ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 23ης Ιανουαρίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Οι ενάγουσες ασφαλιστικές εταιρίες που ασκούν δραστηριότητες στον τομέα της ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων ζητούν την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν από τη θέση σε ισχύ της οδηγίας 87/343/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουνίου 1987 (ΕΕ L 185, σ. 72).

Εν ολίγοις, οι ενάγουσες θεωρούν ότι η προαναφερθείσα οδηγία εισάγει διακρίσεις και, επομένως, στερείται νομιμότητας κατά το μέτρο που, στο πλαίσιο της εναρμονίσεως των οικονομικών εγγυήσεων που απαιτούνται από τις ασφαλιστικές εταιρίες για την προστασία των τρίτων, η εν λόγω οδηγία περιόρισε την εφαρμογή των εγγυήσεων αυτών — και, συνεπώς, τις σχετικές επιβαρύνσεις — μόνο στις εταιρίες του ιδιωτικού τομέα, αποκλείοντας τις εταιρίες και τους οργανισμούς ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων που ανήκουν στο δημόσιο. Επομένως, η οδηγία αποτελεί την αιτία επιβαρύνσεων οι οποίες συνιστούν (όσον αφορά τον ιδιωτικό τομέα) δυσμενείς διακρίσεις αναγόμενες στο κόστος της συστάσεως και διατηρήσεως των απαιτουμένων οικονομικών μέσων. Η αποκατάσταση ακριβώς της οικονομικής ζημίας που προέκυψε από την κατάσταση αυτή αποτελεί και το αντικείμενο της υπό κρίση αγωγής αποζημιώσεως.

Είναι προφανές ότι το αντικείμενο της αγωγής είναι και δισεπίλυτο και μεγάλης σημασίας από νομοθετική και οικονομική άποψη. Αλλά, πέραν των λόγων γενικού ενδιαφέροντος, πρέπει να επισημανθεί, ευθύς εξαρχής, ότι η αγωγή θέτει δύο σημαντικά ζητήματα αρχής: το πρώτο, το οποίο είναι σχετικό με το παραδεκτό, αφορά τη σχέση μεταξύ της ασκήσεως αγωγής με βάση την εξωσυμβατική ευθύνη σύμφωνα με το άρθρο 215 της Συνθήκης και της ασκήσεως των εθνικών μέσων ένδικης προστασίας. Το δεύτερο, το οποίο είναι σχετικό με την ουσία, αφορά τα όρια εντός των οποίων πρέπει να εφαρμόζεται η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως σε περίπτωση που ένα Όργανο περιορίζει την εναρμόνιση των προϋποθέσεων ασκήσεως μιας οικονομικής δραστηριότητας σε μια κατηγορία επιχειρήσεων, αποκλείοντας από το πεδίο εφαρμογής των εναρμονισμένων κανόνων μια άλλη κατηγορία επιχειρήσεων οι οποίες είναι (τουλάχιστον εν μέρει) ανταγωνιστικές της πρώτης.

Στην εξέταση ακριβώς των δύο αυτών ζητημάτων θα αφιερώσω το μεγαλύτερο μέρος των παρατηρήσεων που ακολουθούν. Ωστόσο, πριν προβώ στην ανάλυση των ζητημάτων αυτών καθώς και άλλων σημαντικών πτυχών, είναι απαραίτητο να περιγράψω συνοπτικώς το περιεχόμενο και κυρίως τον τρόπο γενέσεως του επιδίκου συστήματος. Πράγματι, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το ιστορικό της οδηγίας και, ειδικότερα, οι θέσεις που έλαβαν τα κοινοτικά όργανα κατά τη σχετική νομοθετική διαδικασία έχουν εν προκειμένω μεγάλη σημασία, ιδίως για τη διαπίστωση του συνιστώντος δυσμενείς διακρίσεις χαρακτήρα της εν λόγω νομοθεσίας.

Το νομοθετικό πλαίσιο και η γένεση της οδηγίας 87/343

2. Το 1973, με την οδηγία 73/239/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1973 (ΕΕ ειδ.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

