ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO
της 28ης Μαΐου 1991 *

Περίληψη

Εισαγωγή I-5371

Ως προς το πρώτο ερώτημα I-5372

I — Ως προς το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας 80/987 ..... I-5372

A — Ως προς την ταυτότητα των δικαιούχων I-5373

B — Ως προς την έκταση των δικαιωμάτων I-5374

Γ — Ως προς την ταυτότητα του οφειλέτη των απαιτήσεων I-5377

II — Ως προς την αποκατάσταση των ζημιών που υπέστησαν οι ιδιώτες λόγω της μη μεταφοράς της οδηγίας 80/987 ..... I-5378

A — Περίληψη I-5379

B — Ανάπτυξη της συλλογιστικής I-5380

Η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις διατάξεις που εφαρμόζονται ή παράγουν άμεσο αποτέλεσμα I-5381

Το δίδαγμα από τις αποφάσεις Factortame I και Zuckerfabrik I-5388

Η ευθύνη του κράτους στην περίπτωση διατάξεων χωρίς άμεσο αποτέλεσμα I-5390

Οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις της αγωγής αποζημιώσεως I-5395

Οι πιθανές συνέπειες αποφάσεως σύμφωνης προς τις προτάσεις I-5399

Ως προς το δεύτερο και τρίτο ερώτημα I-5401

Συμπέρασμα I-5402

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Εισαγωγή

1. Σπάνια το Δικαστήριο έχει να εκδικάσει υπόθεση στην οποία οι αρνητικές συνέπειες της μη μεταφοράς οδηγίας είχαν για τους ενδιαφερόμενους ιδιώτες τόσο σοβαρές συνέπειες όσο εν προκειμένω. Συγχρόνως, η κατάσταση δεν είναι καθόλου απλή από νομικής απόψεως. Το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί επί των ενδεχόμενων αμέσων αποτελεσμάτων οδηγίας που περιέχει διατάξεις ιδιαίτερα περίπλοκες. Επικουρικά, τίθεται το ζήτημα της ευθύνης των κρατών μελών για τη μη μεταφορά οδηγίας και, γενικότερα, λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου.

2. Η οδηγία 80/987/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Οκτωβρίου 1980, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/004, σ. 35), προβλέπει ότι « τα κράτη μέλη θεσπίζουν τα αναγκαία μέτρα ώστε ορισμένοι οργανισμοί εγγυήσεως (ιδρυόμενοι ή καθοριζόμενοι από αυτά) να διασφαλίζουν (...) την πληρωμή των ανεξοφλήτων απαιτήσεων των μισθωτών που προέρχονται από συμβάσεις εργασίας ή από σχέσεις εργασίας και αφορούν την αμοιβή για περίοδο πριν μια ορισμένη ημερομηνία » (άρθρο 3, παράγραφος 1). Η οδηγία επιτρέπει στα κράτη μέλη να επιλέξουν μεταξύ τριών ημερομηνιών που αφορούν την επέλευση της αφερεγγυότητας ή τη παύση της σχέσεως εργασίας. Παρέχει, επιπλέον, στα κράτη μέλη την ευχέρεια να περιορίζουν την υποχρέωση πληρωμής που υπέχουν οι οργανισμοί εγγυήσεως.

3. Με απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, 22/87, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1989, σ. 143), το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η Ιταλία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη επειδή δεν μετέφερε εμπρόθεσμα, δηλαδή μέχρι τις 23 Οκτωβρίου 1983, την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο. Η μεταφορά αυτή δεν φαίνεται, εξάλλου, να πραγματοποιήθηκε μέχρι σήμερα.

4. Τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης είναι τα εξής.

Ο Francovich, ενάγων της κύριας δίκης στην υπόθεση C-6/90, είχε εργασθεί για την επιχείρηση CDN Elettronica SnC στη Vicenza, από 16ης Ιανουαρίου 1983 μέχρι 7ης Απριλίου 1984, εισπράττοντας μόνο σποραδικές προκαταβολές επί του μισθού του. Κατά συνέπεια άσκησε αγωγή ενώπιον της Pretura, που καταδίκασε την εναγόμενη επιχείρηση σε καταβολή ποσού ύψους 6 εκατομμυρίων ιταλικών λιρετών (LIT). Επειδή ο Francovich δεν μπόρεσε να εισπράξει το ποσό αυτό από την επιχείρηση, ζήτησε από το ιταλικό κράτος την εγγύηση που προβλέπεται στην οδηγία 80/987 ή, επικουρικά, αποζημίωση.

Στην υπόθεση C-9/90, Danila Bonifaci και τριάντα τρεις άλλοι μισθωτοί της επιχειρήσεως Gaia Confezioni Srl, που κηρύχθηκε σε πτώχευση στις 5 Απριλίου 1985, είχαν αξίωση σε ποσό ανώτερο των 253 εκατομμυρίων LIT που είχε εγγραφεί στο παθητικό της επιχειρήσεως. Τέσσερα και πλέον έτη μετά την κήρυξη σε πτώχευση δεν τους είχε καταβληθεί κανένα ποσό και ο σύνδικος της πτωχεύσεως τους πληροφόρησε ότι μια διανομή που θα τους ικανοποιούσε έστω και μερικώς ήταν απολύτως απίθανη. Κατά συνέπεια, άσκησαν αγωγή κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας, ζητώντας, ενόψει της υποχρεώσεως που αυτή υπέχει ως προς την εφαρμογή της οδηγίας 80/987, να καταδικαστεί σε εξόφληση των απαιτήσεών τους από καθυστερούμενους μισθούς, τουλάχιστον για τους τρεις τελευ-

ταίους μήνες και, επικουρικά, στην καταβολή αποζημιώσεως.

Η Pretura circondariale di Vicenza (στην υπόθεση C-6/90) και η Pretura circondariale di Bassano del Grappa (στην υπόθεση C-9/90) υπέβαλαν στο Δικαστήριο τρία προδικαστικά ερωτήματα με ταυτόσημη διατύπωση. Προτείνω να τα εξετάσουμε διαδοχικά.

Ως προς το πρώτο ερώτημα

5. Το πρώτο ερώτημα έχει ως εξής:

« Μπορεί, δυνάμει του ισχύοντος συστήματος κοινοτικού δικαίου, ο ιδιώτης ο οποίος ζημιώθηκε λόγω του ότι το κράτος παρέλειψε να εκτελέσει την οδηγία 80/987 — παράλειψη εκτελέσεως που αναγνωρίστηκε με απόφαση του Δικαστηρίου — να απαιτήσει από το εν λόγω κράτος την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας που είναι αρκετά σαφείς και ανεπιφύλακτες, επικαλούμενος ευθέως έναντι του κράτους μέλους-παραβάτη την κοινοτική ρύθμιση, για να επιτύχει την εγγύηση που το εν λόγω κράτος μέλος όφειλε να εξασφαλίσει και, εν πάση περιπτώσει, να απαιτήσει αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη ως προς τις διατάξεις που δεν είναι σαφείς και ανεπιφύλακτες; »

6. Με το ερώτημα αυτό τα αιτούντα δικαστήρια θέτουν προφανώς δύο διαφορετικά προβλήματα που πρέπει να διαχωριστούν μεταξύ τους, δηλαδή:

— Μπορεί η οδηγία 80/987 να παραγάγει άμεσα αποτελέσματα προς όφελος των ιδιωτών;

— Στην αντίθετη περίπτωση, μπορούν οι ιδιώτες να ζητήσουν αποζημίωση από το κράτος που παρέλειψε να μεταφέρει ορθώς και εμπροθέσμως την οδηγία;

I — *Ως προς το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας 80/987*

7. Στην απόφαση Busseni [1], το Δικαστήριο συνόψισε τα βασικά στοιχεία της νομολογίας του σχετικά με το άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών ως εξής:

« Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, όταν οι κοινοτικές αρχές υποχρεώνουν με οδηγία τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν ορισμένη συμπεριφορά, η πρακτική αποτελεσματικότητα της πράξεως αυτής θα αποδυναμωνόταν, αν οι πολίτες και τα εθνικά δικαστήρια εμποδίζονταν να τη λάβουν υπόψη ως στοιχείο του κοινοτικού δικαίου. Κατά συνέπεια, το κράτος μέλος που δεν έχει λάβει εμπροθέσμως τα εκτελεστικά μέτρα που επιβάλλει η οδηγία δεν μπορεί να αντιτάξει στους ιδιώτες τη μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων που του επιβάλλει η οδηγία. Έτσι, σε όλες τις περιπτώσεις στις οποίες προκύπτει ότι, από απόψεως περιεχομένου, οι διατάξεις μιας οδηγίας δεν περιέχουν αιρέσεις και είναι επαρκώς ακριβείς, είναι δυνατή η επίκληση των εν λόγω διατάξεων, καίτοι δεν έχουν ληφθεί εμπροθέσμως εκτελεστικά μέτρα, είτε κατά κάθε εθνικής διατάξεως που δεν είναι σύμφωνη με την οδηγία είτε στην περίπτωση κατά την οποία μπορούν να προσδιορίσουν δικαιώματα τα οποία οι ιδιώτες είναι σε θέση να προβάλουν έναντι του κράτους (βλ. ιδίως απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1982, υπόθ. 8/81, Ursula Becker, Συλλογή 1982, σ. 53). »

1 — Απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 1990, C-221/88, Busseni (Συλλογή 1990, σ. I-495, σκέψη 22).

8. Για να μπορέσει ένας εργαζόμενος να επικαλεστεί τα δικαιώματα που αποσκοπεί να θεμελιώσει η οδηγία 80/987, ήδη πριν από τη μεταφορά της, πρέπει να είναι ανεπιφύλακτες και επαρκώς σαφείς οι διατάξεις που αφορούν:

— την ταυτότητα των δικαιούχων·

— την έκταση των δικαιωμάτων·

— την ταυτότητα του οφειλέτη.

Α — Ως προς την ταυτότητα των δικαιούχων

9. Πολλές διατάξεις της οδηγίας συμβάλλουν στον καθορισμό των δικαιούχων εργαζομένων.

Έτσι, το άρθρο 1, παράγραφος 1, καθορίζει ότι

« η παρούσα οδηγία ισχύει για τις απαιτήσεις μισθωτών από συμβάσεις εργασίας ή από σχέσεις εργασίας κατά εργοδοτών σε κατάσταση αφερεγγυότητος κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 1 ».

Το άρθρο 2, παράγραφος 2, παραπέμπει στο εθνικό δίκαιο ως προς τους ορισμούς των εννοιών « μισθωτός » και « εργοδότης », πράγμα που επιβεβαίωσε, εξάλλου, το Δικαστήριο στην προαναφερθείσα απόφαση 22/87, σκέψεις 17, 18 και 19.

10. Είναι ακριβές ότι κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, τα κράτη μέλη μπορούν, κατ' εξαίρεση, να αποκλείσουν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας τις απαιτήσεις ορισμένων κατηγοριών εργαζομένων. Κατά το παράρτημα της οδηγίας, σημείο ΙΙ.Γ., πρόκειται, για την Ιταλία:

— για μισθωτούς που καλύπτονται από παροχές προβλεπόμενες από την κείμενη νομοθεσία, που τους εξασφαλίζουν τη συνέχιση της πληρωμής τους σε περίπτωση οικονομικής κρίσεως της επιχειρήσεως·

— για τα πληρώματα των ποντοπόρων πλοίων.

Στην προαναφερθείσα απόφαση επί της υποθέσεως 22/87, Επιτροπή κατά Ιταλίας, το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να κρίνει ότι η πρώτη κατηγορία περιλάμβανε μόνο τους εργαζομένους που απολαύουν πράγματι των οικείων παροχών.

Ακόμη και αν από τυπικής απόψεως η οικεία διάταξη παρέχει απλή ευχέρεια στα κράτη μέλη, μπορεί να γίνει δεκτό, ιδίως υπό το φως των αναφερθέντων κατά την εκδίκαση της υποθέσεως 22/87, ότι ως προς την Ιταλία, η αναφορά των δύο αυτών κατηγοριών στο παράρτημα της οδηγίας αντιστοιχεί στην απόφαση περί αποκλεισμού τους. Τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν, επομένως, να ελέγξουν αν οι ενάγοντες εμπίπτουν σε μια από τις δυο αυτές κατηγορίες.

11. Ως προς τις αμφιβολίες που εξέφρασε η Ιταλική Κυβέρνηση και η Επιτροπή επί του ζητήματος αν ο Francovich μπορεί να επικαλεστεί την οδηγία, ενώ δεν είναι σαφές αν ο τέως εργοδότης του βρίσκεται τυπικά σε κατάσταση αφερεγγυότητας, πρέπει να παρατηρηθεί ότι το

άρθρο 2, παράγραφος 1, ορίζει σαφώς την έννοια της « καταστάσεως αφερεγγυότητας ». Στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να ελέγξει αν, εν προκειμένω, πληρούται η προϋπόθεση αυτή.

12. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι οι πράξεις της οδηγίας που καθορίζουν τους δικαιούχους είναι ανεπιφύλακτες και επαρκώς ακριβείς ώστε να καθιστούν δυνατό στα εθνικά δικαστήρια να καθορίσουν αν μπορούν να εφαρμοστούν σε συγκεκριμένο πρόσωπο.

Β — Ως προς την έκταση των δικαιωμάτων

13. Κατά το άρθρο 3 της οδηγίας, οι οργανισμοί εγγυήσεως διασφαλίζουν την πληρωμή των ανεξοφλήτων απαιτήσεων των μισθωτών που αφορούν την αμοιβή για περίοδο πριν από μια ορισμένη ημερομηνία. Η ημερομηνία αυτή είναι, κατ' επιλογή των κρατών μελών,

« — είτε η ημερομηνία επελεύσεως της αφερεγγυότητας του εργοδότη,

— είτε η ημερομηνία γνωστοποιήσεως της απολύσεως του μισθωτού, που πραγματοποιείται λόγω της αφερεγγυότητας του εργοδότη,

— είτε η ημερομηνία επελεύσεως της αφερεγγυότητας του εργοδότη ή της λύσεως της συμβάσεως εργασίας ή της παύσεως της σχέσεως εργασίας του εν λόγω μισθωτού, λόγω αφερεγγυότητας του εργοδότη ».

14. Δεν είναι επομένως δυνατό να γνωρίζει κανείς ποια από τις τρεις αυτές λύσεις θα είχαν επιλέξει οι ιταλικές αρχές, αν είχαν μεταφέρει την οδηγία. Θα μπορούσε, επομένως, να κλίνει κανείς υπέρ της απόψεως ότι η διάταξη αυτή δεν είναι ανεπιφύλακτη, επειδή προϋποθέτει επιλογή εκ μέρους των κρατών μελών.

15. Οι ενάγοντες της κύριας δίκης και η Επιτροπή καλούν, ωστόσο, το Δικαστήριο να μη σταθεί στη σκέψη αυτή, αλλά να στηριχθεί στο γεγονός ότι οι ιταλικές αρχές έπρεπε να επιλέξουν τουλάχιστον εκείνη από τις τρεις δυνατότητες που επιβαρύνει λιγότερο τον οργανισμό εγγυήσεως.

Κατά τους ενάγοντες, επειδή η ημερομηνία « επελεύσεως της αφερεγγυότητας » προηγείται λογικά της ημερομηνίας « γνωστοποιήσεως της απολύσεως του μισθωτού, που πραγματοποιείται λόγω της αφερεγγυότητας του εργοδότη » και της ημερομηνίας « της λύσεως της συμβάσεως εργασίας ή της παύσεως της σχέσεως εργασίας του εν λόγω μισθωτού, λόγω αφερεγγυότητος του εργοδότη » η πρώτη αυτή ημερομηνία παρέχει την ελάχιστη εγγύηση στον εργαζόμενο. Στην περίπτωση αυτή οι απαιτήσεις του αφορούν, πράγματι, χρονικό διάστημα μικρότερο από ό,τι στις δύο άλλες περιπτώσεις.

16. Και άλλες ωστόσο διατάξεις της οδηγίας παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα περιορισμού των εγγυήσεων που χορηγούνται στους εργαζομένους.

Έτσι, κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1,

« τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να περιορίζουν τη σύμφωνα με το άρθρο 3 υποχρέωση προς πληρωμή των οργανισμών εγγυήσεως »

και αυτό κατά τα προβλεπόμενα στην παράγραφο 2 του άρθρου 4. Αν ένα κράτος μέλος επιλέξει την πρώτη δυνατότητα, την οποία χαρακτήρισα ως ελάχιστη εγγύηση, και αν κάνει χρήση της ευχέρειας περιορισμού της υποχρεώσεως των οργανισμών εγγυήσεως προς πληρωμή, αυτοί πρέπει να διασφαλίζουν την πληρωμή των ανεξοφλήτων απαιτήσεων για αμοιβές των τριών τελευταίων μηνών της συμβάσεως εργασίας ή της σχέσεως εργασίας, που περιλαμβάνονται σε μια περίοδο έξι μηνών πριν από την ημερομηνία επελεύσεως της αφερεγγυότητας του εργοδότη.

