatningskrav mod den danske stat, da den danske ferielov ikke var i overensstemmelse med direktivet på tidspunktet. Ferieloven blev dog ændret i 2012. Højesteret fandt, at staten havde overtrådt EU-retten og skulle have ændret ferieloven senest pr. 1. januar 2011. Overtrædelsen var tilstrækkeligt kvalificeret, og staten var derfor erstatningsansvarlig. Den konkrete arbejdstager fik dog ikke erstatning, da han var blevet syg under ferie tilbage i 2010, og dermed før den danske stat var forpligtet til at have ændret ferieloven.

Dillenkofer-sagen (EU-Domstolens sag C-178/94)

Sagen omhandlede, hvorvidt den tyske stat havde handlet ansvarspådragende ved at have implementeret et direktiv om pakkerejser for sent. Dillenkofer led som følge heraf et tab, da han ikke havde opnået den beskyttelse, han ellers ville have opnået ved rettidig implementering.

EU-Domstolen udtalte i den forbindelse, at manglende gennemførelse af et direktiv i sig selv var tilstrækkeligt til at give ret til erstatning, såfremt de øvrige erstatningsbetingelser var opfyldt. Herudover udtalte EU-Domstolen, at det var uden betydning for erstatningsspørgsmålet, at den tyske stat var af den opfattelse, at de dagældende tyske regler allerede ydede den fornødne beskyttelse.

Samspelet mellem de danske regler og EU-rettens regler

EU-Domstolen har fastslået, at de ovennævnte EU-retlige betingelser for erstatningskrav mod medlemsstater normerer, hvornår en skadelidt som minimum kan få erstatning. Det skal altså være muligt at kræve erstatning alene på baggrund af disse betingelser, og et erstatningskrav mod staten må derfor ikke være undergivet strengere betingelser efter dansk ret end de, der følger af EU-retten. Omvendt er der ikke noget til hinder for, at et erstatningskrav efter de nationale regler kan forfølges under lempeligere betingelser end de, EU-retten opstiller.

Erstatningen af tabet inden for rammerne af den nationale lovgivning kan f.eks. ikke gøres betinget af, at der hos det statslige organ foreligger forsæt eller uagtsomhed, som går videre end en "tilstrækkeligt kvalificeret overtrædelse af EU-retten", selv om dette ville være tilfældet efter ren national ret.

Det følger af dansk retspraksis, at selv om der er tale om to forskellige regelsæt, er der ikke store indholdsmæssige forskelle, og erstatningsbetingelserne efter dansk ret og EU-ret minder i høj grad om hinanden. Efter dansk ret bedømmes myndighedernes ansvar efter den almindelige *culpa-norm*, hvorefter erstatningsansvar forudsætter, at myndigheden har begået en fejl eller forsømmelse, der har direkte sammenhæng med den indtrådte skade. Ansvar efter EU-retten forudsætter som nævnt, at der er sket en overtrædelse af en regel, der har til formål at tillægge privatpersoner rettigheder, og at overtrædelsen skal være tilstrækkeligt kvalificeret. Det kan imidlertid ikke afvises, at der kan være konkrete tilfælde, hvor en virksomhed kan opnå erstatning efter danske regler, selvom de EU-retlige betingelser ikke er opfyldt.

Gennemførelse af erstatningskravet i Danmark

Når en virksomhed vælger at forfølge et erstatningskrav mod staten, vil sagen blive behandlet ved de danske domstole og i øvrigt være undergivet dansk ret. Danske regler om bl.a. forældelse og erstatningsopgørelse gælder dermed.