έκδ. 06/001, σ. 157), η Κοινότητα προέβη σε έναν πρώτο συντονισμό των σχετικών με την ασφάλιση, εκτός της ασφαλίσεως ζωής, διατάξεων. Η οδηγία αυτή, η οποία στηρίζεται κυρίως στο άρθρο 57, παράγραφος 2, της Συνθήκης, προέβλεψε, προκειμένου να παρασχεθεί μεγαλύτερη ελευθερία όσον αφορά την εγκατάσταση και την παροχή υπηρεσιών στον τομέα αυτό, την εξάλειψη ορισμένων διαφορών που υφίστανται μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών σχετικά με τον έλεγχο και την εναρμόνιση των διατάξεων περί των οικονομικών εγγυήσεων που απαιτούνται από τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις για την προστασία των ασφαλισμένων και των τρίτων. Συγκεκριμένα, τα άρθρα 15, 16 και 17 της οδηγίας υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να επιβάλουν στις εγκατεστημένες στο έδαφός τους επιχειρήσεις τη σύσταση, αντίστοιχα, « τεχνικών αποθεματικών », « περιθωρίου φερεγγυότητας » και « κεφαλαίου εγγυήσεως ». Όλα αυτά τα στοιχεία αποτελούν τους καλούμενους « *προληπτικούς κανόνες* » που αποσκοπούν στη διασφάλιση της φερεγγυότητας των επιχειρήσεων εντός ολόκληρης της Κοινότητας.

Πρέπει να επισημανθεί ότι, όπως διευκρινίζει και η Επιτροπή με το υπόμνημά της, η υποβληθείσα στο Συμβούλιο πρόταση όριζε ότι, στον τομέα της ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων, οι προληπτικοί κανόνες εφαρμόζονται σε *όλες* τις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις, αδιακρίτως του αν οι εν λόγω επιχειρήσεις ανήκουν στον ιδιωτικό ή στον δημόσιο τομέα.

Το Συμβούλιο δεν αποδέχθηκε τη λύση αυτή. Όπως προκύπτει από την τετάρτη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω οδηγίας, το Όργανο αυτό έκρινε ότι έπρεπε « να εξαιρεθούν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ορισμένες ενώσεις αλληλοασφαλίσεως οι οποίες, δυνάμει του νομικού τους καθεστώτος, πληρούν όρους ασφαλείας και προσφέρουν ειδικές οικονομικές εγγυήσεις ». Έτσι αποφασίστηκε να εξαιρεθούν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας (βλ. άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο δ) οι « εργασίες ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων για λογαριασμό ή με την υποστήριξη του κράτους ». Ωστόσο, ο αποκλεισμός αυτός επρόκειτο να είναι μόνο προσωρινός, δεδομένου ότι ρητώς εξαρτήθηκε από « μεταγενέστερο συντονισμό ο οποίος θα λάβει χώρα εντός τεσσάρων ετών ».

3. Ο μεταγενέστερος όμως συντονισμός αποδείχθηκε πολύ περισσότερο δυσχερής απ' ό,τι προβλεπόταν. Υποβάλλοντας, στις 13 Σεπτεμβρίου 1979, πρόταση τροποποιήσεως της οδηγίας του 1973, η Επιτροπή απέκλεισε εκ νέου τις εργασίες για λογαριασμό ή με την υποστήριξη του κράτους, παραλείποντας, επιπλέον, οποιαδήποτε αναφορά σε μεταγενέστερο συντονισμό όσον αφορά το ζήτημα αυτό.

Εντούτοις, ο προσανατολισμός αυτός προσέκρουσε στην αποφασιστική αντίθεση τόσο της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής όσο και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Η πρώτη, με την από 27 Φεβρουαρίου 1980 γνώμη της εξέφρασε τη λύπη της « επειδή λόγω του πολιτικού κυρίως χαρακτήρα των προβλημάτων που έχουν σχέση με την ασφάλιση εξαγωγικών πιστώσεων, η Επιτροπή εγκατέλειψε την προσπάθεια επιτεύξεως συντονισμού στον σχετικό τομέα ». Το δεύτερο, με ψήφισμα της 17ης Οκτωβρίου 1980, διατύπωσε τις ακόλουθες εκτιμήσεις (τις οποίες θα παραθέσω εκτενώς λόγω της σημασίας που έχουν για την εξέταση της υπό κρίση υποθέσεως):

« Όσον αφορά την ασφάλιση πιστώσεων:

διαπιστώνει ότι η Επιτροπή προτείνει τον οριστικό αποκλεισμό από το πεδίο εφαρμογής της πρώτης οδηγίας των εργασιών ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων που πραγματοποιούνται για λογαριασμό ή με την υποστήριξη του κράτους·

παρατηρεί ότι ο αποκλεισμός αυτός, όπως προτείνεται από την Επιτροπή, διαιωνίζει τη διαφορά που υφίσταται ως προς τη μεταχείριση μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα·

επισημαίνει ότι μια τέτοια διαφορά ως προς τη μεταχείριση είναι ασυμβίβαστη με την ικανοποιητική λειτουργία της κοινής αγοράς όσον αφορά:

— τόσο τις εξαγωγές που προορίζονται για άλλο κράτος μέλος, καθώς η εγγύηση του κράτους συνιστά απαράδεκτη ενίσχυση εντός του ενδοκοινοτικού εμπορίου,

— όσο και τις εξαγωγές που προορίζονται για τρίτες χώρες, καθώς η χορηγούμενη από το κράτος εγγύηση δεν διέπεται ακόμα από τις αρχές που έχουν καθοριστεί στο πλαίσιο της κοινής εμπορικής πολιτικής·

φρονεί — ενόψει των δηλώσεων [1] που έκανε ενώπιον της νομικής επιτροπής ο υπεύθυνος επίτροπος — ότι ο αποκλεισμός από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας των εργασιών ασφαλίσεως πιστώσεων πρέπει να περιορισθεί, και αυτό μέχρι επιτεύξεως μεταγενέστερου συντονισμού, στις εμπορικές συναλλαγές με τρίτες χώρες·

θεωρεί ότι μόνο η τροποποίηση, προς την κατεύθυνση αυτή, του προς εξέταση κειμένου θα επέτρεπε μεγαλύτερη πρόοδο στην ελευθερία εγκαταστάσεως εντός του σχετικού τομέα, ενώ θεωρεί απολύτως αναγκαίο:

— τον καθορισμό μιας κοινοτικής θέσεως επί του ζητήματος των ενισχύσεων στις εξαγωγές που προορίζονται για τρίτες χώρες, ενισχύσεων των οποίων παράδειγμα αποτελεί η εγγύηση του κράτους όσον αφορά τις εργασίες ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων [2],

— η διασφάλιση πλήρους εξισώσεως όσον αφορά τις συνθήκες ανταγωνισμού μεταξύ των ιδιωτικών και δημοσίων επιχειρήσεων [3]. »

Βάσει των ανωτέρω, το Κοινοβούλιο πρότεινε την τροποποίηση της αιτιολογίας της οδηγίας διά της προσθήκης της ακόλουθης αιτιολογικής σκέψεως:

« όσον αφορά τις εργασίες ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων, πρέπει να διασφαλίζεται ο πλήρης ανταγωνισμός μεταξύ των επιχειρήσεων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα· στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών σχέσεων, η οικονομική φύση των κινδύνων που καλύπτονται από την ασφάλιση εξαγωγικών πιστώσεων δεν είναι διαφορετική απ' αυτήν των κινδύνων που καλύπτονται από την ασφάλιση πιστώσεων όσον αφορά τις συναλλαγές που πραγματοποιούνται εντός της αγοράς κράτους μέλους· ως εκ τούτου, οι εργασίες ασφαλίσεως πιστώσεων που πραγματοποιούνται με την εγγύηση του κράτους πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας· όσον αφορά τις εργασίες ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων στο πλαίσιο σχέσεων μεταξύ κρατών μελών και τρίτων χωρών, θα πρέπει να επιτευχθεί, μεταγενέστερα, συντονισμός των εθνικών διατάξεων ώστε να πραγματοποιηθεί μια κοινή πολιτική εξαγωγών, στοιχείο ουσιώδες της κοινής εμπορικής πολιτικής ».

1 — Βλ. παράρτημα II της εκθέσεως της νομικής επιτροπής (έγγραφο 1-457/80).

2 — Βλ. το ψήφισμα επί της εναρμονίσεως των συστημάτων ενισχύσεων στις εξαγωγές που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 15 Ιουνίου 1977 (GU C 163 της 11. 7. 1977, σ. 42) και την έκθεση Coustè (έγγραφο 129/77).

3 — Βλ. το ψήφισμα επί της εβδόμης Εκθέσεως της Επιτροπής επί της πολιτικής ανταγωνισμού, που εγκρίθηκε από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο στις 13 Οκτωβρίου 1978 (GU C 261 της 6. 11. 1978, σ. 48) και Έκθεση Damseaux (έγγραφο 334/78).

Τελικώς, προτάθηκε η τροποποίηση του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο δ, της οδηγίας, κατά τρόπο ώστε να αποκλειστεί από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής και μέχρι μεταγενέστερο συντονισμό *μόνο* η ασφάλιση των πιστώσεων που αφορούν συναλλαγές σχετικά με εξαγωγές προς τρίτες χώρες, ενώ εξυπακούεται ότι, κατά τα λοιπά, θα εφαρμόζεται ενιαίο σύστημα επί των επιχειρήσεων του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα.