17. Δεύτερον, η παράγραφος 3 του ίδιου άρθρου επιτρέπει στα κράτη μέλη

« να καθορίζουν ένα ανώτατο όριο στη διασφάλιση πληρωμής ανεξοφλήτων απαιτήσεων των μισθωτών, για να αποφευχθεί η καταβολή ποσών πέρα από τα πλαίσια της κοινωνικής σκοπιμότητας της οδηγίας. Όταν τα κράτη μέλη κάνουν χρήση αυτής της ευχέρειας, ανακοινώνουν στην Επιτροπή τις μεθόδους σύμφωνα με τις οποίες καθορίζουν το ανώτατο αυτό όριο ».

18. Τέλος, το άρθρο 10 επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα που αποσκοπούν στην αποτροπή καταχρήσεων και να αρνούνται ή να περιορίζουν την υποχρέωση πληρωμής λόγω υπάρξεως ιδιαίτερων δεσμών μεταξύ του μισθωτού και του εργοδότη και κοινών συμφέροντων που πραγματώνονται με συμπαιγνία μεταξύ τους.

19. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι σε όλες αυτές τις διατάξεις πρόκειται απλώς για ευχέρειες που παρέχονται στα κράτη μέλη και ότι δεν συμβιβάζεται με την έννοια του αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών, σε περίπτωση οδηγίας που καθορίζει σαφώς τα δικαιώματα των ιδιωτών, ένα κράτος μέλος να μπορεί να επικαλεστεί τη δική του παράλειψη, ισχυριζόμενο ότι, αν είχε μεταφέρει την οδηγία, θα μπορούσε νομίμως να είχε καθορίσει τα δικαιώματα του ιδιώτη σε χαμηλότερο επίπεδο.

20. Πώς πρέπει να κριθεί αυτός ο ισχυρισμός; Πρέπει να γίνει δεκτό, καταρχάς, ότι η Επιτροπή δεν επαναλαμβάνει καθόλου τη δεύτερη προϋπόθεση που τέθηκε από το Δικαστήριο, δηλαδή τον ανεπιφύλακτο χαρακτήρα των επικαλουμένων διατάξεων. Ανακύπτει το ζήτημα αν, ενόψει συνόλου διατάξεων που περιλαμβάνουν συγχρόνως έναν κανόνα και πολλές δυνατότητες περιορισμού του, μπορεί κανείς να διαχωρίσει τον κανόνα από τις λοιπές διατάξεις και να συμπεράνει ότι ο κανόνας είναι ακριβής και ανεπιφύλακτος. Πρέπει να εννοηθεί ότι η αρχή κατά την οποία ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί την παράλειψή του καθιστά « ανεπιφύλακτο *από πλευράς περιεχομένου* » έναν κανόνα ως προς τον οποίο η κοινοτική πράξη χορηγεί στο κράτος μέλος ευχέρεια εκτιμήσεως; Δεν μπορώ να δεχτώ μια τέτοια συλλογιστική.

21. Προς στήριξη της απόψεώς τους οι ενάγοντες της κύριας δίκης επικαλούνται την απόφαση Marshall και η Επιτροπή τις αποφάσεις Becker και McDermott και Cotter.

Στη σκέψη 55 της αποφάσεως Marshall [2], το Δικαστήριο έκρινε ακριβώς ότι

2 — Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1986, 152/84, Marshall (Συλλογή 1986, σ. 723).

« το άρθρο 5 της οδηγίας 76/207 *δεν παρέχει καθόλου στα κράτη μέλη την ευχέρεια να εξαρτούν από όρους ή να περιορίζουν* την εφαρμογή της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως σε θέματα που εμπίπτουν στο ίδιο το πεδίο εφαρμογής της ».

Το Δικαστήριο είχε καταλήξει σε παρόμοιο συμπέρασμα στη σκέψη 39 της αποφάσεως Becker [3].

Είναι, αντίθετα, βέβαιο ότι, στην περίπτωση που μας απασχολεί εν προκειμένω, το άρθρο 4 παρέχει σαφώς στα κράτη μέλη το δικαίωμα να περιορίσουν την υποχρέωση των οργανισμών εγγυήσεως προς πληρωμή.

22. Ως προς τη σκέψη 15 της αποφάσεως McDermott και Cotter [4], που αναφέρεται από την Επιτροπή, το Δικαστήριο έκρινε ότι

« δεν μπορεί να προβληθεί το γεγονός ότι οι οδηγίες αφήνουν τα κράτη μέλη ελεύθερα να επιλέξουν τον τύπο και τα μέσα προς επίτευξη του σκοπούμενου αποτελέσματος, για να ματαιωθεί η παραγωγή οποιουδήποτε αποτελέσματος από εκείνες τις διατάξεις της οδηγίας των οποίων μπορεί να γίνει επίκληση ενώπιον των δικαστηρίων ».

Στην απόφαση McDermott και Cotter το Δικαστήριο έκρινε, κατ' ουσία, ότι υπήρχαν δύο δυνατότητες να επιτευχθεί ίση μεταχείριση μεταξύ ανδρών και γυναικών: είτε με ανύψωση του επιπέδου των κοινωνικών παροχών προς τις γυναίκες στο επίπεδο εκείνων που χορηγούνται στους άνδρες, είτε η μείωση των παροχών προς τους άνδρες.

Επειδή η Ιρλανδία δεν είχε μεταφέρει την οδηγία και δεν είχε προβεί στην ανωτέρω επιλογή, το Δικαστήριο έκρινε ότι έπρεπε να εφαρμοστεί η πρώτη λύση. Αλλά το τελικό αποτέλεσμα, δηλαδή η ισότητα, προβλεπόταν κατά τρόπο σαφή και ανεπιφύλακτο από την οδηγία.

23. Στην παρούσα περίπτωση, αντίθετα, βρισκόμαστε ακόμη στο στάδιο όπου πρέπει να κριθεί αν οι διατάξεις της οδηγίας που καθορίζουν τα δικαιώματα των ιδιωτών είναι επαρκώς ακριβείς και ανεπιφύλακτες ώστε να μπορεί να γίνει επίκλισή τους ενώπιον των δικαστηρίων. Δεν πρόκειται, εν προκειμένω, για επιλογή του τρόπου και των μέσων επιτεύξεως του σκοπουμένου αποτελέσματος, αλλά, σε πολύ μεγάλο βαθμό, για τον καθορισμό του ίδιου αυτού του αποτελέσματος.

Στην απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1990, Kaefer και Procacci [5], το Δικαστήριο έκρινε:

« ότι μια διάταξη είναι ανεπιφύλακτη όταν δεν αφήνει στα κράτη μέλη κανένα περιθώριο εκτιμήσεως ».

Επομένως, αν, παρά την απόφαση αυτή, ακολουθηθεί η οδός που προτείνεται από τους ενάγοντες και την Επιτροπή και επιχειρηθεί η συναγωγή από τις διατάξεις της οδηγίας μιας « ελάχιστης υποχρεώσεως » (ιδέα ενδιαφέρουσα, αυτή καθεαυτή) που επιβάλλεται, εν πάση περιπτώσει, στα κράτη μέλη, θα έπρεπε να ληφθεί, ωστόσο, υπόψη η ευχέρεια που παρέχει το άρθρο 4, παράγραφος 2.

24. Ωστόσο, ακόμη και αυτό δεν είναι δυνατό, επειδή θα ηγνοείτο έτσι η ευρυτάτη ευχέρεια εκτιμήσεως που αφήνει η παράγραφος 3 του ίδιου άρθρου στα κράτη μέλη (καθορισμός ανωτάτου ορίου για να αποφευχθεί η καταβολή ποσών πέραν της κοινωνικής σκοπιμότητας της οδηγίας). Θεωρώ, επομένως, ότι

3 — Απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1982, 8/81, Becker (Συλλογή 1982, σ. 53).

4 — Απόφαση της 24ης Μαρτίου 1987, 286/85, McDermott και Cotter (Συλλογή 1987, σ. 1453).

5 — Απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1990, C-100/89 και C-101/89, Peter Kaefer και Andrea Procacci (Συλλογή 1990, σ. I-4647, σκέψη 26).

δεν είναι δυνατό να συναχθεί μια τέτοια « ελάχιστη υποχρέωση ».

25. Αντίθετα, ως προς το άρθρο 10 της οδηγίας 80/987 αναγνωρίζω τη βασιμότητα του επιχειρήματος που η Επιτροπή αντλεί από τη σκέψη 32 της αποφάσεως Becker. Επρόκειτο για την ερμηνεία του άρθρου 13 Β, στοιχείο δ, περίπτωση 1, της έκτης οδηγίας για τον φόρο προστιθεμένης αξίας, που προβλέπει ότι

« τα κράτη μέλη απαλλάσσουν, υπό τις προϋποθέσεις που ορίζουν, ώστε να εξασφαλίζεται η ορθή και απλή εφαρμογή των προβλεπομένων κατωτέρω απαλλαγών και να αποτρέπεται η ενδεχόμενη φοροδιαφυγή, φοροαποφυγή και κατάχρηση (...) δ) τις ακόλουθες πράξεις: 1. τη χορήγηση και τη διαπραγμάτευση πιστώσεων ».

Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι αναφερόμενες στη διάταξη αυτή « προϋποθέσεις »

« δεν αφορούν καθόλου τον *ορισμό του περιεχομένου* της προβλεπομένης απαλλαγής » (σκέψη 32 της αποφάσεως).

Μπορεί να θεωρηθεί ότι και το άρθρο 10 της οδηγίας 80/987 αποσκοπεί, επίσης, στην αποτροπή της απάτης και των καταχρήσεων.

26. Εντούτοις, η ευρεία ευχέρεια εκτιμήσεως που αφήνει το άρθρο 4 στα κράτη μέλη δεν επιτρέπει το συμπέρασμα ότι οι διατάξεις της οδηγίας που καθορίζουν την έκταση των δικαιωμάτων των δικαιούχων είναι ανεπιφύλακτες και επαρκώς ακριβείς.

Γ — Ως προς την ταυτότητα του οφειλέτη των απαιτήσεων

27. Θα αναφέρω, κατ' αρχάς, τι προβλέπει η οδηγία. Το άρθρο 3 ορίζει ότι:

« Τα κράτη μέλη *θεσπίζουν τα αναγκαία μέτρα* ώστε ορισμένοι οργανισμοί εγγυήσεως να διασφαλίζουν... την πληρωμή των ανεξοφλήτων απαιτήσεων ... »

Κατά το άρθρο 5,

« τα κράτη μέλη *καθορίζουν τους τρόπους οργανώσεως, χρηματοδοτήσεως* και *λειτουργίας* των οργανισμών εγγυήσεως, τηρώντας κυρίως τις ακόλουθες αρχές:

α) η περιουσία των οργανισμών εγγυήσεως πρέπει να είναι ανεξάρτητη από το κεφάλαιο εκμεταλλεύσεως των εργοδοτών και να έχει συσταθεί κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να μη μπορεί να θιγεί από διαδικασία σε περίπτωση αφερεγγυότητος·

β) οι εργοδότες πρέπει να συνεισφέρουν στη χρηματοδότηση, εκτός αν αυτή διασφαλίζεται στο σύνολό της από τις δημόσιες αρχές·

γ) η υποχρέωση πληρωμής εκ μέρους των οργανισμών είναι ανεξάρτητη από την εκπλήρωση των υποχρεώσεων συνεισφοράς στη χρηματοδότηση ».

28. Κατά τη γνώμη μου, από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι η συγκεκριμένη εφαρμογή της οδηγίας εξαρτάται, εν πάση περιπτώσει, από δύο προϋποθέσεις, δηλαδή:

— από την ίδρυση οργανισμού εγγυήσεως και τον καθορισμό υφισταμένου οργανισμού ως οφειλέτη παροχών που προβλέπονται στην οδηγία·

— τον καθορισμό του τρόπου χρηματοδοτήσεώς του και ιδίως του ρόλου που το κράτος σκοπεύει να αναλάβει συναφώς.

29. Η Επιτροπή, που εξέτασε σε βάθος το πρόβλημα, δεν αμφισβητεί ότι το κράτος πρέπει να λάβει όλα τα μέτρα αυτά, αλλά δεν συνάγει το συμπέρασμα ότι οι διατάξεις της οδηγίας αυτές καθεαυτές δεν έχουν εφαρμογή.

Κατά την Επιτροπή, μολονότι δύσκολα μπορεί να αποδειχθεί ότι η χρηματοοικονομική ευθύνη για τις παροχές που προβλέπονται στην οδηγία βαρύνει τελικά το κράτος, οι οργανισμοί εγγυήσεως μπορούν να εξομοιωθούν προς το κράτος. Επομένως, το εθνικό δικαστήριο μπορεί να καταδικάσει το κράτος μέλος σε καταβολή των ελαχίστων αποζημιώσεων που προβλέπονται από την οδηγία.

Η Επιτροπή θεωρεί ότι η δυνατότητα αυτή εξομοιώσεως των οργανισμών προς το κράτος συνάγεται από το άρθρο 5, στοιχείο β, της οδηγίας, κατά το οποίο « οι εργοδότες πρέπει να συνεισφέρουν στη χρηματοδότηση (του οργανισμού εγγυήσεως), εκτός αν αυτή διασφαλίζεται στο σύνολό της από τις δημόσιες αρχές ». Έτσι, η οδηγία προβλέπει ως εναλλακτική δυνατότητα τη χρηματοδότηση των οργανισμών εξ ολοκλήρου από το κράτος.

Επομένως, συνεχίζει η Επιτροπή, όταν η οδηγία προβλέπει τη δυνατότητα εφαρμογής της βάσει της αρχής της χρηματοοικονομικής ευθύνης του κράτους, αυτό το τελευταίο δεν μπορεί να απαλλαγεί από την ευθύνη αυτή, ισχυριζόμενο ότι, αν είχε τηρήσει την υποχρέωση εφαρμογής της οδηγίας, θα μπορούσε να μετακυλήσει μέρος ή ίσως και το σύνολο της χρηματοοικονομικής επιβαρύνσεως σε άλλα πρόσωπα.

30. Η συλλογιστική αυτή δεν φαίνεται πειστική. Πράγματι, δυοίν θάτερον. Είτε η χρηματοδότηση του οργανισμού εγγυήσεως από τους εργοδότες αποτελεί τον κανόνα και η χρηματοδότηση από τις δημόσιες αρχές την εναλλακτική δυνατότητα, οπότε η Επιτροπή δεν μπορεί να υποστηρίξει εν προκειμένω, αντίθετα από όσα ανέφερε σχετικά με τα άρθρα 3 και 4, ότι, ελλείψει αποφάσεως του κράτους μέλους να κάνει χρήση της εναλλακτικής δυνατότητας, πρέπει ωστόσο αυτή να εφαρμοστεί. Είτε το κράτος μέλος πρέπει οπωσδήποτε να επιλέξει τον τρόπο χρηματοδοτήσεως του οργανισμού εγγυήσεως, και στην περίπτωση αυτή, η οικεία διάταξη δεν είναι ανεπιφύλακτη. Η τελευταία αυτή άποψη είναι, κατά τη γνώμη μου, η ορθή. Το ζήτημα αν ο οργανισμός εγγυήσεως μπορεί ή όχι να εξομοιωθεί προς το κράτος εξαρτάται από μια απόφαση που πρέπει προηγουμένως να ληφθεί από το ίδιο το κράτος.

31. Προτείνω, επομένως, στο Δικαστήριο να απαντήσει στο πρώτο σκέλος του πρώτου ερωτήματος ότι οι διατάξεις της οδηγίας 80/987 δεν είναι επαρκώς ακριβείς και ανεπιφύλακτες ώστε να θεμελιώσουν δικαιώματα τα οποία μπορούν οι ιδιώτες να επικαλεστούν ενώπιον των δικαστηρίων.

II — *Ως προς την αποκατάσταση των ζημιών που υπέστησαν οι ιδιώτες λόγω της μη μεταφοράς της οδηγίας 80/987*

32. Τα πρώτα ερωτήματα των αιτούντων δικαστηρίων αφορούν, δεύτερον, την περίπτωση

που οι οικείες διατάξεις της οδηγίας 80/987 δεν είναι επαρκώς ακριβείς και ανεπιφύλακτες ώστε να μπορεί να γίνει απευθείας επίκλησή τους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων: ανακύπτει το ζήτημα αν, στην περίπτωση αυτή, ο ιδιώτης που ζημιώνεται από τη μη εφαρμογή της οδηγίας σε ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει αποκατάσταση της ζημίας που ενδεχομένως υπέστη εκ του γεγονότος αυτού.

33. Λόγω του μακροσκελούς της αναπτύξεως που απαιτείται για την εξέταση των διαφόρων όψεων αυτού του προβλήματος, θα συνοψίσω καταρχάς, σε ένα πρώτο μέρος, τις προτάσεις στις οποίες κατέληξα, και στη συνέχεια, σε ένα δεύτερο μέρος, θα αναπτύξω λεπτομερώς την ακολουθούμενη συλλογιστική που στηρίζεται κατά βάση στη νομολογία του Δικαστηρίου.