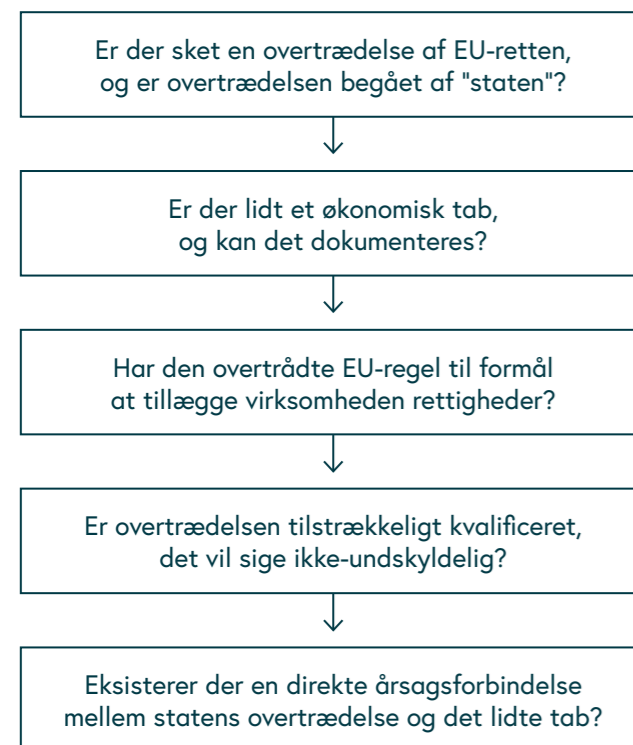
Under sagen vil den danske domstol tage stilling til, om staten har overtrådt EU-retten, om der er lidt et tab, og om betingelserne for at kræve erstatning er opfyldt. Er de danske domstole i tvivl om, hvorvidt EU-retten er overtrådt, eller om betingelserne for at kræve erstatning er opfyldt, kan de spørge EU-Domstolen om vejledning. De danske domstole vil i sidste instans i princippet have pligt til at spørge EU-Domstolen (ved en såkaldt præjudiciel forelæggelse), hvis der er begrundet tvivl om, hvorvidt der er sket en overtrædelse af EU-retten.

Af praksis fra EU-Domstolen følger desuden, at betingelserne for at opnå erstatning i sager mod den danske stat ikke må være mindre gunstige end de betingelser, som gælder for at opnå erstatning efter danske regler, og at reglerne ikke i praksis må gøre det urimeligt vanskeligt at gennemføre kravet. Dette indebærer, at Danmark ikke må anvende restriktive nationale regler, der begrænser adgangen til at kræve erstatning, da netop opfyldelsen af de ovennævnte tre betingelser skal være tilstrækkelig for at opnå erstatning.



Step-by-step-vurdering af eventuelt erstatningsansvar

Virksomheder, som mener at have lidt tab som følge af den danske stats overtrædelse af EU-retten, bør overveje, om de er berettigede til erstatning fra staten. Følgende step-by-step-vurdering kan give en foreløbig indikation:



Hvis man ved gennemgangen af step-by-step-vurderingen kan svare "Ja" til hvert step, bør det nærmere undersøges, om man som virksomhed har krav på erstatning for det tab, som staten har påført en.

Kromann Reumerts rådgivning

Kromann Reumert yder højt specialiseret rådgivning om EU-retlige problemstillinger inden for en lang række brancher og juridiske specialer. Vi varetager virksomheders interesser over for relevante myndigheder og ved de danske domstole og EU-Domstolene. Der er ofte tale om komplekse og principielle sager, som kræver dybdegående indsigt i samspillet mellem dansk ret og EU-ret. Derudover arrangerer vi konferencer og seminarer om aktuelle EU-retlige problemstillinger, og vores advokater er repræsenterede som EU-eksperter i fagudvalg, foreninger og europæiske sammenslutninger. Vi publicerer også løbende bøger og artikler i danske og udenlandske tidsskrifter.

Tilmeld dig vores nyhedsbreve og bliv opdateret, når vi deler vores viden om en lang række EU-retlige emner, heriblandt ansættelsesret, konkurrence- og udbudsret, skatteret, statsstøtteren og generel EU-ret.

Kontakt



Morten Kofmann
Partner
Mobil: +45 24 86 00 40
Direkte: +45 38 77 43 35
mko@kromannreumert.com



Sonny Gaarslev
Advokat
Mobil: +45 20 19 74 48
Direkte: +45 38 77 43 62
sgs@kromannreumert.com

KROMANN REUMERT

Hos Kromann Reumert sætter vi standarden. Sammen. Vi leverer værdiskabende løsninger og rådgivning med engagement og nærvær. Det gør vi med fokus på værdierne kvalitet, forretningsforståelse, samarbejdsglæde og troværdighed. Vi er Danmarks førende advokatvirksomhed med kontorer i København, Aarhus og London.

KØBENHAVN Ø
SUNDKROGSGADE 5
DK-2100 KØBENHAVN Ø

AARHUS
RÅDHUSPLADSEN 3
DK-8000 AARHUS C

LONDON
65 ST. PAUL'S CHURCHYARD
LONDON EC4M 8AB

ADVOKATFIRMA
KROMANNREUMERT.COM
TLF. +45 70 12 12 11