4. Κατόπιν αυτών, η Επιτροπή ωθήθηκε στο να αναθεωρήσει τους προσανατολισμούς της και να προτείνει στο Συμβούλιο νέο σχέδιο οδηγίας, στο οποίο να περιλαμβάνονται οι υποδείξεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου. Το κείμενο συνοδευόταν από υπόμνημα στο οποίο η Επιτροπή, αναφερόμενη στην εν λόγω αγορά, διευκρίνιζε με έμφαση ότι

« δέχεται ανεφιφύλακτα ότι πρέπει να καταβληθεί κάθε προσπάθεια προκειμένου να διασφαλιστεί ότι ο ανταγωνισμός μεταξύ του δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα θα διεξάγεται υπό συνθήκες ουδετερότητας και διαφανείας ».

Δηλώνοντας στη συνέχεια ότι:

« Κατόπιν διαβουλεύσεως με τους ενδιαφερομένους, δέχεται ότι η εφαρμογή της παρούσας οδηγίας στα νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου που ασκούν δραστηριότητες στον τομέα αυτό είναι και *πρακτικώς εφικτή* και μπορεί *να αποβεί χρήσιμη* για την επίτευξη των συνθηκών αυτών. »

Εξάλλου, η Επιτροπή, καίτοι υπογραμμίζει την σημασία των στόχων της ουδετερότητας και της διαφάνειας στον ανταγωνισμό, συμπεριλαμβανομένης και της περιπτώσεως των εξαγωγών προς τρίτες χώρες, παρατηρεί, ωστόσο, συμφωνώντας με τις παρατήσεις του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, ότι οι κίνδυνοι που ασφαλίζονται σε παρόμοιες περιπτώσεις είναι σε σημαντικό βαθμό πολιτικής φύσεως, με αποτέλεσμα μόνο οι υποστηριζόμενοι από το κράτος οργανισμοί να μπορούν να τους διασφαλίζουν.

Επομένως, η νέα πρόταση της Επιτροπής προέβλεπε την εφαρμογή του συστήματος των προληπτικών κανόνων αδιακρίτως, τόσο στον δημόσιο όσο και στον ιδιωτικό τομέα, με μόνη εξαίρεση την ασφάλιση των εξαγωγικών πιστώσεων προς τρίτες χώρες, για την οποία, ενόψει του προδήλως πολιτικού χαρακτήρα των καλυπτομένων κινδύνων, κρίθηκε σκόπιμο να αναβληθεί η εφαρμογή του κοινού συστήματος μέχρι την επίτευξη μεταγενέστερου νομοθετικού συντονισμού.

5. Ωστόσο, για μια ακόμα φορά, το Συμβούλιο απομακρύνθηκε από τους προταθέντες προσανατολισμούς. Με την οδηγία 87/343, που εξέδωσε τελικά, στις 22 Ιουνίου 1987, για την τροποποίηση του άρθρου 2, παράγραφος 2, στοιχείο δ, της προηγουμένης οδηγίας 73/239, παρέπεμψε σε μεταγενέστερο συντονισμό — και αυτή τη φορά sine die — την εφαρμογή κοινών κανόνων για τις εργασίες ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων για λογαριασμό ή με την εγγύηση του κράτους.

Αυτά για τις διατάξεις της οδηγίας αναφορικά με το πεδίο εφαρμογής της. Αντιθέτως, όσον αφορά το περιεχόμενό της, η οδηγία 87/343 επιβεβαιώνει τους προληπτικούς κανόνες που έχουν ήδη εισαχθεί με την οδηγία 73/239, προσθέτοντας όμως ένα νέο στοιχείο, το « αποθεματικό εξισορρόπησης », με το οποίο αποσκοπείται η ακόμη μεγαλύτερη ενίσχυση του συστήματος οικονομικών εγγυήσεων υπέρ τρίτων.

Επί του παραδεκτού

6. Τα εναγόμενα Όργανα προβάλλουν δύο ισχυρισμούς σχετικά με το παραδεκτό της αγωγής. Ο πρώτος αφορά το σύνολο της

αγωγής· ο δεύτερος στρέφεται ειδικότερα κατά ενός από τα αιτήματα των εναγουσών.

Η πρώτη ένσταση απαραδέκτου

Η πρώτη ένσταση περί απαραδέκτου ερείδεται στον συλλογισμό ότι με την αγωγή σκοπείται στην πραγματικότητα μάλλον η στέρηση της οδηγίας 87/343 από κάθε αποτέλεσμα παρά η αποκατάσταση της επενεχθείσας ζημίας. Επομένως, πρόκειται για « συγκεκαλυμμένη » προσφυγή ακυρώσεως η οποία, αν κηρυσσόταν παραδεκτή, θα είχε ως αποτέλεσμα τη καταστρατήγηση των κοινοτικών δικονομικών κανόνων.