Α — *Περίληψη*

1. Μολονότι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, απόκειται καταρχάς στην έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να καθορίζει τη νομική διαδικασία που καθιστά δυνατή την πλήρη αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, η κρατική αυτή αρμοδιότητα υφίσταται, ωστόσο, κάποιον περιορισμό λόγω της ίδιας της υποχρεώσεως που υπέχουν τα κράτη μέλη από το κοινοτικό δίκαιο να εξασφαλίσουν αυτή την αποτελεσματικότητα.

2. Αυτό δεν ισχύει μόνο για τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που έχουν άμεσο αποτέλεσμα, αλλά για όλες τις διατάξεις που έχουν ως σκοπό τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες. Η έλλειψη αμέσου αποτελέσματος δεν σημαίνει ότι το αποτέλεσμα που επιδιώκεται από το κοινοτικό δίκαιο δεν συνίσταται στη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες, αλλά μόνον ότι αυτά δεν είναι επαρκώς ακριβή και ανεπιφύλακτα ώστε να μπορεί να γίνει επίκλησή τους αυτών καθεαυτών.

3. Σε περίπτωση μη μεταφοράς ή εσφαλμένης μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, το κράτος μέλος στερεί το κοινοτικό δίκαιο του επιδιωκομένου αποτελέσματος. Συγχρόνως διαπράττει παράβαση των άρθρων 5 και 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, που προβλέπουν τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της οδηγίας και υποχρεώνουν στη λήψη όλων των αναγκαίων εκτελεστικών μέτρων.

4. Σε περίπτωση που η παράβαση της υποχρεώσεως αυτής έχει διαπιστωθεί με απόφαση του Δικαστηρίου κατά τα άρθρα 169 έως 171 της Συνθήκης, το δεδικασμένο, καθώς και το άρθρο 171 της Συνθήκης υποχρεώνουν το κράτος μέλος να λάβει, χωρίς να μπορεί να αντιτάξει οποιασδήποτε φύσεως εμπόδια, όλα τα μέτρα που είναι αναγκαία για την εξάλειψη της παραλείψεως και την αποκατάσταση του αποτελέσματος που επιδιώκει το κοινοτικό δίκαιο. Επίσης, μπορεί να υποχρεωθεί συναφώς σε αποκατάσταση των ζημιών που προκλήθηκαν στους ιδιώτες λόγω αυτής της παράνομης συμπεριφοράς.

5. Δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, ευθύνη του κράτους μέλους μπορεί να γεννηθεί τουλάχιστον στις περιπτώσεις στις οποίες συντρέχουν οι προϋποθέσεις που θα θεμελίωναν την ευθύνη της Κοινότητας λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους ενός από τα κοινοτικά όργανα. Στην περίπτωση οδηγίας που έπρεπε να μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο μέσω κανονιστικής πράξεως, αρκεί, επομένως, να είχαν οι οικείες διατάξεις της οδηγίας ως σκοπό την προστασία των συμφερόντων των ιδιωτών. Η προϋπόθεση της επαρκώς διακεκριμένης παραβάσεως υπέρτερου κανόνα δικαίου

πρέπει, πράγματι, να θεωρηθεί ότι συντρέχει σε περίπτωση που το Δικαστήριο διαπιστώσει την παράβαση του κράτους μέλους με απόφαση εκδοθείσα βάσει των άρθρων 169 έως 171.

6. Στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου η αγωγή αποζημιώσεως που ασκείται ενώπιον του εθνικού δικαστήριου κατά του κράτους μέλους υπάγεται, όσον αφορά τις λοιπές απόψεις και ιδίως την εκτίμηση της προκληθείσας ζημίας και τη διαδικασία, στους κανόνες του εθνικού δικαίου, υπό τη διττή επιφύλαξη ότι αυτοί δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκοί από εκείνους που αφορούν τις παρόμοιες αγωγές εσωτερικής φύσεως και ότι δεν μπορούν να καθιστούν στην πράξη αδύνατη την αποκατάσταση της προκληθείσας ζημίας. Αυτό σημαίνει τουλάχιστον ότι τα καταλληλότερα ένδικα βοηθήματα της εθνικής εννόμου τάξεως πρέπει να ερμηνεύονται έτσι ώστε να ικανοποιούνται αυτές οι απαιτήσεις, και μάλιστα ότι πρέπει να θεσπιστεί κατάλληλο ένδικο βοήθημα, εάν δεν υφίσταται ήδη.

7. Η αγωγή αποζημιώσεως έχει διαφορετική φύση από την αγωγή με την οποία ζητείται καταβολή ποσού βάσει διατάξεων οδηγίας με άμεσο αποτέλεσμα. Δεν πρέπει να καταλήξει κανείς, με έμμεσο τρόπο, στο ίδιο αποτέλεσμα, παρά μόνον αν οι διατάξεις της οδηγίας έχουν άμεσο αποτέλεσμα. Η ζημία πρέπει να εκτιμηθεί από τον εθνικό δικαστή κατ' επιεική και δίκαιη κρίση. Οι διατάξεις της οδηγίας μπορούν, ωστόσο, να του χρησιμεύσουν ως σημείο αναφοράς.

8. Ενόψει της αβεβαιότητας που υπήρχε μέχρι σήμερα ως προς την ευθύνη των κρατών μελών σε περίπτωση παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου και των χρηματοοικονομικών συνεπειών που θα μπορούσε μια απόφαση του δικαστηρίου να έχει για τις παραβάσεις του παρελθόντος, πρέπει να περιοριστούν τα αποτελέσματα της αποφάσεως του Δικαστηρίου κατά χρόνο.

Β — *Ανάπτυξη της συλλογιστικής*

34. Οι ενάγοντες της κύριας δίκης και η Επιτροπή ζητούν, επικουρικώς, να κριθεί ότι το ιταλικό δημόσιο πρέπει να καταβάλει αποζημίωση.

Η Επιτροπή υπογράμμισε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι δεν προτείνει στο Δικαστήριο να κρίνει, με την ευκαιρία της παρούσας δίκης, το γενικό ζήτημα αν η μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο οδηγίας που δεν παράγει άμεσο αποτέλεσμα μπορεί να θεμελιώσει αγωγή αποζημιώσεως. Η άποψη της Επιτροπής στηρίζεται, αντίθετα, σε λεπτομερή και εμπεριστατωμένη εξέταση της οικείας οδηγίας. Στηρίζεται στις ιδιομορφίες της.

Η Επιτροπή προτείνει διάκριση μεταξύ της αγωγής με αίτημα την καταβολή ποσού και της αγωγής αποζημιώσεως. Κατά τη γνώμη της η αγωγή με αίτημα την καταβολή, για να γίνει δεκτή, προϋποθέτει την απόδειξη ότι τρία είδη κανόνων έχουν « άμεσο αποτέλεσμα », δηλαδή:

— οι κανόνες που καθορίζουν τους δικαιούχους των δικαιωμάτων της οδηγίας·

— εκείνους που καθορίζουν την έκταση των δικαιωμάτων αυτών·

— και εκείνους που καθορίζουν τους οφειλέτες.

Αντίθετα, πάντοτε κατά την Επιτροπή, στο πλαίσιο αγωγής αποζημιώσεως κατά του Δημοσίου, δεν είναι αναγκαίο να αποδειχθεί ότι η τρίτη κατηγορία κανόνων παράγει « άμεσο αποτέλεσμα », επειδή ο οφειλέτης είναι, στην περίπτωση αυτή, εξ ορισμού το ίδιο το Δημόσιο.

35. Εκτός του ότι δεν θεωρώ προσήκον να γίνεται λόγος για « άμεσο αποτέλεσμα » για κάθε μια χωριστά από τις κατηγορίες κανόνων και ότι θα ήταν ακριβέστερο να χρησιμοποιείται η έκφραση « ανεπιφύλακτη και επαρκώς ακριβής διάταξη », δεν μπορώ να κατανοήσω τη συλλογιστική της Επιτροπής. Πράγματι, ακόμη και αν γινόταν δεκτή η υπόθεσή της, ότι δηλαδή, στο πλαίσιο της οδηγίας αυτής, η έκταση των δικαιωμάτων καθορίζεται κατά τρόπο ανεπιφύλακτο και επαρκώς ακριβή, δεν μπορούμε, ωστόσο, να αποφύγουμε την ανάγκη να αποφασίσουμε άπαξ διά παντός, δηλαδή ανεξαρτήτως της συγκεκριμένης περιπτώσεως, αν μπορεί να θεμελιωθεί ευθύνη των κρατών μελών λόγω μη μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

Κατά τη γνώμη μου, το πρόβλημα που ανακύπτει εν προκειμένω αφορά το ζήτημα αν, γενικά, το εθνικό δικαστήριο μπορεί να υποχρεωθεί, δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, να αναγνωρίσει ευθύνη του κράτους σε περίπτωση που η μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο οδηγίας που δεν παράγει άμεσο αποτέλεσμα προκάλεσε ζημία σε ιδιώτη.

36. Στις παρεμβάσεις τους ενώπιον του Δικαστηρίου, οι Κυβερνήσεις της Γερμανίας, της Μεγάλης Βρετανίας, της Ιταλίας και των Κάτω Χωρών απέκλεισαν την υποχρεωτική, δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούνται όχι μόνο από τη μη εφαρμογή οδηγίας όπως η προκείμενη, αλλά επίσης και από την παράβαση διατάξεων του κοινοτικού δικαίου που μπορούν να εφαρμοστούν απευθείας ή παράγουν άμεσο αποτέλεσμα. Επειδή στήριξαν την άποψή τους αυτή στη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις διατάξεις αυτές, πρέπει να εξεταστεί, κατ' αρχάς, αυτή η νομολογία.

— Η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τις διατάξεις που εφαρμόζονται απευθείας ή παράγουν άμεσο αποτέλεσμα

37. Όσον αφορά τις διατάξεις αυτές, είναι βέβαιο ότι,

« κατ' εφαρμογή της αρχής της συνεργασίας, που προβλέπεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης, στα εθνικά δικαστήρια απόκειται να εξασφαλίσουν τη νομική προστασία που προκύπτει για τους ιδιώτες από το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου »

και ότι,

« ελλείψει συναφούς κοινοτικής νομοθεσίας, στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους απόκειται να καθορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και τις διαδικαστικές προϋποθέσεις των ενδίκων βοηθημάτων που έχουν ως σκοπό να εξασφαλίσουν τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες αντλούν από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου (...) » [6].

38. Η προστασία αυτή πρέπει, ωστόσο, να είναι « αποτελεσματική », όπως υπενθύμισε το Δικαστήριο στην απόφαση της 9ης Ιουλίου 1985, υπόθ. 179/84, Bozzetti (Συλλογή 1985, σ. 2301, σκέψη 17), παραπέμποντας στην από-

6 — Βλ. ιδίως τις αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1976, 33/76, Rewe (Συλλογή 1976, σ. 1989, σκέψη 5), και 45/76, Comet (Rec. 1976, σ. 2043, σκέψεις 12 και 13).

φαση της 19ης Δεκεμβρίου 1968, υπόθ. 13/68, Salgoil (Rec. 1968, σ. 661, 675), όπου έκανε λόγο για « άμεση » προστασία. Πρέπει να εξασφαλιστεί η « πλήρης αποτελεσματικότητα » του κοινοτικού δικαίου και κάθε διάταξη της εθνικής εννόμου τάξεως ή κάθε νομοθετική, διοικητική ή δικαστική πρακτική, που θα είχε ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου και, κατά μείζονα λόγο, την παρεμπόδιση της παραγωγής του πλήρους αποτελέσματός του, θα ήταν ασυμβίβαστη προς τις απαιτήσεις που είναι σύμφυτες με το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο [7].

39. Τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να εκπληρώνουν την υποχρέωσή τους να διασφαλίζουν αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο

« αφήνοντας ανεφάρμοστη κάθε ενδεχομένως αντίθετη διάταξη του εθνικού δικαίου, είτε αυτή είναι προγενέστερη είτε μεταγενέστερη του κοινοτικού κανόνα » [8].

Αυτό δεν ισχύει μόνο για τους εθνικούς νόμους, αλλά και για κάθε διάταξη της εσωτερικής εννόμου τάξεως, αφού το Δικαστήριο διευκρίνισε ήδη με την απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964, υπόθ. 6/64, Costa (Rec. 1964, σ. 1141, 1160), ότι

« στο δίκαιο που πηγάζει από τη Συνθήκη, προερχόμενο από αυτόνομη πηγή, δεν μπορεί, λόγω της ιδιαίτερης φύσεώς του, να αντιταχθεί δικαστικώς *οποιαδήποτε διάταξη του εσωτερικού δικαίου*, χωρίς αυτό να απωλέσει τον κοινοτικό του χαρακτήρα και χωρίς να αμφισβητηθεί η νομική βάση της ίδιας της Κοινότητας ».

40. Σε περίπτωση που η εφαρμογή εθνικών διατάξεων αντίθετων προς το κοινοτικό δίκαιο απευθείας εφαρμογής έχει ως συνέπεια την είσπραξη ποσών από τους ιδιώτες, στο κράτος μέλος απόκειται, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου περί επιστροφής αχρεωστήτων, να εξασφαλίσει την επιστροφή των ποσών αυτών· η υποχρέωση αυτή απορρέει από το άμεσο αποτέλεσμα της κοινοτικής διατάξεως που παραβιάστηκε [9]. Με άλλους λόγους

« η απαίτηση επιστροφής των ποσών που έχουν εισπραχθεί από κράτος μέλος κατά παράβαση των κανόνων του κοινοτικού δικαίου αποτελεί τη *συνέπεια* και το συμπλήρωμα *των δικαιωμάτων που έχουν απονεμηθεί στα υποκείμενα δικαίου με τις κοινοτικές διατάξεις* (...) » [10].

41. Δεν βλέπω ουσιώδη διαφορά μεταξύ μιας αγωγής περί επιστροφής αχρεωστήτων και μιας αγωγής αποζημιώσεως, επειδή, και στις δύο περιπτώσεις, σκοπείται η αποκατάσταση ζημίας που προκλήθηκε από την παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Το Δικαστήριο έκρινε, εξάλλου, ήδη ότι το άμεσο αποτέλεσμα διατάξεως του κοινοτικού δικαίου μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση για την αγωγή αποζημιώσεως: παραπέμπω, για παράδειγμα, στην απόφαση του Δικαστηρίου της 12ης Ιουλίου 1990, υπόθ. C-188/89, Foster (Συλλογή 1990, σ. I-3313).

42. Από τα προαναφερθέντα προκύπτει ότι η ενδεχόμενη αποκατάσταση ζημίας που προκλήθηκε σε ιδιώτη συνεπεία παραβάσεως διατάξεως του κοινοτικού δικαίου με άμεσο αποτέλεσμα στηρίζεται στην ίδια την κοινοτική έννομη τάξη. Βέβαια, αν η εσωτερική έννομη

7 — Βλ. απόφαση της 19ης Ιουνίου 1990, υπόθ. C-213/89, Factortame I (Συλλογή 1990, σ. I-2433, σκέψεις 20 και 21), καθώς και την απόφαση της 9ης Μαρτίου 1978, υπόθ. 106/77, Simmenthal (Rec. 1978, σ. 629, σκέψη 22).

8 — Βλ. την απόφαση της 9ης Μαρτίου 1978, υπόθ. 106/77, Simmenthal (Rec. 1978, σ. 629, σκέψη 21).

9 — Βλ., ιδίως την απόφαση της 29ης Ιουνίου 1988, 240/87, Deville (Συλλογή 1988, σ. 3513, σκέψη 11).

10 — Βλ. ιδίως την απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1988, 309/85, Barra (Συλλογή 1988, σ. 355, σκέψη 17).

τάξη διαθέτει άλλα ένδικα βοηθήματα ικανά να εξασφαλίσουν την πλήρη αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, αυτά μπορούν να χρησιμοποιηθούν. Όμως, όπως το Δικαστήριο υπενθύμισε στην απόφαση της 9ης Ιουνίου 1985, υπόθ. 179/84, Bozzetti, (Συλλογή 1985, σ. 2301, σκέψη 17), μολονότι

« εναπόκειται στην έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να προσδιορίσει το δικαστήριο που είναι αρμόδιο να αποφανθεί επί διαφορών, στο πλαίσιο των οποίων διακυβεύονται δικαιώματα ιδιωτών απορρέοντα από την κοινοτική έννομη τάξη (...), *τα κράτη μέλη έχουν σε κάθε περίπτωση την ευθύνη διασφαλίσεως της αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων αυτών*».

Αν η αποζημίωση είναι το μόνο μέσο που μπορεί, σε ορισμένη περίπτωση, να εξασφαλίσει αποτελεσματική προστασία, το κράτος μέλος υποχρεούται, δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, να θέσει στη διάθεση των ιδιωτών το κατάλληλο ένδικο βοήθημα που καθιστά δυνατή την απαίτησή της.

43. Οι τέσσερις κυβερνήσεις που κατέθεσαν παρατηρήσεις υποστήριξαν, ωστόσο, ότι η νομολογία του Δικαστηρίου δεν παρέπεμψε στο εθνικό δίκαιο μόνο ως προς τις προϋποθέσεις στις οποίες υπόκεινται οι ενδεχόμενες αγωγές αποζημιώσεως κατά του κράτους, αλλ' ότι και το θεμελιώδες ζήτημα αν μπορούν να ασκηθούν τέτοιες αγωγές εξαρτάται από το εθνικό δίκαιο. Κατά τις κυβερνήσεις αυτές, αν η εθνική έννομη τάξη έχει καθοριστική σημασία προκειμένου για διάταξη παράγουσα άμεσα αποτελέσματα, αυτό ισχύει κατά μείζονα λόγο προκειμένου για διατάξεις που δεν παράγουν τέτοια αποτελέσματα.