Πρέπει να διευκρινιστεί ότι, προβάλλοντας το απαράδεκτο της αγωγής, το Συμβούλιο και η Επιτροπή στηρίχθηκαν αποκλειστικά στη σκέψη ότι η αγωγή με βάση την εξωσυμβατική ευθύνη δεν μπορεί να αποτελέσει εναλλακτική λύση αντί της ασκήσεως προσφυγής στηριζόμενης στο άρθρο 173. Είναι σαφές ότι η ένσταση, όπως είναι διατυπωμένη, φαίνεται να στερείται θεμελιώσεως ακόμα και για τον απλό λόγο ότι η επίμαχη εν προκειμένω κοινοτική πράξη είναι, όπως επισήμανα, οδηγία, επομένως πράξη της οποίας η προσβολή από τις ενάγουσες είναι αδιανόητη βάσει του άρθρου 173, δεύτερο εδάφιο.

Νομίζω, εντούτοις, ότι η εξέταση του ζητήματος του παραδεκτού δεν μπορεί να περιοριστεί σε απλή ανάλυση της σχέσεως μεταξύ της αγωγής λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης στηριζόμενης στο άρθρο 215 και της προσφυγής ακυρώσεως. Πράγματι, εξεταζόμενο προσεκτικότερα, το τεθέν από τα εναγόμενα Όργανα πρόβλημα φαίνεται ευρύτερο, εφόσον αφορά, γενικώς, τα όρια της αυτοτελείας της αγωγής αποζημιώσεως σε περίπτωση όπου η προβαλλόμενη ζημία οφείλεται όχι σε υλική πράξη ή συμπεριφορά που μπορούν να καταλογιστούν στην Κοινότητα αλλά σε *νομική πράξη* — που προβάλλεται ως παράνομη — της Κοινότητας.

Πρέπει όμως να παρατηρηθεί ότι η πράξη που βλάπτει εν προκειμένω κατά τρόπο άμεσο τις ενάγουσες δεν είναι η οδηγία, αλλά μάλλον τα εθνικά εκτελεστικά μέτρα, δηλαδή οι ατομικού χαρακτήρα πράξεις εσωτερικού δικαίου που εκδόθηκαν δυνάμει των εκτελεστικών διατάξεων της οδηγίας αυτής.

Κατά συνέπεια, αυτό που πρέπει να εξεταστεί δεν είναι αν οι ενάγουσες όφειλαν, αντί της αγωγής αποζημιώσεως, να ασκήσουν προσφυγή ακυρώσεως βάσει του άρθρου 173, αλλά μάλλον αν, αντιθέτως, θα έπρεπε να προσβάλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τα εθνικά μέτρα που ελήφθησαν βάσει της οδηγίας και, στο πλαίσιο μιας τέτοιας δίκης, να θέσουν το ζήτημα του ανισχύρου της κοινοτικής πράξεως — δηλαδή της οδηγίας — που αποτελεί τη νομική βάση των εν λόγω μέτρων.

Όπως παρατήρησα και προηγουμένως, πιστεύω ότι το ζήτημα του παραδεκτού που τέθηκε από τους εναγομένους αφορά αυτό το ζήτημα, του οποίου και επιβάλλεται η εξέταση. Θα ήθελα πάντως να διευκρινίσω ότι, όπως έχει επιβεβαιωθεί και από την τελευταίως εκδοθείσα απόφαση Roquette (απόφαση της 30ής Μαΐου 1989, 20/88, Roquette Frères κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σ. 1553, σκέψη 14), το απαράδεκτο μιας αγωγής αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης μπορεί, λόγω του επικουρικού της σε σχέση με τα εσωτερικά ένδικα μέσα χαρακτήρα, να εξετάζεται αυτεπαγγέλτως και πρέπει επομένως να ελέγχεται ανεξαρτήτως του περιεχομένου που αναγνωρίζεται στην προβαλλόμενη από τους εναγομένους ένσταση.

Η αγωγή αποζημιώσεως με βάση την εξωσυμβατική ευθύνη και τα εσωτερικά ένδικα μέσα

7. Γενικώς, το πρόβλημα της σχέσεως μεταξύ των δύο αυτών κατηγοριών αιτήσεων ένδικης προστασίας τίθεται κατ' ουσίαν όταν μια εθνική αρχή λαμβάνει με τη σειρά της, δυνάμει μιας κοινοτικής πράξεως, μέτρα συνεπαγόμενα δυσμενή για ένα υποκείμενο του δικαίου οικονομικά αποτελέσματα.