Έτσι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι εκπρόσωποι της Βρετανικής και Γερμανικής Κυβερνήσεως προσπάθησαν, κατ' αρχάς, να αντικρούσουν τα επιχειρήματα που η Επιτροπή αντλούσε προς στήριξη της απόψεώς της από την απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1976, υπόθ. 60/75, Russo (Rec. 1976, σ. 45). Στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι

« σε περίπτωση που (...) μία ζημία προκλήθηκε συνεπεία παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου, στο κράτος μέλος απόκειται, να αναλάβει, έναντι του ζημιωθέντος προσώπου, τις συνέπειες στο πλαίσιο των διατάξεων του εθνικού δικαίου σχετικά με την ευθύνη του Δημοσίου » (σκέψη 9).

Στην περίπτωση εκείνη επρόκειτο για παράβαση κανονισμού περί κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών.

44. Βέβαια, το Δικαστήριο παρέπεμψε στις « διατάξεις του εθνικού δικαίου σχετικά με την ευθύνη του Δημοσίου ». Ωστόσο, έκρινε ότι στο κράτος *απόκειται* να αναλάβει, έναντι του ζημιωθέντος προσώπου, τις συνέπειες που προκύπτουν γι' αυτό από την παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Θεωρώ ότι το Δικαστήριο έθεσε έτσι την αρχή της υποχρεώσεως του κράτους να αποκαταστήσει την προκληθείσα ζημία, αφήνοντας στο εθνικό δίκαιο τη ρύθμιση των λεπτομερειών. Αν ήθελε να παραπέμψει στο εθνικό δίκαιο και όσον αφορά την αρχή της ευθύνης, θα το είχε οπωσδήποτε αναφέρει σαφώς, δεδομένου ότι, αφενός, ένα από τα προδικαστικά ερωτήματα αφορούσε σαφώς το ζήτημα αν υπήρχε τέτοια αρχή στο κοινο-

τικό δίκαιο (βλ. το πέμπτο ερώτημα, Rec. 1976, σ. 47) και ότι, αφετέρου, τόσο ο ενάγων της κύριας δίκης [11] όσο και η Επιτροπή [12] είχαν σαφώς διατυπώσει παρόμοια άποψη.

45. Ως προς τις λοιπές αποφάσεις στις οποίες παρέπεμψαν οι ανωτέρω κυβερνήσεις, ιδίως κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, δεν νομίζω ότι πρέπει οπωσδήποτε να ερμηνευθούν κατά την έννοια που αυτές προτείνουν. Είναι, εξάλλου, χαρακτηριστικό ότι στις γραπτές τους παρατηρήσεις, οι ενάγοντες της κύριας δίκης και η Επιτροπή, αφενός, η Βρετανική και Ολλανδική Κυβέρνηση, αφετέρου, ανέφεραν τις ίδιες αποφάσεις προς στήριξη διισταμένων αν μη αντιθέτων απόψεων [13].

46. Ας εξετάσουμε την υπόθεση 33/76, Rewe. Στην απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1976 (Rec. 1976, σ. 1989, σκέψη 5), το Δικαστήριο διατύπωσε βέβαια την προαναφερθείσα σκέψη η οποία, για ορισμένους, αποδεικνύει ότι, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, η ευθύνη του κράτους λόγω μη εκπληρώσεως των κοινοτικών του υποχρεώσεων υπάγεται μόνο στο εθνικό δίκαιο. Είναι, ωστόσο, προφανές ότι το Δικαστήριο παρέπεμψε στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών μόνον ως προς τον καθορισμό των αρμοδίων δικαστηρίων και τη ρύθμιση των διαδικαστικών λεπτομερειών, πράγμα που σημαίνει οπωσδήποτε ότι ισχύει για τα κράτη μέλη και ιδίως για τα δικαστήριά τους η αρχή της διασφαλίσεως της έννομης προστασίας των δικαιωμάτων που το κοινοτικό δίκαιο χορηγεί στους ιδιώτες.

Υπέρ του ότι το εθνικό δίκαιο δεν μπορεί να διακυβεύσει την ίδια την ισχύ της υποχρεώσεως του κράτους μέλους να εξασφαλίσει τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο συνηγορεί, αφενός, το γεγονός ότι το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι οι διαδικαστικές προϋποθέσεις, όπως αυτές καθορίζονται από το εθνικό δίκαιο, δεν μπορούν τελικά

« να καταστήσουν αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να διαφυλάττουν ».

Αφετέρου, το Δικαστήριο, παραπέμποντας στα άρθρα 100 έως 102 και 235 της Συνθήκης για τη θέσπιση, κατά περίπτωση, των μέτρων που είναι αναγκαία για την αντιμετώπιση των διαφορών μεταξύ των οικείων νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών, αναγνώρισε σιωπηρώς ότι η αρχή της ευθύνης του κράτους εμπίπτει στο κοινοτικό δίκαιο. Με τον τρόπο αυτό δέχθηκε, εν πάση περιπτώσει, ότι το κοινοτικό δίκαιο μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση, αν όχι για τη θέσπιση νέων ενδίκων βοηθημάτων εκτός των προβλεπομένων από το εθνικό δίκαιο, τουλάχιστον για τη διευθέτηση ή την ερμηνεία των υφισταμένων εθνικών ενδίκων βοηθημάτων, κατά τρόπο ώστε αυτά να μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο.

11 — Κατά τον Russo, « η αρχή της υποχρεώσεως αποζημιώσεως ήταν βέβαιη εν προκειμένω », ενώ « οι προϋποθέσεις αποκαταστάσεως της ζημίας πρέπει να εξακολουθήσουν να υπάγονται στην αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου » (Rec. 1976, σ. 50, τελευταίο εδάφιο της αριστερής στήλης).

12 — Κατά την Επιτροπή, « το εσωτερικό δίκαιο *πρέπει* να προβλέπει τις διαδικασίες που καθιστούν δυνατή τη διαφύλαξη των δικαιωμάτων που απορρέουν από τις κοινοτικές διατάξεις » και « η αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας, καθώς και της ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, απαιτούν η διαφύλαξη αυτή να είναι κατάλληλη και αποτελεσματική, επιφυλασσομένης της ουδετερότητας του κοινοτικού δικαίου έναντι της επιλεγόμενης διαδικασίας » (Rec. 1976, σ. 52, τρίτο και τελευταίο εδάφιο, αντίστοιχα, της αριστερής στήλης).

13 — Βλ. την απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1983, υπόθ. 199/82, San Giorgio (Συλλογή 1983, σ. 3595), για τους ενάγοντες της κύριας δίκης· βλ. την απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 1979, υπόθ. 101/78, Granaria (Rec. 1979, σ. 623), για την Επιτροπή και την Ολλανδική Κυβέρνηση· βλ. την απόφαση της 7ης Ιουλίου 1981, υπόθ. 158/80, Rewe (Συλλογή 1981, σ. 1805), για τη Βρετανική Κυβέρνηση.

47. Δεν νομίζω ότι το συμπέρασμα αυτό πρέπει να τροποποιηθεί ενόψει της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 7ης Ιουλίου 1981 σε μια άλλη υπόθεση Rewe, 158/80 (Συλλογή 1981, σ. 1805). Βέβαια το Δικαστήριο έκρινε στην υπόθεση αυτή ότι η Συνθήκη

« δεν είχε την πρόθεση να *δημιουργήσει* ενώπιον των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων, προς τον σκοπό διασφαλίσεως του κοινοτικού δικαίου, άλλα μέσα εννόμου προστασίας εκτός των οριζομένων από το εθνικό δίκαιο » (σκέψη 44).

Προσέθεσε, ωστόσο, ότι,

« αντιθέτως, το σύστημα εννόμου προστασίας που δημιούργησε η Συνθήκη (...) συνεπάγεται ότι *κάθε τύπος αγωγής προβλεπόμενος από το εθνικό δίκαιο* δύναται να χρησιμοποιείται προς διασφάλιση της τηρήσεως των κοινοτικών κανόνων που παράγουν άμεσα αποτελέσματα υπό τις ίδιες προϋποθέσεις παραδεκτού και διαδικασίας ωσάν να επρόκειτο για τη διασφάλιση της τηρήσεως του εθνικού δικαίου ».

Θεωρώ, επομένως, ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να αντιτάξει στην άσκηση αγωγής αποζημιώσεως κατά του Δημοσίου στηριζόμενης σε προσβολή δικαιώματος χορηγουμένου απευθείας από το κοινοτικό δίκαιο στους ιδιώτες τη σκέψη ότι στην εθνική έννομη τάξη του ισχύει η αρχή του ανευθύνου της δημοσίας εξουσίας και ιδίως της νομοθετικής: εφόσον υφίσταται ο τύπος της αγωγής αποζημιώσεως, ένα κράτος μέλος δεν θα μπορεί να επικαλείται πλέον την ιδιότητα του φερομένου ως υπευθύνου για να στερήσει τους ιδιώτες από αυτή τη δυνατότητα και να διακυβεύσει την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου με άμεσο αποτέλεσμα.

Εν προκειμένω, το πλαίσιο είναι εξάλλου εντελώς διαφορετικό από εκείνο στο οποίο αναπτύχθηκε, σε ορισμένα κράτη μέλη, η θεωρία του ανευθύνου του νομοθέτη. Ορθώς η Επιτροπή παρατήρησε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι στο εθνικό δίκαιο δεν υφίστανται καταστάσεις στις οποίες όχι μόνο ο νομοθέτης υποχρεούται να θεσπίσει νόμο, όχι μόνο είναι δυνατό να καθοριστεί με επαρκή ακρίβεια το τι πρέπει να πράξει, αλλά και στις οποίες, επιπλέον, ο νομοθέτης πρέπει να ενεργήσει εντός ορισμένης προθεσμίας. Κατά τη γνώμη μου, δεν είναι υπερβολικό να ειπωθεί, όσον αφορά τη μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, ότι ο νομοθέτης βρίσκεται σε κατάσταση παρόμοια με εκείνη της Διοικήσεως που είναι επιφορτισμένη με την εκτέλεση ενός νόμου.

48. Δεν μπορεί να αντληθεί επιχείρημα ούτε από την παραπομπή εκ μέρους του Δικαστηρίου στις προϋποθέσεις του παραδεκτού και της διαδικασίας που πρέπει να πληρούνται, προκειμένου για τη διασφάλιση της τηρήσεως του εθνικού δικαίου. Αφενός, τα προβλήματα του παραδεκτού και της διαδικασίας ανακύπτουν μόνο προκειμένου για υφιστάμενο ένδικο βοήθημα. Αφετέρου, η παραπομπή αυτή έγινε στο ειδικό πλαίσιο της υποθέσεως Rewe (158/80) και, ιδίως, αφού το Δικαστήριο παρατήρησε ρητώς ότι στην οικεία περίπτωση το εθνικό δίκαιο, επρόκειτο για το γερμανικό, αναγνώριζε σε κάθε ενδιαφερόμενο δικαίωμα ασκήσεως αγωγής (σκέψη 40 της αποφάσεως). Το Δικαστήριο μπορούσε έτσι να περιοριστεί να απαιτήσει ότι, σε μια τέτοια περίπτωση, το δικαίωμα ασκήσεως αγωγής πρέπει να μπορεί να ασκείται υπό ανάλογες προϋποθέσεις στο πλαίσιο της κοινοτικής εννόμου τάξεως.

Ομοίως, στην περίπτωση εκείνη, δεν φαίνεται να υπήρχε καμιά αμφιβολία ως προς την ύπαρξη κατάλληλου ενδίκου βοηθήματος.

49. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι δεν μπορεί να συναχθεί από την προαναφερθείσα απόφαση ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί, σε καμιά περίπτωση, να επιβάλει σε ένα κράτος μέλος να θέσει στη διάθεση των ιδιωτών ένδικα βοηθήματα που τους καθιστούν δυνατή την αποτελεσματική επίκληση των δικαιωμάτων που αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο, όταν τέτοια ένδικα βοηθήματα δεν υφίστανται, ή δεν είναι προσιτά υπό τις αυτές προϋποθέσεις σε εθνικό επίπεδο. Το άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης προϋποθέτει, εξάλλου, την ύπαρξη τέτοιων ενδίκων βοηθημάτων.

50. Δεν μπορούν να αντληθούν πειστικές αντιρρήσεις ούτε από τις δύο άλλες αποφάσεις στις οποίες παραπέμπει ιδίως η Γερμανική Κυβέρνηση. Στην απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 1979, 101/78, Granaria (Rec. 1979, σ. 623), το Δικαστήριο έκρινε βέβαια ότι

« το ζήτημα της αποκαταστάσεως εκ μέρους εθνικού οργανισμού των ζημιών που προκλήθηκαν σε φυσικά πρόσωπα από οργανισμούς και υπαλλήλους των κρατών μελών, είτε λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου είτε συνεπεία πράξεως ή παραλείψεως αντίθετης προς το εθνικό δίκαιο, επ' ευκαιρία της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, δεν εμπίπτει στο άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης και πρέπει να εκτιμηθεί από τα εθνικά δικαστήρια σε συνάρτηση προς το εθνικό δίκαιο του οικείου κράτους μέλους ».

Η περίπτωση Granaria παρουσίαζε, ωστόσο, ορισμένες ιδιαιτερότητες οι οποίες πρέπει να ληφθούν υπόψη, προκειμένου να εκτιμηθεί η ακριβής σημασία της αποφάσεως. Κατ' αρχάς, αφορούσε στην πραγματικότητα την ευθύνη για ζημία που προκλήθηκε από κοινοτικές κανονιστικές πράξεις που κηρύχθηκαν ανίσχυρες. Το ζήτημα της αποκαταστάσεως της ζημίας εκ μέρους εθνικού οργανισμού ανέκυψε μόνο επειδή αυτός είχε εκδώσει πράξεις κατ' εφαρμογή κοινοτικού κανονισμού που αποδείχθηκε παράνομος. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο έκρινε κατά τρόπο μη διφορούμενο ότι, ενόσω ο κανονισμός δεν είχε κηρυχθεί παράνομος, ο εθνικός οργανισμός δεν μπορούσε παρά να τον εφαρμόσει. Η ίδια αυτή σκέψη είχε οδηγήσει τον γενικό εισαγγελέα Capotorti να παρατηρήσει ότι

« στην πράξη δεν υφίσταται παράβαση του κοινοτικού δικαίου από το κράτος μέλος εν προκειμένω »

και να συμπεράνει ότι

« επομένως, δεν πρέπει να υποτεθεί ότι υφίσταται ευθύνη του κράτους μέλους » (Rec. 1979, σ. 644, αριστερή στήλη).

Τέλος, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι το ανίσχυρο του υπό κρίση κανονισμού δεν επαρκούσε για τη θεμελίωση της ευθύνης της Κοινότητας κατά το άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης. Στο πλαίσιο αυτό είναι φυσικό, σε περίπτωση που ανακύψει το ζήτημα της ευθύνης του εθνικού οργανισμού ενώπιον εθνικού δικαστηρίου, το ζήτημα να κριθεί σε συνάρτηση προς το εθνικό δίκαιο, ακόμη δε περισσότερο επειδή η εφαρμογή του άρθρου 215, δεύτερο εδάφιο, υπάγεται στην αποκλειστική αρμοδιότητα του Δικαστηρίου. Εξάλλου, είναι βέβαιο, ύστερα από την απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, υποθ. 106/87 έως 120/87, Asteris κ.λπ. (Συλλογή 1988, σ. 5515, σκέψεις 18, 19 και 20), ότι, εφόσον ο παράνομος χαρακτήρας κοινοτικής πράξεως δεν

κρίθηκε επαρκής για τη θεμελίωση της ευθύνης της Κοινότητας, δεν μπορεί για τον ίδιο λόγο να θεμελιωθεί ούτε ευθύνη της εθνικής αρχής, που απλώς εκτέλεσε την πράξη αυτή και στην οποία δεν μπορεί να καταλογιστεί παρανομία αλλά, το πολύ να θεμελιωθεί ευθύνη στηριζόμενη σε άλλο λόγο εκτός της παρανομίας της κοινοτικής πράξεως. Θεωρώ την απόφαση αυτή ενδιαφέρουσα, επειδή δείχνει πώς το κοινοτικό δίκαιο μπορεί να επηρεάσει τα εσωτερικά ένδικα βοηθήματα: απόφαση του Δικαστηρίου που αποκλείει την ευθύνη της Κοινότητας κατά το άρθρο 215 της Συνθήκης εμποδίζει αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους στηριζόμενη στην ίδια βάση με την αγωγή που απορρίφθηκε από το Δικαστήριο (βλ. επίσης τη σκέψη 29 της αποφάσεως).

51. Ως προς την απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1983, 199/82, San Giorgio, (Συλλογή 1983, σ. 3595), είναι ακριβές ότι το Δικαστήριο επανέλαβε την πάγια νομολογία του βάσει της οποίας οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις της επιστροφής εθνικών επιβαρύνσεων που εισπράχθηκαν κατά παράβαση των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου εμπίπτουν στο εθνικό δίκαιο, υπό τη μόνη επιφύλαξη ότι δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις εσωτερικής φύσεως ούτε μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που απονέμονται από την κοινοτική έννομη τάξη. Ωστόσο, αυτό που μου φαίνεται σημαντικότερο εν προκειμένω είναι ότι το Δικαστήριο παρατήρησε, κατ' αρχάς, ότι

« το δικαίωμα επιστροφής επιβαρύνσεων που εισέπραξε κράτος μέλος κατά παράβαση των κανόνων του κοινοτικού δικαίου αποτελεί τη *συνέπεια* και το *συμπλήρωμα* των δικαιωμάτων που απονέμονται στους πολίτες από τις κοινοτικές διατάξεις, οι οποίες απαγορεύουν τις επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς ή, κατά περίπτωση, την επιβολή εσωτερικών φόρων κατά τρόπο που δημιουργούνται δυσμενείς διακρίσεις » (σκέψη 12).

Θεωρώ ότι από τη σκέψη αυτή προκύπτει σαφώς ότι ένα κράτος μέλος έχει την *υποχρέωση* να διαθέτει τα απαραίτητα νομικά μέσα για να καθιστά δυνατό στους ιδιώτες να ζητούν την επιστροφή των φορολογικών επιβαρύνσεων που καταβλήθηκαν κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου και, επομένως, να απολαύσουν πλήρως των δικαιωμάτων που τους απονέμει το κοινοτικό δίκαιο. Αυτό επιβεβαιώνεται, επίσης, από το ότι το Δικαστήριο έκρινε τελικά στην υπόθεση αυτή ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να εξαρτήσει την επιστροφή τέτοιων επιβαρύνσεων από κανόνες που την καθιστούν πρακτικώς αδύνατη, ακόμη και αν

« η ίδια μεταχείριση εκτείνεται και στους φορολογουμένους που προβάλλουν παρόμοιες απαιτήσεις λόγω παραβάσεως του εθνικού φορολογικού δικαίου ».

Κατά το Δικαστήριο, ακόμη και το ότι οι ίδιες περιοριστικές προϋποθέσεις εφαρμόζονται *στο σύνολο* των εθνικών φόρων, τελών και επιβαρύνσεων, δεν αποτελεί λόγο αρνήσεως της επιστροφής επιβαρύνσεων που εισπράχθηκαν κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου (βλ. τη σκέψη 17 της αποφάσεως).

52. Καμιά από τις αποφάσεις που επικαλούνται οι κυβερνήσεις που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο δεν μπορεί, επομένως, να στηρίξει την άποψή τους ότι μόνο στο εθνικό δίκαιο κάθε κράτους μέλους απόκειται να καθορίσει όχι μόνο υπό ποίες προϋποθέσεις, αλλά και το *αν* ένα κράτος μέλος μπορεί να καταστεί υπεύθυνο και να υποχρεωθεί σε αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε σε ιδιώτες λόγω της προσβολής, εκ μέρους του, των δικαιωμάτων που αυτοί αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο.

— Το δίδαγμα από τις αποφάσεις Factortame I και Zuckerfabrik

53. Μετά την απόφαση του Δικαστηρίου της 19ης Ιουνίου 1990, υπόθ. C-213/89, Factortame I (Συλλογή 1990, σ. 2433), είναι, εξάλλου, αναμφίβολο ότι σε ορισμένες περιπτώσεις το κοινοτικό δίκαιο μπορεί να απονείμει το ίδιο στις εθνικές δικαστικές αρχές τις αρμοδιότητες που είναι απαραίτητες για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής εννόμου προστασίας των δικαιωμάτων αυτών, ακόμη και αν το εθνικό δίκαιο δεν προέβλεπε ανάλογες δυνατότητες [14]. Από την απόφαση αυτή προκύπτει, πράγματι, ότι το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει στα εθνικά δικαστήρια να αναστέλλουν την εκτέλεση εθνικής διατάξεως που φέρεται αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο, ακόμη και αν, κατά το εθνικό δίκαιο, δεν έχουν δυνατότητα να διατάξουν προσωρινά μέτρα συνεπαγόμενα την αναστολή των εσωτερικών διατάξεων.

54. Θα προσθέσω ότι από την απόφαση του Δικαστηρίου της 21ης Φεβρουαρίου 1991, υποθ. C-143/88 και C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen και Zuckerfabrik Soest (Συλλογή 1991, σ. I-415), προκύπτει ότι το κοινοτικό δίκαιο μπορεί να ορίσει ακόμη και τις προϋποθέσεις ασκήσεως των αρμοδιοτήτων που απονέμει στα εθνικά δικαστήρια. Στην απόφαση αυτή, πράγματι, το Δικαστήριο διεπίστωσε, καταρχάς, ότι

« η προσωρινή προστασία που διασφαλίζει στους πολίτες το κοινοτικό δίκαιο ενώπιον των δικαστηρίων δεν μπορεί να διαφέρει ανάλογα με το αν εγείρουν ζήτημα ασυμβιβάστου διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας προς το κοινοτικό δίκαιο (πράγμα που συνέβαινε στην υπόθεση Factortame I) ή ζήτημα κύρους κοινοτικών πράξεων παραγώγου δικαίου (πράγμα που συνέβαινε στις υποθέσεις Zuckerfabrik), εφόσον και στις δύο περιπτώσεις η αμφισβήτηση αφορά αυτό τούτο το κοινοτικό δίκαιο » (σκέψη 20).

Το Δικαστήριο ασχολήθηκε στη συνέχεια με τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να εξασφαλίσουν αυτή την προσωρινή προστασία, δηλαδή, στην περίπτωση εκείνη, να διατάξουν την αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζόμενης σε κοινοτικό κανονισμό λόγω αμφιβολιών ως προς το κύρος του κανονισμού αυτού, και έκρινε ότι τα εθνικά δίκαια διαφέρουν ως προς τις προϋποθέσεις χορηγήσεως της αναστολής της εκτελέσεως των διοκητικών πράξεων,

« διαφορές που θα μπορούσαν να εμποδίσουν την ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου » (σκέψη 25).

Κατά το Δικαστήριο,

« η ενιαία εφαρμογή αποτελεί θεμελιώδη απαίτηση της κοινοτικής έννομης τάξης »

και

« σημαίνει, επομένως, ότι η αναστολή εκτελέσεως διοικητικών πράξεων στηριζομένων σε κοινοτικό κανονισμό, καίτοι διεπομένη από εθνικούς δικονομικούς κανόνες, ιδίως σε ότι

14 — Βλ., σ' αυτή την κατεύθυνση, Simon, D., και Barav, A.: « Le droit communautaire et la suspension provisoire de mesures nationales — Les enjeux de l' affaire Factortame », *Revue du Marché commun*, n° 340, Οκτώβριος 1990, σ. 591, 596. Βλ. επίσης Curtin, D., Directives: « the effectiveness of judicial protection of individual rights », *Common Market Law Review 27*, 1990, σ. 709, 735.

αφορά την υποβολή και εξέταση της αιτήσεως, πρέπει να εξαρτάται σε όλα τα κράτη μέλη από ενιαίες προϋποθέσεις » (σκέψη 26).

Το Δικαστήριο καθόρισε, τελικά, τις ενιαίες προϋποθέσεις εμπνεόμενο από τις ισχύουσες στην περίπτωση αιτήσεως αναστολής εκτελέσεως ενώπιόν του βάσει του άρθρου 185 της Συνθήκης ΕΟΚ.

55. Βέβαια, στις υποθέσεις Zuckerfabrik επρόκειτο για αναστολή εκτελέσεως *εθνικής διοικητικής πράξεως* που είχε εκδοθεί σε εκτέλεση κοινοτικού κανονισμού λόγω υπάρξεως αμφιβολιών ως προς το κύρος του κανονισμού αυτού. Το Δικαστήριο, στην προαναφερθείσα σκέψη 20 της αποφάσεώς του, προέβη όμως ρητώς στον παραλληλισμό μεταξύ της περιπτώσεως αυτής και της περιπτώσεως της Factortame I, όπου επρόκειτο για αναστολή εκτελέσεως *εθνικού νόμου* λόγω υπάρξεως αμφιβολιών ως προς το συμβιβαστό με το κοινοτικό δίκαιο. Όπως προαναφέρθηκε, η αρμοδιότητα και η υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να αναστέλλουν την εφαρμογή εθνικού νόμου σε μια τέτοια περίπτωση υφίσταται δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, ακόμη και αν το εθνικό δίκαιο δεν προβλέπει ανάλογη αρμοδιότητα ή υποχρέωση σε παρόμοιες καταστάσεις που δεν αφορούν το κοινοτικό δίκαιο. Δεν αποκλείεται, επομένως, οι *προϋποθέσεις χορηγήσεως* της αναστολής εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως που συνήγαγε το Δικαστήριο με την απόφαση Zuckerfabrik να εφαρμόζονται επίσης στην αναστολή εκτελέσεως του εθνικού νόμου που παραβιάζει το εθνικό δίκαιο [15]. Επειδή η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου εφαρμόζεται ανεξαρτήτως της θέσεως της εθνικής διατάξεως στην ιεραρχία των κανόνων δικαίου, θεωρώ, εν πάση περιπτώσει ότι, κατ' αρχήν, οι εθνικές νομοθετικές διατάξεις δεν πρέπει να τυγχάνουν διαφορετικής μεταχειρίσεως από ό,τι οι εθνικές διατάξεις κατώτερης τυπικής ισχύος. Αυτό πρέπει να συμβαίνει ακόμη περισσότερο, επειδή το Δικαστήριο, όπως προαναφέρθηκε, στηρίχθηκε, για να καθορίσει τις προϋποθέσεις χορηγήσεως της αναστολής εκτελέσεως, στη δική του νομολογία σχετικά με το άρθρο 185 της Συνθήκης ΕΟΚ, που προβλέπει αναστολή εκτελέσεως κάθε πράξεως που προσβάλλεται με προσφυγή ενώπιόν του, συμπεριλαμβανομένων και των κανονισμών κατά το άρθρο 189.

56. Είναι επίσης ακριβές ότι η νομολογία που προεξέθεσα λεπτομερώς αφορά, επαναλαμβάνω, διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που εφαρμόζονται απευθείας και δεν μπορεί, επομένως, να μεταφερθεί αυτή καθεαυτή σε καταστάσεις στις οποίες οι ιδιώτες δεν μπορούν να επικαλεστούν, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, δικαιώματα που αντλούν απευθείας από την πράξη του κοινοτικού δικαίου. Η εξέτασή της ήταν, ωστόσο, απαραίτητη, επειδή οι κυβερνήσεις που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο στηρίχθηκαν στη νομολογία αυτή για να υποστηρίξουν — εσφαλμένα κατά τη γνώμη μου — ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί να παράσχει έρεισμα σε ενδεχόμενη αγωγή ιδιώτη ενώπιον εθνικού δικαστηρίου με σκοπό την αποκατάσταση ζημίας που του προκάλεσε η παράβαση, εκ μέρους κράτους μέλους, των κοινοτικών του υποχρεώσεων και, ιδίως, η μη μεταφορά οδηγίας. *Επειδή η νομολογία αυτή στηρίζεται, ωστόσο, στο άμεσο αποτέλεσμα,* παραμένει το *ζήτημα* αν υφίστανται, στο κοινοτικό δίκαιο, *άλλοι* θεμελιώδεις *λόγοι* επιβάλλοντες την αναγνώριση της αρμοδιότητας των εθνικών δικαστηρίων να δέχονται αγωγές αποζημιώσεως ως προς διατάξεις που δεν παράγουν τέτοιο αποτέλεσμα.

15 — Μια τέτοια άποψη θα αντιμετώπιζε, εν πάση περιπτώσει, τα προβλήματα που γεννώνται από τη σχετική σιωπή του Δικαστηρίου στην απόφαση Factortame I, ως προς τις προϋποθέσεις ασκήσεως της χορηγουμένης αρμοδιότητας. Βλ., συναφώς, το προαναφερθέν άρθρο των Simon, D., και Barav, A., ιδίως σ. 597.

— Η ευθύνη του κράτους στην περίπτωση διατάξεων χωρίς άμεσο αποτέλεσμα

57. Πρέπει να υπενθυμίσω συναφώς, όπως έπραξαν και οι ενάγοντες της κύριας δίκης και η Επιτροπή, τη νομολογία του Δικαστηρίου κατά την οποία η προσφυγή λόγω παραβάσεως, ακόμη και στην περίπτωση που η παράβαση εξαλείφθηκε εκ των υστέρων εντός της προθεσμίας που τάχθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη δυνάμει του δευτέρου εδαφίου του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, εξακολουθεί να παρουσιάζει ενδιαφέρον που

« μπορεί να συνίσταται, ιδίως, στη διαπίστωση της βάσεως της ευθύνης που ένα κράτος μέλος μπορεί, λόγω της παραβάσεώς του, να υπέχει έναντι των άλλων κρατών μελών, της Κοινότητας ή ιδιωτών » [16].

Μολονότι αυτή η σκέψη του Δικαστηρίου είναι πολύ γενική, δηλώνει σαφώς ότι μια απόφαση σε διαδικασία που εφαρμόζεται επί παραβάσεως μπορεί να χρησιμεύσει ως βάση αγωγής αποζημιώσεως κατά του παρανομήσαντος κράτους μέλους. Το γεγονός, εν πάση περιπτώσει, ότι το Δικαστήριο κάνει λόγο για δυνατότητα θεμελιώσεως ευθύνης του κράτους δεν μου φαίνεται, ωστόσο, καθοριστικό, ως προς την αρχή της ευθύνης του κράτους· το Δικαστήριο μπορεί να θέλησε να υποδηλώσει ότι η παράνομη συμπεριφορά του κράτους δεν αρκεί, αλλά ότι πρέπει να συντρέχουν και άλλες προϋποθέσεις για την πραγματική θεμελίωση αυτής της ευθύνης. Όπως προαναφέρθηκε αρχικά, σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας 80/987 η Ιταλία καταδικάστηκε βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης με την απόφαση του Δικαστήριου της 2ας Φεβρουαρίου 1989, υπόθ. 22/87 (Συλλογή 1989, σ. 143).

16 — Βλ., τελευταία, την απόφαση της 19ης Μαρτίου 1991, υπόθ. C-249/88, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1991, σ. I-1275, σκέψη 41).

58. Το Δικαστήριο έκρινε, εξάλλου ήδη, όπως υπενθύμισε στη Διάταξή του της 28ης Μαρτίου 1980, υποθ. 24/80 και 97/80-R, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Rec. 1980, σ. 1319, σκέψη 16), ότι

« η διαπίστωση με απόφαση παράγουσα δεδικασμένο έναντι του οικείου κράτους μέλους, παραβάσεως των υποχρεώσεων που αυτό υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο συνεπάγεται για τις αρμόδιες εθνικές αρχές αυτοδικαία απαγόρευση εφαρμογής της εθνικής διατάξεως που κρίθηκε ασυμβίβαστη προς τη Συνθήκη και, κατά περίπτωση, την υποχρέωση της λήψεως όλων των μέτρων προκειμένου να διευκολυνθεί η επίτευξη της πλήρους αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου » [17].

Από τα προαναφερθέντα πρέπει να επισημανθούν τα εξής δύο σημεία· αφενός, το δεδικασμένο αποφάσεως σε διαδικασία επί παραβάσεως αφορά όλα τα όργανα του οικείου κράτους και επιβάλλεται όχι μόνο στην εκτελεστική, αλλά και στη νομοθετική και δικαστική εξουσία· αφετέρου, όλες αυτές οι αρχές οφείλουν, στην περίπτωση που η μη εφαρμογή της εθνικής διατάξεως που είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο δεν είναι κατάλληλη ή επαρκής για να εξασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, να λάβουν όλα τα άλλα κατάλληλα προς τούτο μέτρα.

59. Δεν καταλαβαίνω γιατί μεταξύ των μέτρων αυτών δεν θα έπρεπε να περιλαμβάνονται και μέτρα αποβλέποντα στην αποκατάσταση της ζημίας λόγω της παραβάσεως, εκ μέρους του κράτους, των υποχρεώσεων που αυτό υπέχει

17 — Βλ. επίσης την απόφαση της 13ης Ιουλίου 1972, υπόθ. 48/71, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Rec. 1972, σ. 529, σκέψη 7). Σημειωτέον ότι στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο έλαβε ρητώς υπόψη ότι η Ιταλία έθεσε τέρμα στην παράβασή της αναδρομικά από την έναρξη της παραβάσεως (βλ. τη σκέψη 11 του σκεπτικού και 1 του διατακτικού).