Κατά το Δικαστήριο, « στην περίπτωση που ιδιώτης θεωρεί ότι θίγεται από την εφαρμογή κοινοτικής νομοθετικής πράξης, την οποία θεωρεί παράνομη, έχει τη δυνατότητα, όταν η εφαρμογή της πράξης έχει ανατεθεί στις εθνικές αρχές, να αμφισβητήσει, κατά την εν λόγω εφαρμογή, το κύρος της πράξης ενώπιον εθνικού δικαστηρίου στο πλαίσιο διαφοράς με τις εσωτερικές αρχές », ενώ εξυπακούεται ότι « το δικαστήριο αυτό μπορεί, ή και υποχρεούται, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 177, να υποβάλει στο Δικαστήριο ερώτημα ως προς το κύρος της εν λόγω κοινοτικής πράξης » (απόφαση της 12ης Απριλίου 1984, 281/82, Unifrex, Συλλογή 1984, σ. 1969, σκέψη 11)· και ότι, κατά συνέπεια, « ακόμα και η ύπαρξη της οδηγίας αυτής μπορεί οπωσδήποτε να διασφαλίζει την αποτελεσματική προστασία των ενδιαφερομένων ιδιωτών » (απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 1979, 116/77 και 124/77, Amylum, Racc. 1979, σ. 3497, σκέψη 14).

Ομοίως, και με ακόμα γενικότερη διατύπωση, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι « η αγωγή αποζημιώσεως πρέπει να εκτιμάται ενόψει του όλου συστήματος έννομης προστασίας των ιδιωτών που έχει δημιουργηθεί από τη Συνθήκη και ότι το παραδεκτό της ενδέχεται, σε ορισμένες περιπτώσεις, να προϋποθέτει την εξάντληση των ενδίκων μέσων του εσωτερικού δικαίου, τα οποία παρέχονται για την επίτευξη της ακύρωσης της απόφασης της εθνικής αρχής ». Έχει ωστόσο σημασία « τα εθνικά αυτά μέσα να εξασφαλίζουν αποτελεσματικά την προστασία των ενδιαφερομένων ιδιωτών, μπορώντας να οδηγήσουν στην αποκατάσταση της προβαλλόμενης ζημίας » (βλ. την απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1986, 175/84, Krohn, Συλλογή 1986, σ. 753, σκέψη 27, και την τελευταίως εκδοθείσα απόφαση της 30ής Μαΐου 1989, 20/88, Roquette, Συλλογή 1989, σ. 1553).

Νομίζω ότι από τις προτάσεις αυτές μπορεί να συναχθεί — σύμφωνα εξάλλου και με την επικρατούσα στην επιστήμη άποψη [4] — ότι, όταν είναι δυνατή άσκηση αγωγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, το ένδικο αυτό μέσον προηγείται της στηριζομένης στο άρθρο 215 αγωγής, ενώ εξυπακούεται ότι η αγωγή αποζημιώσεως μπορεί να ασκηθεί αυτοτελώς, δηλαδή ασχέτως του αν έχουν ήδη εξαντληθεί τα εσωτερικά ένδικα μέσα, όταν τα εν λόγω μέσα δεν είναι ικανά να διασφαλίσουν αποτελεσματική ένδικη προστασία των εννόμων καταστάσεων που φέρονται ως θιγείσες.

Ωστόσο, λόγω και της σπουδαιότητας του ζητήματος, φρονώ ότι το περιεχόμενο της εν λόγω νομολογίας δεν μπορεί να συναχθεί αποκλειστικά και μόνο από τις προαναφερθείσες γενικού χαρακτήρα αναφορές, αλλά πρέπει, αντιθέτως, να αναλυθεί λαμβανομένων επίσης υπόψη των ποικίλων καταστάσεων που προκάλεσαν τη δημιουργία της νομολογίας αυτής. Πράγματι, νομίζω ότι μόνο κατά τον τρόπο αυτό μπορούν να προσδιοριστούν οι προϋπο-

4 — Επί του επικουρικού χαρακτήρα της αγωγής αποζημιώσεως σε σχέση με τα εσωτερικά ένδικα μέσα (τουλάχιστον) όταν η κοινοτική πράξη έχει αποτελέσει την αιτία θεσπίσεως εκτελεστικών εθνικών μέτρων, βλ. Rideau, J., και Charrier, J. L.: Code des procédures européennes, Παρίσι, 1990, σ. 185-1986· Joliet, R.: Le droit institutionnel des Communautés européennes. Le contenieux, Λιέγη, 1986, σ. 250 και επ., Waelbroek, M., στο Megret, Le droit de la Communauté économique européenne, τόμος 10, μέρος I, σ. 276-281.

θέσεις υπό τις οποίες η αγωγή αποζημιώσεως πρέπει να θεωρείται παραδεκτή, ασχέτως του αν έχουν εξαντληθεί τα εσωτερικά ένδικα μέσα.

Από την ανάλυση της νομολογίας[5] καταφαίνεται ότι η στηριζόμενη στο άρθρο 215 αγωγή είναι κατ' αρχήν παραδεκτή (μοναδική εξαίρεση η απόφαση της 17ης Μαρτίου 1976, 67/75 έως 85/75, Lesieur, Racc. 1976, σ. 391), ανεξαρτήτως της ασκήσεως εσωτερικών ενδίκων μέσων, εφόσον η πράξη των εθνικών αρχών που εκδόθηκε βάσει των κοινοτικών διατάξεων (παράγωγο δίκαιο) έχει ως αποτέλεσμα την άρνηση χορηγήσεως ή την αξίωση επιστροφής από συγκεκριμένο πρόσωπο παροχών, παραχωρήσεων ή άλλων πλεονεκτημάτων. Η νομολογία αυτή διαπνέεται, κυρίως, από το γεγονός ότι, σε μια περίπτωση όπως η υπό κρίση, η αίτηση ένδικης προστασίας που υποβάλλεται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, έστω και αν ευδοκιμήσει, δεν διασφαλίζει την αποτελεσματική προστασία των προβαλλόμενων δικαιωμάτων. Πράγματι, έστω και αν το Δικαστήριο αναγνωρίσει, κατόπιν της υποβολής σχετικής αιτήσεως από ένα εθνικό δικαστήριο βάσει του άρθρου 177, το ανίσχυρο της επίμαχης κοινοτικής πράξεως και το εθνικό δικαστήριο ακυρώσει μεταγενέστερα, δυνάμει της εν λόγω αποφάσεως του Δικαστηρίου, το επίδικο εθνικό μέτρο, ένα τέτοιο αποτέλεσμα δεν παρέχει κανένα συγκεκριμένο πλεονέκτημα στον αιτούντα ένδικη προστασία. Η απλή ακύρωση του (αρνητικού) μέτρου δεν ισοδυναμεί με αναγνώριση του διεκδικουμένου δικαιώματος. Πράγματι, είναι, επιπλέον, ανάγκη όπως η κοινοτική νομοθεσία — ως νομική βάση της πράξεως των εθνικών αρχών — τροποποιηθεί. Επομένως, ο κοινοτικός νομοθέτης οφείλει να λάβει υπόψη τα αποτελέσματα που συνεπάγεται η απόφαση του Δικαστηρίου περί αναγνωρίσεως του ανισχύρου και να θεσπίσει τον θετικό κανόνα χωρίς τον οποίο οι εθνικές αρχές δεν θα μπορέσουν να λάβουν τα αιτούμενα από τον ενδιαφερόμενο μέτρα.

Ενόψει τέτοιων συνθηκών και, επομένως, λόγω, κατ' ουσίαν, του ότι δεν κρίνονται ικανοποιητικές οι εκδιδόμενες από τα εθνικά δικαστήρια αποφάσεις, το Δικαστήριο αναγνώρισε το παραδεκτό της στηριζομένης στο άρθρο 215 αγωγής, ως εναλλακτικής λύσεως αντί ενός εσωτερικού ενδίκου μέσου, και αυτό παρά το γεγονός ότι η ζητηθείσα αποζημίωση συνέπιπτε με την παροχή που ζητούσε ο ενάγων από τις εθνικές αρχές.

Η ratio της νομολογίας αυτής, η οποία σαφώς διαφαίνεται στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Capotorti στην υπόθεση Granaria [6], επιβεβαιώθηκε από το Δικαστήριο με την απόφασή του Unifrex (σκέψη 12) και, τελευταίως, με την απόφασή του της 29ης Σεπτεμβρίου 1987, 81/86, De Boer Buizen (Συλλογή 1987, σ. 3677, σκέψη 10), όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι « η ακύρωση, από εθνικό δικαιοδοτικό όργανο, αρνήσεως χορηγήσεως μιας τέτοιας άδειας σε επιχείρηση διανομής δεν μπορεί, επομένως, να έχει ως αποτέλεσμα η τελευταία να έχει το δικαίωμα να επιτύχει την άδεια ή την αποκατάσταση της ζημίας που μπορεί να έχει υποστεί. Το ίδιο συμβαίνει και όσον αφορά την αναγνώριση των εν λόγω κανονιστικών διατάξεων ως ανίσχυρων (διατάξεις επί των οποίων στηρίζεται η άρνηση χορηγήσεως της αδείας) στην οποία το εθνικό δικαιοδοτικό όργανο θα μπορούσε να καταλήξει μετά την υποβολή στο Δικαστήριο προδικαστικού ερωτήματος επ' αυτού του σημείου δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ».