από το κοινοτικό δίκαιο. Είναι συναφώς ενδιαφέρον να σημειωθεί καταρχάς ότι, πρώτον, όταν το Δικαστήριο έκρινε, για πρώτη φορά, ότι μια απόφαση που εκδίδεται βάσει του άρθρου 169 ή του άρθρου 171 της Συνθήκης μπορεί να παρουσιάζει ουσιαστικό ενδιαφέρον ως προς τη θεμελίωση της ευθύνης του κράτους, προέβη στη διαπίστωση αυτή για να απορρίψει την ένσταση του καθού κράτους, κατά την οποία η εξακολούθηση της διαδικασίας που εφαρμόζεται επί παραβάσεως στερείται αντικειμένου, δεδομένου

« ότι δεν είναι πλέον δυνατό από ουσιαστική άποψη να εκπληρωθούν αναδρομικώς οι υποχρεώσεις που έπρεπε να εκπληρωθούν εντός της περιόδου που αναφέρεται από τις οικείες κοινοτικές διατάξεις » (βλ. την απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1973, υπόθ. 39/72, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Rec. 1973, σ. 101, σκέψη 8).

Η ευθύνη του κράτους μπορεί, επομένως, να αντισταθμίσει την αδυναμία προσδόσεως αναδρομικού αποτελέσματος στα μέτρα με τα οποία το παρανομήσαν κράτος μέλος θέλει να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις του.

60. Δεύτερον, ένα κράτος μέλος που παραλείπει την εκπλήρωση των υποχρεώσεών του και, ιδίως, τη μεταφορά οδηγίας, στερεί το κοινοτικό δίκαιο από το επιδιωκόμενο αποτέλεσμά του. Θεωρώ ότι αυτό ισχύει επίσης για το κοινοτικό δίκαιο που δεν έχει απευθείας εφαρμογή και, ιδίως, για τις διατάξεις της οδηγίας που δεν παράγουν άμεσο αποτέλεσμα. Η έλλειψη αμέσου αποτελέσματος δεν σημαίνει, πράγματι, ότι το αποτέλεσμα που επιδιώκεται από την οδηγία δεν συνίσταται στην απονομή δικαιώματος στους ιδιώτες, αλλά απλώς ότι τα δικαιώματα αυτά δεν είναι επαρκώς ακριβή και ανεπιφύλακτα ώστε να μπορεί να γίνει επίκλησή τους και εφαρμογή τους αυτών καθεαυτών χωρίς την παρέμβαση του κράτους μέλους-αποδέκτη. Στο πλαίσιο αυτό δεν πρέπει, εξάλλου, να λησμονείται ότι μια οδηγία είναι υποχρεωτική ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, που μπορεί ακριβώς να συνίσταται στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες.

61. Εξάλλου, η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου διαφέρει αναλόγως του αν τα κράτη μέλη τηρούν ή όχι τις υποχρεώσεις τους και μεταφέρουν ή όχι τις οδηγίες των οποίων είναι αποδέκτες. Ελλείψει αμέσου αποτελέσματος, η θεμελιώδης απαίτηση της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου θα ικανοποιείτο τουλάχιστον εν μέρει, αν οι ιδιώτες, στερούμενοι των δικαιωμάτων τους ελλείψει μεταφοράς της οδηγίας, λάμβαναν αποζημίωση κατά προσέγγιση ισοδύναμη.

62. Τέλος, το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να διευκρινίσει τον σκοπό των άρθρων 169 έως 171 της Συνθήκης και να καταλήξει στην *αποτελεσματική* εξάλειψη των παραβάσεων *των συνεπειών τους στο παρελθόν και στο μέλλον.* Προσέθεσε βέβαια στην απόφαση της 12ης Ιουλίου 1973, υπόθ. 70/72, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Rec. 1973, σ. 813, σκέψη 13), ότι

« στις κοινοτικές αρχές που έχουν ως αποστολή την εξασφάλιση της τηρήσεως της Συνθήκης απόκειται να καθορίσουν το μέτρο κατά το οποίο η υποχρέωση που υπέχει το οικείο κράτος μέλος μπορεί ενδεχομένως να διευκρινιστεί με τις αιτιολογημένες γνώμες (...) που εκδίδονται δυνάμει (...) (του άρθρου) 169 (...) καθώς και με τις προσφυγές ενώπιον του Δικαστηρίου ».

Η διευκρίνιση αυτή δεν μεταβάλλει, ωστόσο, την αρχή: εξηγείται από το ότι με αυτή το Δικαστήριο θέλησε να απορρίψει μια ένσταση απαραδέκτου στηριζόμενη στο ότι

« στο πλαίσιο προσφυγής κατά κράτους μέλους το Δικαστήριο πρέπει να περιορίζεται στην αναγνώριση της παραβάσεως, χωρίς να μπορεί να καταδικάσει το κράτος μέλος στη θέσπιση συγκεκριμένων διατάξεων »

και

« μόνο στο οικείο κράτος μέλος απόκειται να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου, προκειμένου να εξαλείψει τις συνέπειες της παραβάσεώς του » (σκέψη 10).

Το γεγονός ότι μια απόφαση του Δικαστηρίου λόγω παραβάσεως έχει απλώς αναγνωριστικό αποτέλεσμα δεν μπορεί να απαλλάξει το κράτος από την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 171 της Συνθήκης

« να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου »,

και ενδεχομένως να αποκαταστήσει τις επιζήμιες συνέπειες της παραβάσεώς του.

63. Αυτό συνάγεται, εν πάση περιπτώσει, από την απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1960, υπόθ. 6/60, Humblet (Rec. 1960, σ. 1125, 1145 και 1146), στην οποία το Δικαστήριο υπογράμμισε τον αναγνωριστικό χαρακτήρα των αποφάσεων λόγω παραβάσεως, προσθέτοντας ότι

« αν το Δικαστήριο αναγνωρίσει σε μια απόφαση ότι μια νομοθετική ή διοικητική πράξη των αρχών κράτους μέλους είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο, αυτό το κράτος υποχρεούται, δυνάμει του άρθρου 86 της Συνθήκης ΕΚΑΧ (που είναι αντίστοιχο του άρθρου 171 της Συνθήκης ΕΟΚ), τόσο να καταργήσει την πράξη, όσο και να αποκαταστήσει τα παράνομα αποτελέσματα που μπόρεσε να παραγάγει ».

64. Κανένα αντίθετο επιχείρημα δεν μπορεί να αντληθεί από τη μεταγενέστερη απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Δεκεμβρίου 1982, υποθ. 314/81 έως 316/81 και 83/82, Waterkeyn (Συλλογή 1982, σ. 4337). Στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι

« οι αποφάσεις που εκδίδονται δυνάμει των άρθρων 169 και 171 έχουν καταρχήν ως αντικείμενο να καθορίζουν τα καθήκοντα των κρατών μελών σε περίπτωση παραβάσεως των υποχρεώσεών τους »

και ότι

« δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών απορρέουν από τις ίδιες τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, οι οποίες έχουν άμεσο αποτέλεσμα στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών » (σκέψη 15).

Βέβαια, εκ πρώτης όψεως, από τα προαναφερθέντα θα μπορούσε να συναχθεί ότι μια απόφαση σε διαδικασία επί παραβάσεως δεν μπορεί να στηρίξει διεκδικήσεις των ιδιωτών. Από μια προσεκτικότερη όμως ανάλυση προκύπτει ότι το Δικαστήριο, ερωτηθέν επί των αποτελεσμάτων αποφάσεως σε διαδικασία επί παραβάσεως η οποία εκδόθηκε προγενέστερα, θέλησε απλώς να διευκρινίσει ότι, ενόψει διατάξεων του κοινοτικού δικαίου απευθείας εφαρμογής, οι ιδιώτες δεν χρειάζεται να περιμένουν απόφαση σε διαδικασία επί παραβάσεως για να επικαλεστούν τα δικαιώ-

ματά τους, αλλά μπορούν να στηριχθούν απευθείας, προς τούτο, στις οικείες διατάξεις. Αυτό επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι, απαντώντας στο υποβληθέν ερώτημα, το Δικαστήριο έκρινε, καταρχάς, ότι

« τα δικαστήρια του εν λόγω κράτους (του οποίου αναγνωρίστηκε η παράβαση) οφείλουν, δυνάμει του άρθρου 171, να συναγάγουν τα αναγκαία συμπεράσματα από την απόφαση του Δικαστηρίου »,

διευκρινίζοντας ότι

« όμως (...) τα δικαιώματα των ιδιωτών απορρέουν όχι από την απόφαση αυτή, αλλά από τις ίδιες τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που έχουν άμεσο αποτέλεσμα στην εσωτερική έννομη τάξη ».

Εξάλλου, τα δικαιώματα που ένας ιδιώτης μπορεί να ασκήσει με την αγωγή αποζημιώσεως *δεν αποτελούν τα ίδια τα δικαιώματα που προβλέπονται στην παραβιασθείσα διάταξη του κοινοτικού δικαίου, αλλά, το πολύ, δικαιώματα επέχοντα θέση αντισταθμίσματος* για όσους τα στερήθηκαν παρανόμως.

65. Οι δύο τελευταίες προαναφερθείσες αποφάσεις έχουν σημασία και από άλλης απόψεως. Στην απόφαση Waterkeyn το Δικαστήριο διευκρίνισε επίσης ότι, δυνάμει του άρθρου 171 της Συνθήκης,

« όλα τα όργανα του ενδιαφερομένου κράτους μέλους έχουν την υποχρέωση να εξασφαλίσουν, στους τομείς που καλύπτουν αντιστοίχως οι εξουσίες τους, την εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου » (σκέψη 14).

Αυτό αποτελεί συνέπεια του ότι

« υπό το πρίσμα του άρθρου 169 της Συνθήκης, τα κράτη μέλη δεσμεύονται, *ανεξαρτήτως του οργάνου του κράτους* στο οποίο οφείλεται η παράβαση, και ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής τάξεώς του για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών που προκύπτουν από τις κοινοτικές οδηγίες » [18],

και το κοινοτικό δίκαιο γενικότερα. Εξάλλου, με την απόφαση Humblet, το Δικαστήριο έκρινε ρητώς ότι η υποχρέωση καταργήσεως της εθνικής πράξεως που είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο και αποκαταστάσεως των αποτελεσμάτων της προκύπτει από τη Συνθήκη που έχει ισχύ νόμου στα κράτη μέλη συνεπεία της κυρώσεώς της και υπερισχύει του εσωτερικού δικαίου (Rec. 1960, σ. 1146). Ένα κράτος μέλος δεν μπορεί, επομένως, να χρησιμοποιήσει την αρχή του ανευθύνου του νομοθέτη ως πρόσχημα, ακόμη και αν η αρχή αυτή έχει ισχύ συνταγματικού κανόνα [19], για να απαλλαγεί από την υποχρέωσή του, που απορρέει από τη Συνθήκη να λάβει όλα τα μέτρα

18 — Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1976, υπόθ. 52/75, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Rec. 1976, σ. 277, σκέψη 14).

19 — Βλ., εκτός από την απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964, υπόθ. 6/64, Costa (Rec. 1964, σ. 1141, 1160), ιδίως την απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1970, υπόθ. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft (Rec. 1970, σ. 1125, σκέψη 3): « Πράγματι, δεν θα ήταν δυνατό, λόγω της φύσεώς του, να αντιταχθούν δικαστικώς στο δίκαιο που γεννάται από τη Συνθήκη, αφού απορρέει από αυτόνομη πηγή, κανόνες εθνικού δικαίου, όποιοι κι αν είναι, χωρίς το δίκαιο αυτό να χάσει τον κοινοτικό του χαρακτήρα και χωρίς να τεθεί υπό αμφισβήτηση η νομική βάση της ίδιας της Κοινότητας. Επομένως, η επίκληση προσβολής είτε των θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως έχουν διατυπωθεί από το Σύνταγμα ενός κράτους μέλους, είτε των αρχών μιας εθνικής συνταγματικής δομής δεν θα μπορούσε να θίξει το κύρος μιας πράξης της Κοινότητας ή την ισχύ της στο έδαφος του κράτους αυτού. »

που είναι αναγκαία για να διευκολύνει την επίτευξη της πλήρους αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου, εν ανάγκη με την αποκατάσταση των ζημιών που προκλήθηκαν στους ιδιώτες συνεπεία της παραβάσεως, εκ μέρους του, των κοινοτικών υποχρεώσεών του[20]. Αντίθετα, όπως απήτησε το Δικαστήριο στο διαφορετικό πλαίσιο των εθνικών δημοσιονομικών κανόνων,

« σε αυτό απόκειται (...) σύμφωνα με τις γενικές υποχρεώσεις που επιβάλλονται στα κράτη μέλη από το άρθρο 5 της Συνθήκης, να συναγάγει, στην εσωτερική του τάξη, τις συνέπειες της εντάξεώς του στην Κοινότητα και να θεσπίσει, εν ανάγκη, δημοσιονομικές διαδικασίες που να μην παρεμποδίζουν την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχει στο πλαίσιο της Συνθήκης »[21].

Θεωρώ ότι αυτό είναι επιβεβλημένο, ακόμη περισσότερο επειδή η μεταφορά των οδηγιών δεν υπάγεται πάντοτε, ούτε σε όλα τα κράτη μέλη, στην αρμοδιότητα της νομοθετικής εξουσίας και η επίκληση της αρχής του ανεύθυνου του νομοθέτη θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια διαφορές όχι μόνο μεταξύ κρατών μελών, αναλόγως του αν αναγνωρίζουν την αρχή αυτή ή αν η μεταφορά των οδηγιών υπάγεται στην αρμοδιότητα του νομοθέτη, αλλά και στο εσωτερικό των κρατών μελών, αναλόγως του αν ο νομοθέτης είναι αρμόδιος για τη μεταφορά ορισμένων οδηγιών, όχι όμως όλων. Να προσθέσω ότι στην προαναφερθείσα Διάταξη της 28ης Μαρτίου 1980 (Rec. σ. 1333, σκέψη 16), το Δικαστήριο έκρινε σαφώς ότι

« το οικείο κράτος μέλος υποχρεούται από την απόφαση και μόνο της αναγνωρίσεως της παραβάσεως, να λάβει όλα τα μέτρα που είναι κατάλληλα για την εξάλειψη της παραβάσεως, χωρίς να μπορεί να αντιτάξει οποιοδήποτε εμπόδιο ».

66. Από τα προαναφερθέντα μπορεί, νομίζω, να συναχθεί ότι στην περίπτωση που το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι ένα κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις του παραλείποντας να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο διατάξεις οδηγίας, έστω και στερούμενες αμέσου αποτελέσματος, το κράτος μέλος αυτό υποχρεούται να θέσει στη διάθεση των ιδιωτών, στους οποίους η οδηγία επρόκειτο να απονείμει δικαιώματα, κατάλληλα ένδικα βοηθήματα για να ασκήσουν τα δικαιώματά τους, εν ανάγκη με αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους.

67. Ανακύπτει, ωστόσο, το ερώτημα αν, στο πλαίσιο της κατηγορίας των οδηγιών που δεν παράγουν άμεσο αποτέλεσμα, πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ εκείνων που έχουν ως σκοπό την επιβολή υποχρεώσεων στο κράτος και εκείνων που έχουν σκοπό την επιβολή υποχρεώσεων στις ιδιωτικές επιχειρήσεις, αποκλείοντας κάθε ευθύνη του κράτους στην τελευταία αυτή περίπτωση. Τελικά, στην περίπτωση αυτή το κράτος ευθύνεται μόνο για τη μη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και όχι για τα γεγονότα που αποτελούν

20 — Κατά τον R. Kovar,
« η ευθύνη της νομοθετικής εξουσίας επιβάλλεται δυνάμει της ίδιας της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου. Τα εθνικά δίκαια πρέπει, επομένως, να προσαρμοστούν έτσι ώστε να εξασφαλίζουν πλήρως την προστασία των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στους κοινοτικούς υπηκόους » (βλ. « Voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation des normes et décisions du droit communautaire » σε *Le recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Βρυξέλλες, Larcier, 1978, σ. 245, 274).
Στην υποσημείωση ο συγγραφέας αυτός εφαρμόζει τις ίδιες σκέψεις στην ευθύνη της δικαστικής εξουσίας και θεωρεί ότι, όταν το Δικαστήριο αναγνωρίσει ότι εθνική απόφαση με ισχύ δεδικασμένου αντιφάσκει προς το κοινοτικό δίκαιο, « η προκύπτουσα ζημία πρέπει να μπορεί να αποκατασταθεί » (σ. 275).

21 — Απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1973, υπόθ. 30/72, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Rec. 1973, σ. 161, σκέψη 11).

την άμεση αιτία της ζημίας που υπέστη ο ιδιώτης, όπως η μη πληρωμή του μισθού, η ανεπαρκής αμοιβή των γυναικών, ο ελαττωματικός χαρακτήρας ενός προϊόντος.

Αντίθετα, όταν η οδηγία επιβάλλει υποχρεώσεις στο ίδιο το κράτος (ή σε οργανισμό εξομοιούμενο προς αυτό) το κράτος διαπράττει διπλή παράβαση: τη μη μεταφορά της οδηγίας και τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που αυτή του επιβάλλει.

68. Δεν θεωρώ, ωστόσο, δυνατή αυτή τη διάκριση, επειδή η προαναπτυχθείσα συλλογιστική στηρίζεται στην αρχή ότι κάθε παράλειψη μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο συνιστά αφ' εαυτής παράβαση των άρθρων 5 και 189 της Συνθήκης, δηλαδή παρανομία, ισοδύναμη προς πταίσμα που πρέπει να αποκατασταθεί από το κράτος που προκάλεσε ζημία σε ιδιώτη.

69. Επειδή η ίδια η αρχή της αγωγής αποζημιώσεως που ασκείται κατά κράτους λόγω μη εκπληρώσεως των κοινοτικών του υποχρεώσεων πηγάζει ή στηρίζεται στο κοινοτικό δίκαιο, απομένει να εξεταστεί το ζήτημα ποιες ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις πρέπει να πληροί η αγωγή αυτή.

— Οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις της αγωγής αποζημιώσεως

70. Προτείνω στο Δικαστήριο συναφώς να υιοθετήσει λύση παρόμοια με εκείνη της προαναφερθείσας αποφάσεως Zuckerfabrik της 21ης Φεβρουαρίου 1991. Υπενθυμίζω ότι στην απόφαση αυτή το Δικαστήριο καθόρισε, ενόψει της θεμελιώδους απαιτήσεως που συνιστά η ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, ορισμένους όρους που πρέπει να τηρούν τα εθνικά δικαστήρια όταν επιθυμούν να χορηγήσουν αναστολή εκτελέσεως εθνικής πράξεως που εκδόθηκε σε εκτέλεση κοινοτικού κανονισμού και ότι εμπνεύστηκε προς τούτο από τις προϋποθέσεις που ισχύουν όταν το ίδιο καλείται να χορηγήσει αναστολή εκτελέσεως κοινοτικής πράξεως κατ' εφαρμογή του άρθρου 185 της Συνθήκης ΕΟΚ. Στηρίχτηκε συναφώς στην αναγκαία «συνοχή του συστήματος προσωρινής προστασίας» των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο, δυνάμει της οποίας τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να μπορούν να διατάξουν την αναστολή εκτελέσεως εθνικής διοικητικής πράξεως στηριζόμενης σε κοινοτική πράξη της οποίας αμφισβητείται η νομιμότητα υπό τις ίδιες προϋποθέσεις υπό τις οποίες και το Δικαστήριο μπορεί να διατάξει την αναστολή εκτελέσεως της κοινοτικής πράξεως (βλ. τις σκέψεις 18 και 27 της αποφάσεως Zuckerfabrik). Το Δικαστήριο περιορίστηκε, ωστόσο, να καθορίσει ενιαίες προϋποθέσεις χορήγησεως της αναστολής εκτελέσεως, παραπέμποντας, για τα περαιτέρω, δηλαδή για τους δικονομικούς κανόνες, στο εθνικό δίκαιο (βλ. την σκέψη 26 της αποφάσεως).

71. Ενδείκνυται, εν προκειμένω, η επιδίκαση αποζημιώσεως από τον εθνικό δικαστή λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου από κράτος μέλος να υπόκειται στις ίδιες προϋποθέσεις με τη χορήγηση αποζημιώσεως από το Δικαστήριο λόγω παραβάσεως του ίδιου του κοινοτικού δικαίου από όργανο της Κοινότητας. Έτσι θα αποφευγόταν η θεμελίωση, βάσει του κοινοτικού δικαίου, της ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου από τα όργανά τους, σε περιπτώσεις στις οποίες δεν θα θεμελιωνόταν εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας λόγω

παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου από τα όργανά της. Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο επειδή οι κανόνες που συνήγαγε συναφώς το Δικαστήριο βάσει του άρθρου 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, θεωρείται ότι απορρέουν από τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών. Θεωρώ, εξάλλου, δικαιολογημένο να θεωρήσω ότι μια τέτοια λύση διατυπώνεται ήδη στη σκέψη 18 της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, υποθ. 106/87 έως 120/87, Asteris κ.λπ. (Συλλογή 1988, σ. 5515), κατά την οποία μια απόφαση του Δικαστηρίου, με την οποία το Δικαστήριο αρνείται να αναγνωρίσει την ευθύνη της Κοινότητας βάσει του άρθρου 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, λόγω του παράνομου χαρακτήρα μιας πράξεως ενός οργάνου της,

« δεν επιτρέπει να θεωρηθεί υπεύθυνη για την ίδια αιτία μια εθνική αρχή η οποία απλώς εφάρμοσε την κοινοτική ρύθμιση και στην οποία δεν μπορεί να καταλογιστεί ο παράνομος χαρακτήρας της ».

72. Διευκρινίζω ότι, μολονότι κατά την προτεινόμενη λύση, το εθνικό δικαστήριο δεν μπορεί να είναι *υποχρεωμένο* να αναγνωρίσει την ευθύνη κράτους λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου σε περιπτώσεις που δεν θεμελιώνεται εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου από τα όργανά της, μπορεί, ωστόσο, να αναγνωρίσει την ευθύνη του κράτους υπό ελαστικότερες προϋποθέσεις, αν, παρ' όλα αυτά, το εθνικό του δίκαιο του το επιτρέπει. Με άλλους λόγους, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να αναγνωρίζει την ευθύνη του κράτους *τουλάχιστον* υπό τις προϋποθέσεις που θα θεμελίωναν την ευθύνη της Κοινότητας.

73. Το Δικαστήριο διευκρίνισε συναφώς με την απόφαση της 28ης Απριλίου 1971, υπόθ. 4/69, Lütticke (Συλλογή 1971, σ. 325, σκέψη 10), που επιβεβαιώθηκε έκτοτε επανειλημμένα (βλ., ιδίως, την απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1987, υπόθ. 281/84, Zuckerfabrik Bedburg, Συλλογή 1987, σ. 49, σκέψη 17), ότι,

« δυνάμει του άρθρου 215, δεύτερο εδάφιο, και των γενικών αρχών στις οποίες παραπέμπει η εν λόγω διάταξη, η ύπαρξη ευθύνης της Κοινότητας προϋποθέτει τη συνδρομή ενός συνόλου προϋποθέσεων που αφορούν τον παράνομο χαρακτήρα των ενεργειών που αποδίδονται στα όργανα, το υποστατό της ζημίας και την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ των ενεργειών αυτών και της επικαλούμενης ζημίας ».

Οι δύο πρώτες προϋποθέσεις δεν αφορούν μόνο την ευθύνη της Κοινότητας [22], και, επειδή δεν αμφισβητούνται απευθείας εν προκειμένω, όπου ενδιαφέρει ο καθορισμός των προϋποθέσεων ασκήσεως της αγωγής ή μάλλον των προϋποθέσεων υπό τις οποίες η παράλειψη των κρατών μελών μπορεί να θεμελιώσει την ευθύνη τους, μόνο η προϋπόθεση σχετικά με την παράνομη συμπεριφορά που προκάλεσε τη ζημία απαιτεί διευκρινίσεις εν προκειμένω. Πρέπει, εξάλλου, να αναφερθώ στην περίπτωση που η πράξη που προκάλεσε τη φερομένη ζημία είναι κανονιστική, επειδή η μεταφορά οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο πραγματοποιείται, κανονικά, μέσω τέτοιων πράξεων, είτε της κανονιστικής είτε της νομοθετικής εξουσίας. Εν πάση περιπτώσει, οι κρίσιμες εν προκειμένω διατάξεις της οδηγίας 80/987 του Συμβουλίου θα απαιτούσαν μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο με κανονιστικές πράξεις.

22 — Βλ., συναφώς, Joliet, R., *Le droit institutionnel des Communautés européennes — Le contentieux*, Λιέγη, 1981, σ. 259.

74. Αρκεί μια παράνομη συμπεριφορά του κράτους για να θεμελιώσει την ευθύνη του; Όσον αφορά τη χρήση των εννοιών «παρανομία» και «πταίσμα», η νομολογία του Δικαστηρίου γνώρισε μια κάποια εξέλιξη, για την οποία παραπέμπω στη μελέτη του δικαστή Schockweiler[23]. Το τελευταίο στάδιο εξελίξεως αυτής της νομολογίας αποτυπώνεται στην απόφαση της 18ης Απριλίου 1991, C-63/89, Les assurances du crédit et Compagnie belge d' assurance crédit SA κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή σ. I-1799), της οποίας οι σκέψεις 12 και 13 έχουν εξής:

«Κατά συνέπεια, όπως το Δικαστήριο έχει κρίνει αναφορικά με την ευθύνη των Κοινοτήτων λόγω κανονιστικών πράξεων συνεπαγομένων επιλογές οικονομικής πολιτικής, για την εκπόνηση των οποίων τα κοινοτικά όργανα διαθέτουν επίσης ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, η έλλειψη νομιμότητας μιας οδηγίας συντονισμού δεν αρκεί από μόνη της για τη στοιχειοθέτηση της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας. Τέτοια ευθύνη προκύπτει μόνο σε περίπτωση κατάφωρης παραβάσεως υπερτέρου κανόνα δικαίου προστατεύοντος τους ιδιώτες και μόνο εφόσον τα οικεία όργανα έχουν υπερβεί κατά τρόπο καταφανή και σοβαρό τα όρια που επιβάλλονται κατά την άσκηση των εξουσιών τους.

Κατά συνέπεια, πρέπει να ερευνηθεί αν οι επικρινόμενες οδηγίες πάσχουν από έλλειψη νομιμότητας και, εφόσον συμβαίνει κάτι τέτοιο, αν το *παράπτωμα που προκύπτει από αυτήν την έλλειψη νομιμότητας* πληροί τις ανωτέρω καθορισθείσες προϋποθέσεις και μπορεί έτσι να συνεπάγεται την ευθύνη της Κοινότητας.»

23 — F. A. Schockweiler, «Le regime de la responsabilité extracontractuelle du fait d' actes juridiques dans la Communauté européenne», με τη συνεργασία των G. Wivenes και J. M. Godart, *Revue trimestrielle de droit européen*, Ιανουάριος-Μάρτιος 1990, σ. 27, 54 επ.

75. Από το τελευταίο αυτό χωρίο νομίζω ότι μπορεί να συναχθεί ότι κατά το Δικαστήριο οι όροι παρανομία και πταίσμα είναι συνώνυμοι προκειμένου για κανονιστικές πράξεις. Από αυτό προκύπτει ότι, ακόμη και αν το δίκαιο κράτους μέλους απαιτεί, επιπλέον της παρανομίας, την απόδειξη πταίσματος, ο εθνικός δικαστής μπορεί να απαλλαγεί (ως προς τις κανονιστικές πράξεις) από την εξέταση του ζητήματος αν υφίσταται τέτοιο πταίσμα και να περιοριστεί στην εξέταση της συνδρομής των λοιπών προϋποθέσεων που έχει διατυπώσει η νομολογία του Δικαστηρίου.

76. Σε περίπτωση παραλείψεως μεταφοράς ή εσφαλμένης μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, η οποία αναγνωρίστηκε με *απόφαση του Δικαστηρίου σε διαδικασία λόγω παραβάσεως*, ο έλεγχος της συνδρομής των προϋποθέσεων αυτών δεν πρέπει να θέτει στα εθνικά δικαστήρια ανυπέρβλητα προβλήματα. Μια τέτοια απόφαση θα έπρεπε να επαρκεί για να καταστήσει δυνατή την αναγνώριση *«επαρκώς διακεκριμένης παραβάσεως υπέρτερου κανόνα δικαίου»*, επειδή κάθε εσφαλμένη μεταφορά οδηγίας συνιστά παράβαση των θεμελιωδών κανόνων της Συνθήκης, δηλαδή των άρθρων 5 και 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, που υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να λαμβάνουν όλα τα μέτρα που είναι απαραίτητα για την ορθή μεταφορά των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο. (Αν πρόκειται για οδηγία που επιβάλλει στα κράτη μέλη τη χορήγηση παροχών, η μεταφορά της συνιστά, επιπλέον, παράβαση των υποχρεώσεων αυτών.)

Ανακύπτει εξάλλου το ερώτημα αν πρέπει να πληρούται αυτή η προϋπόθεση. Η νομολογία του Δικαστηρίου αναφέρει την επαρκώς διακεκριμένη παράβαση υπέρτερου κανόνα δικαίου μόνο σε σχέση με τις *«επιλογές της οικονομικής πολιτικής»* στις οποίες πρέπει να προβούν τα όργανα της Κοινότητας. Ομοίως, σε περίπτωση που ένα κοινοτικό όργανο δια-

θέτει *« ευρεία διακριτική ευχέρεια »* [24], η νομολογία του Δικαστηρίου απαιτεί την *πρόδηλη και σημαντική υπέρβαση των ορίων* αυτής της ευχέρειας. Στην περίπτωση όμως μεταφοράς των οδηγιών, που δεσμεύουν τα κράτη μέλη ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αφήνοντάς τους μόνο την επιλογή του τύπου και των μέσων, δεν μπορεί να γίνει λόγος ούτε για « επιλογή της οικονομικής πολιτικής » ούτε για « ευρεία διακριτική ευχέρεια ».

Εν πάση περιπτώσει, το Δικαστήριο μπορεί να λάβει υπόψη του ότι η μη μεταφορά ή η εσφαλμένη μεταφορά οδηγίας συνιστά παρανομία που μπορεί να θεμελιώσει την ευθύνη του κράτους, εφόσον πληρούνται και όλες οι λοιπές προϋποθέσεις.

77. Θα εξετάσω στη συνέχεια την προϋπόθεση κατά την οποία ο παραβιασθείς κανόνας του κοινοτικού δικαίου πρέπει να *« προστατεύει τους ιδιώτες »*. Η προϋπόθεση αυτή πρέπει, εκ των πραγμάτων, να εκτιμηθεί σε σχέση με τις κρίσιμες διατάξεις της οδηγίας που δεν μεταφέρθηκαν ορθά στο εσωτερικό δίκαιο. Ήδη όμως είναι, γενικά, δύσκολο να φανταστεί κανείς καταστάσεις στις οποίες ένας ιδιώτης μπορεί να επικαλεστεί ζημία που προκλήθηκε από την παράβαση κανόνα δικαίου, αν αυτός δεν έχει ως σκοπό την προστασία των συμφερόντων του [25]. Εξάλλου, εν προκειμένω δεν μπορεί να υπάρχει αμφιβολία ότι οι κρίσιμες διατάξεις της οδηγίας 80/987 έχουν ως σκοπό την προστασία των συμφερόντων των ιδιωτών, δηλαδή, όπως προκύπτει από τον τίτλο και την πρώτη αιτιολογική σκέψη, τα συμφέροντα των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη.

78. Ως προς τις *τυπικές ή διαδικαστικές προϋποθέσεις*, πρόκειται, όπως προαναφέρθηκε, για τους κανόνες που ορίζουν οι διάφορες εθνικές νομοθεσίες και οι οποίοι πρέπει να τηρηθούν. Βέβαια, μια τέτοια παραπομπή στο εθνικό δίκαιο, για την οποία έγινε ήδη λόγος στην απόφαση Russo, θα συνεπάγεται, ενίοτε, διαφορές, για παράδειγμα ως προς τις προθεσμίες παραγραφής. Ελλείψει όμως συναφούς κοινοτικής νομοθεσίας προβλέπουσας ενιαίες προϋποθέσεις, η οποία θα μπορούσε ενδεχομένως να θεσπιστεί βάσει των άρθρων 100 έως 102 και 235 της Συνθήκης [26], οι δυσχέρειες αυτές πρέπει να γίνουν αποδεκτές, όπως και εκείνες που προκύπτουν από την εφαρμογή του εθνικού δικαίου ως προς τις διαδικασίες αναζητήσεως των αχρεωστήτως καταβληθέντων. Προκειμένου να περιοριστούν στο ελάχιστο αποδεκτό μέτρο, θα έπρεπε, εξάλλου, η εφαρμογή των τυπικών και διαδικαστικών κανόνων του εθνικού δικαίου να υποβληθεί στις ίδιες επιφυλάξεις που διατύπωσε το Δικαστήριο για τις τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις στο πλαίσιο της επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθέντων εθνικών φόρων, δηλαδή ότι

« δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές από τις προϋποθέσεις που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις οι οποίες στηρίζονται στο εσωτερικό δίκαιο ούτε μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που απονέμονται από την κοινοτική έννομη τάξη (βλ. τη σκέψη

24 — Βλ., ως προς το κανονιστικό πλαίσιο που χαρακτηρίζεται από την άσκηση ευρείας διακριτικής ευχέρειας ιδίως την απόφαση της 30ής Μαΐου 1989, υπόθ. 20/88, Roquette (Συλλογή 1989, σ. 1553, σκέψη 23).

25 — Κατά το κοινοτικό δίκαιο αρκεί να θίγονται απλά « συμφέροντα » και όχι δικαιώματα του ζημιωθέντος. Βλ., εκτός των ανωτέρω αποφάσεων Vloeberghs και Kampffmeyer που αναφέρθηκαν από την Επιτροπή (βλ. σ. 17 της εκθέσεως για την επ' ακροατηρίου συζήτηση), Joliet, R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes — Le contentieux*, Λιέγη, 1981, σ. 268, και M. Waelbroeck σε J. Mégret, *Le droit de la Communauté économique européenne*, τόμος 10, βιβλίο I, Βρυξέλλες, σ. 292.

26 — Βλ., στην ίδια κατεύθυνση, ως προς τις αγωγές περί επιστροφής εθνικών φόρων εισπραχθέντων κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου, τις αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1976, υπόθ. 33/76, Rewe (Rec. 1976, σ. 1989, σκέψη 5), και υπόθ. 45/76, Comet (Rec. 1976, σ. 2043, σκέψη 14).

12 της προαναφερθείσας αποφάσεως San Giorgio, Συλλογή 1983, σ. 3595)[27].

79. Ως προς τις διαφορές της κύριας δίκης, μπορεί να συναχθεί από τα ανωτέρω ότι το ιταλικό δημόσιο υποχρεούται, δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, να αποκαταστήσει, στο πλαίσιο των εθνικών διαδικασιών, τη ζημία που υπέστησαν οι ιδιώτες λόγω της μη μεταφοράς της οδηγίας στο ιταλικό δίκαιο.

80. Αντιφάσκει το συμπέρασμα αυτό προς το συμπέρασμα ότι οι διατάξεις της οδηγίας που καθορίζουν τα δικαιώματα των εργαζομένων αφήνουν ευχέρεια εκτιμήσεως στα κράτη μέλη και δεν είναι επομένως ανεπιφύλακτες ούτε επαρκώς ακριβείς;

Αυτό δεν συμβαίνει, κατά τη γνώμη μου, επειδή, στο πλαίσιο της αγωγής αποζημιώσεως, το εθνικό δικαστήριο έχει ευχέρεια εκτιμήσεως που δεν έχει όταν η οδηγία παράγει άμεσα αποτελέσματα. Εφόσον είναι σαφές ότι ο ενάγων εμπίπτει στην κατηγορία των προσώπων των οποίων τα συμφέροντα η οδηγία έχει ως σκοπό να προστατεύει, το εθνικό δικαστήριο θα μπορέσει να καθορίσει την αποζημίωση κατ' ορθή και δικαία κρίση, εμπνεόμενο, κατά το δυνατό, από τις διατάξεις της οδηγίας. Θα εξετάσει τις επιλογές του άρθρου 3 και τις ευχέρειες αποκλίσεως του άρθρου 4 και θα προσπαθήσει να συναγάγει αποζημίωση ύψους που θα θεωρεί δίκαια.

27 — Όπως ορθά παρατήρησε ο δικαστής Schockweiler, σε πρόσφατο άρθρο του (« La dommage causé par suite d' une violation du droit communautaire par l' autorité publique et sa réparation en droit luxembourgeois », σε *Pasicrisie luxembourgeoise*, 1990, n° 2, σ. 35, 40), « η τελευταία αυτή προϋπόθεση μπορεί να οδηγήσει τα κράτη μέλη, κατά περίπτωση, στην τροποποίηση ή διευθέτηση του καθεστώτος της ευθύνης της δημόσιας εξουσίας ».

81. Στη συγκεκριμένη περίπτωση η εργασία αυτή θα διευκολυνθεί από το γεγονός ότι, εν τω μεταξύ, ο Ιταλός νομοθέτης ανέφερε ποια από τις επιλογές που προβλέπονται στην οδηγία σκοπεύει να ακολουθήσει. Κατά τη διάρκεια της επ' ακροατηρίου συζητήσεως ενώπιον του Δικαστηρίου ο εκπρόσωπος της Ιταλικής Κυβερνήσεως δήλωσε, πράγματι, ότι ο νόμος 428 της 29ης Δεκεμβρίου 1990, που αποκαλείται « κοινοτικός νόμος 1990 », παρέχει στην Ιταλική Κυβέρνηση εξουσιοδότηση, υπό την έννοια ότι αυτή πρέπει να εκδώσει, εντός έτους από της ενάρξεως ισχύος αυτού του νόμου, νομοθετικό διάταγμα για την πλήρη μεταφορά της οδηγίας 80/987. Το άρθρο 48 αυτού του νόμου καθορίζει τα κριτήρια προς τα οποία οφείλει να συμμορφωθεί η Ιταλική Κυβέρνηση. Αν κατάλαβα καλά, προβλέπει ότι οι παρεμβάσεις του οργανισμού εγγυήσεως που θα αναλάβει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την οδηγία (και που θα χρηματοδοτείται αποκλειστικά από τους εργοδότες χωρίς παρέμβαση του κράτους) θα καλύψουν τις ανεξόφλητες απαιτήσεις για αμοιβές που αφορούν τους τρεις τελευταίους μήνες της σχέσεως εργασίας και τοποθετούνται στο εξάμηνο που προηγείται της ημερομηνίας επελεύσεως της αφερεγγυότητας του εργοδότη.

— Οι πιθανές συνέπειες αποφάσεως σύμφωνης προς τις προτάσεις

82. Απομένει να εξεταστεί αν μια απόφαση στην προτεινόμενη κατεύθυνση θα είχε συνέπειες τέτοιες ώστε να πρέπει να περιοριστούν κατά χρόνο.

83. Θα παρατηρήσω, κατ' αρχάς, ότι είναι δυσάρεστο ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν θέσπισε, ο ίδιος, σύστημα ευθύνης των κρατών μελών λόγω μη τηρήσεως του κοινοτικού δικαίου, όπως το Δικαστήριο του είχε προτείνει ήδη από το 1975, στο πλαίσιο των προ-

τάσεων που είχε υποβάλλει στον Tindemans [28]. Ωστόσο, δεν είναι πολύ αργά για το πράξει.

Εν τω μεταξύ το Δικαστήριο επιλαμβάνεται του προβλήματος κατόπιν πρωτοβουλίας των εθνικών δικαστήριων και, για τους προαναφερθέντες λόγους, νομίζω ότι δεν μπορεί παρά να αποφανθεί ότι το θεμέλιο υποχρεώσεως του ιταλικού δημοσίου να αποκαταστήσει τη ζημία παρέχεται από το κοινοτικό δίκαιο.

84. Από τυπικής απόψεως το Δικαστήριο καλείται να κρίνει μια περίπτωση σαφούς οδηγίας σχετικά με την οποία έχει εκδοθεί απόφαση λόγω παραβάσεως κατά του κράτους μέλους στο οποίο ανέκυψε το πρόβλημα. Εκ πρώτης όψεως μπορεί να κλίνει κανείς υπέρ της απόψεως ότι, αν το Δικαστήριο απαντήσει στην κατεύθυνση που προτείνεται επί του συγκεκριμένου ερωτήματος που του υποβλήθηκε, αυτό θα έχει, το πολύ, χρηματοοικονομικές συνέπειες για το ιταλικό Δημόσιο· αυτές δεν θα ανέλθουν, ωστόσο, πέραν της 23ης Οκτωβρίου 1983, ημερομηνία κατά την οποία η οδηγία έπρεπε να έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο. Εξάλλου, όλα τα λοιπά κράτη μέλη ευχερώς μπορούν να αποφύγουν στο μέλλον παρόμοια κατάσταση· αρκεί να μεταφέρουν τις οδηγίες εμπροθέσμως.

85. Ωστόσο, η συλλογιστική που μόλις πρότεινα ως προς το ζήτημα αυτό έχει επιπτώσεις που υπερβαίνουν τη συγκεκριμένη υπό κρίση περίπτωση.

Μπορεί, πράγματι, να εφαρμοστεί σε όλες τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που διαπράχθηκαν κατά το παρελθόν από τα κράτη μέλη, είτε πρόκειται για παραβάσεις διατάξεων της Συνθήκης είτε για παραβάσεις κανονισμών ή οδηγιών, ανεξαρτήτως του αν παρήγαγαν άμεσο αποτέλεσμα.

Εξάλλου, οι προτεινόμενες για την επίλυση του προβλήματος αρχές ήταν μέχρι σήμερα αμφισβητούμενες. Το Δικαστήριο άκουσε τους εκπροσώπους των τεσσάρων κρατών μελών να προσδίδουν στις προαναφερθείσες αποφάσεις του Δικαστηρίου σημασία πολύ πιο περιορισμένη από αυτή που προτείνω να τους αναγνωριστεί.

86. Γι' αυτό θεωρώ ότι πρέπει να δοθεί συνέχεια στο επικουρικό αίτημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως και να περιοριστούν τα αποτελέσματα της αποφάσεως του Δικαστηρίου κατά χρόνο [29]. Τα κράτη μέλη ευλόγως θεώρησαν ότι η ευθύνη τους λόγω παραβάσεως κανόνα του κοινοτικού δικαίου μπορούσε να θεμελιωθεί μόνο σε διατάξεις του εθνικού δικαίου και ότι η ευθύνη αυτή δεν μπορούσε να θεμελιωθεί συνεπεία μη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο οδηγίας που δεν παράγει άμεσο αποτέλεσμα. Υπό τις συνθήκες αυτές οι επιτακτικές απαιτήσεις της ασφάλειας του δικαίου δεν επιτρέπουν την αμφισβήτηση εννόμων καταστάσεων που εξάντλησαν τα αποτελέσματά τους στο παρελθόν, ενώ, σε μια τέτοια περίπτωση, θα μπορούσαν να προκύψουν εξαιρετικά σημαντικές χρηματοοικονομικές συνέπειες για τα κράτη μέλη. Με άλλους λόγους, προτείνω να αποφασιστεί ότι οι αρχές που το Δικαστήριο (ενδεχομένως) θα αναγνωρίσει με την απόφασή του δεν θα μπορούν να εφαρμοστούν επί ζημίας που προκλήθηκε κατά χρόνο προγενέστερο αυτής της αποφάσεως. Θα έπρεπε, ωστόσο, να προβλεφθεί εξαίρεση υπέρ των προσώπων που είχαν ασκήσει αγωγή ή υποβάλει ισοδύναμο αίτημα προ της ημερομηνίας εκδόσεως της αποφάσεως.

28 — *Bulletin des Communautés européennes*, Συμπλήρωμα 9/75, σ. 19.

29 — Βλ., τελευταία, την απόφαση της 17ης Μαΐου 1990, υπόθ. C-262/88, Barber (Συλλογή 1990, σ. I-1889, I-1955).

87. Βάσει όλων των προαναφερθέντων προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο δεύτερο σκέλος του πρώτου ερωτήματος των δύο ιταλικών δικαστηρίων ως εξής:

« Το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι οι ιδιώτες πρέπει να μπορούν να απαιτήσουν ενώπιον εθνικού δικαστηρίου από ένα κράτος μέλος την αποκατάσταση της ζημίας που τους προκάλεσε η μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των διατάξεων της οδηγίας 80/987 που αναγνωρίστηκε από το Δικαστήριο με απόφαση λόγω παραβάσεως.

Την αρχή επί της οποίας στηρίζεται η παρούσα απόφαση και κατά την οποία, δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, μπορεί να θεμελιωθεί ευθύνη κράτους μέλους λόγω παραβιάσεως του δικαίου αυτού, δεν μπορεί να την επικαλεστούν πρόσωπα που υπέστησαν ζημία κατά χρόνο προγενέστερο της παρούσας αποφάσεως, με εξαίρεση εκείνα τα οποία είχαν, πριν από την ημερομηνία αυτή, ασκήσει αγωγή ή εγείρει αντίστοιχο αίτημα. »

Ως προς το δεύτερο και τρίτο ερώτημα

88. Το δεύτερο και τρίτο ερώτημα έχουν ως εξής:

« 2) Πρέπει οι συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 3 και 4 της οδηγίας 80/987 του Συμβουλίου να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι, στην περίπτωση που ένα κράτος δεν έκανε χρήση της ευχέρειας του άρθρου 4 για τον καθορισμό ορίων, το εν λόγω κράτος υποχρεούται στην πληρωμή των απαιτήσεων των εργαζομένων όπως ορίζει το άρθρο 3;

3) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα, ζητείται από το Δικαστήριο να ορίσει ποια είναι η ελάχιστη εγγύηση την οποία το κράτος οφείλει να εξασφαλίσει, κατά την έννοια της οδηγίας 80/987, στον εργαζόμενο που έχει απαίτηση, ώστε το οφειλόμενο μέρος της αμοιβής του τελευταίου να μπορεί να θεωρηθεί ως εκτέλεση της εν λόγω οδηγίας. »

89. Επειδή κατέληξα στο συμπέρασμα ότι οι διατάξεις της οδηγίας δεν μπορούν να παραγάγουν άμεσα αποτελέσματα, τα δύο αυτά ερωτήματα κατέστησαν, κατά τη γνώμη μου, άνευ αντικειμένου.

Επικουρικώς, θα υπενθυμίσω ότι, κατά τη γνώμη μου, οι διατάξεις των άρθρων 3 και 4 πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελούν ένα σύνολο.

90. Πριν καταλήξω στο συμπέρασμα, ας μου επιτραπεί να προβώ ακόμη σε μια παρατήρηση γενικής φύσεως σχετικά με τις οδηγίες που δεν μεταφέρονται εμπροθέσμως. Ορισμένοι ίσως θεωρήσουν την ανωτέρω προταθείσα νομική κατασκευή ιδιαίτερα πολύπλοκη και ότι θα ήταν προτιμότερο να γίνει δεκτό ότι οι ιδιώτες μπορούν πάντοτε να επικαλεστούν ενώπιον εθνικού δικαστηρίου οδηγία που δεν έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο, ακόμη και αν οι διατάξεις της δεν είναι επαρκώς ακριβείς και ανεπιφύλακτες, και ακόμη και αν η οδηγία έχει ως σκοπό την επιβολή επιβαρύνσεων σε ιδιωτικές επιχειρήσεις ή σε άλλους ιδιώτες (οριζόντιο αποτέλεσμα).

91. Ως προς το τελευταίο αυτό σημείο, θεωρώ, ωστόσο, ότι δεν συμβιβάζεται προς το γράμμα του άρθρου 189 να κριθεί, κατ' ουσίαν, ότι από την ημερομηνία κατά την οποία η οδηγία θα έπρεπε να έχει μεταφερθεί, αυτή δεσμεύει κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο *στο οποίο τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να επιβάλλουν* υποχρεώσεις ή επιβαρύνσεις.

Νομίζω ότι κάτι τέτοιο είναι ακόμη λιγότερο δυνατό όταν το κράτος μέλος έχει ευχέρεια εκτιμήσεως ως προς τις επιβαρύνσεις που μπορεί να επιβάλλει στα πρόσωπα αυτά, δηλαδή όταν οι διατάξεις της οδηγίας δεν είναι ανεπιφύλακτες και ακριβείς ως προς την έκταση των δικαιωμάτων που σκοπεύουν να χορηγήσουν.

92. Η εξουσία που προτείνω να αναγνωριστεί στο εθνικό δικαστήριο να υπολογίσει κατ' ορθή και δικαία κρίση την αποζημίωση που επιδικάζει, εμπνεόμενο κατά το δυνατό από τις διατάξεις της οδηγίας, ακόμη και αν αυτές αφήνουν περιθώριο εκτιμήσεως, καθιστά δυνατό τον περιορισμό του αυστηρού χαρακτήρα της προϋποθέσεως του αμέσου αποτελέσματος. Αφετέρου, το γεγονός ότι η αποζημίωση πρέπει να καταβληθεί από το κράτος καθιστά δυνατή, τουλάχιστον κατά προσέγγιση, την ικανοποίηση των δικαιούχων, χωρίς να παραβιάζεται η αρχή ότι μια οδηγία που δεν έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο δεν μπορεί να δεσμεύει φυσικά ή νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου. Τέλος, η προτεινόμενη λύση έχει το πλεονέκτημα ότι παροτρύνει εντόνως τα κράτη μέλη να μεταφέρουν τις οδηγίες εμπροθέσμως.

Συμπέρασμα

93. Βάσει όλων των προαναφερθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα τρία υποβληθέντα ερωτήματα ως εξής:

« 1) Οι διατάξεις της οδηγίας 80/987/ΕΟΚ δεν είναι επαρκώς ακριβείς και ανεπιφύλακτες, ώστε να μπορούν να γεννήσουν δικαιώματα τα οποία οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν ενώπιον των δικαστηρίων.

2) Το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι οι ιδιώτες πρέπει να μπορούν να απαιτούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, από ένα κράτος μέλος, την αποκατάσταση της ζημίας που τους προκάλεσε η παράλειψη της μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 80/987, που αναγνωρίστηκε με απόφαση του Δικαστηρίου λόγω παραβάσεως.

3) Την αρχή στην οποία στηρίζεται η παρούσα απόφαση και κατά την οποία, δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, μπορεί να θεμελιωθεί ευθύνη κράτους μέλους λόγω παραβιάσεως του δικαίου αυτού, δεν μπορούν να την επικαλεστούν πρόσωπα που υπέστησαν ζημία κατά χρόνο προγενέστερο της παρούσας αποφάσεως, εκτός από εκείνα τα οποία είχαν ασκήσει, πριν από την ημερομηνία, αγωγή ή εγείρει ισοδύναμο αίτημα.

4) Ενόψει της αποφάσεως επί του πρώτου ερωτήματος, το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα καθίστανται άνευ αντικειμένου. »