Αντιστρόφως, το Δικαστήριο φαίνεται να καταλήγει σε εντελώς αντίθετο συμπέρασμα,

5 — Βλ. ανωτέρω R. Joliet, σ. 255 και επ.

6 — Απόφαση της 28ης Μαρτίου 1979, 90/78 Granaria, (Racc. 1979, s. 1081). Αφού μνημόνευσε τη σχετική με το ζήτημα αυτό νομολογία του Δικαστηρίου, ο γενικός εισαγγελέας Capotorti παρατήρησε κατά τρόπο εμφαντικό τα ακόλουθα: « Σε όλες αυτές τις υποθέσεις το Δικαστήριο έκανε δεκτό το παραδεκτό των αγωγών, χωρίς να αντιτάξει την ανάγκη προηγούμενης εξαντλήσεως των εσωτερικών μέσων ένδικης προστασίας. Αυτό εξηγείται, κατά τη γνώμη μου, από το γεγονός ότι επρόκειτο για περιπτώσεις, στις οποίες οι ενάγοντες, ακόμα και αν υποτεθεί ότι επιτύγχαναν να αναγνωριστεί από τα εθνικά δικαστήρια ο παράνομος χαρακτήρας των κοινοτικών μέτρων που αποτέλεσαν την αιτία της ζημίας, δεν θα μπορούσαν, εν πάση περιπτώσει, να επιτύχουν από τις εθνικές αρχές, χωρίς προηγούμενη παρέμβαση του κοινοτικού νομοθέτη, την παροχή την οποία θεωρούσαν ότι δικαιούνταν. Αντιθέτως, το Δικαστήριο έκρινε απαράδεκτη την αγωγή αποζημιώσεως βάσει του άρθρου 215. »

όσον αφορά το παραδεκτό των αγωγών αποζημιώσεως στις περιπτώσεις όπου τα εθνικά ένδικα μέσα διασφαλίζουν πραγματική προστασία, σε σημείο που η θεωρία φαίνεται να κλίνει, όσον αφορά τη στηριζόμενη στο άρθρο 215 αγωγή, προς την αποδοχή μιας πραγματικής αρχής επικουρικότητάς της σε σχέση με τα εσωτερικά ένδικα μέσα.

Πρέπει, εντούτοις, να διευκρινιστεί ότι η νομολογία αυτή καθιερώθηκε κυρίως σε σχέση με συγκεκριμένη, σαφώς προσδιορισμένη κατάσταση. Συναφώς, αναφέρομαι στην περίπτωση κατά την οποία ένας ιδιώτης, ο οποίος αφού είχε καταβάλει στις εθνικές αρχές μια φορολογική (ή οποιασδήποτε άλλης φύσεως) επιβάρυνση κατ' εφαρμογήν κοινοτικών κανόνων θεώρησε τους εν λόγω κανόνες αντιθέτους προς τον νόμο και άσκησε αγωγή αποζημιώσεως με την οποία ζήτησε ποσό το οποίο συνέπιπτε με το ύψος των καταβληθεισών επιβαρύνσεων τις οποίες θεωρούσε ως αχρεωστήτως εισπραχθείσες. Ενόψει τέτοιων περιστάσεων, ήδη με την απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1972, 96/71, Haegemann (Racc. 1972, σ. 1005), το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διαφορές που αφορούν επιβολή στους ιδιώτες φορολογικών επιβαρύνσεων και εισφορών που προβλέπονται από κοινοτικό κανονισμό « πρέπει να επιλύονται κατ' εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τις εθνικές αρχές και κατά τους τύπους που προβλέπονται από το δίκαιο των κρατών μελών. Ως εκ τούτου, οι διαφορές που προκύπτουν από μια τέτοια διαδικασία όσον αφορά την ερμηνεία και το κύρος κοινοτικών διατάξεων με τις οποίες καθιερώνονται οι ίδιοι πόροι της Κοινότητας πρέπει να εκδικάζονται από τα εθνικά δικαστήρια τα οποία μπορούν να κάνουν χρήση της διαδικασίας του άρθρου 177 της Συνθήκης ». Κατά συνέπεια, καθώς το ζητούμενο ως αποζημίωση ποσό ήταν ίσο προς τις αχρεωστήτως εισπραχθείσες επιβαρύνσεις, το σχετικό αίτημα κρίθηκε απαράδεκτο.

Ομοίως, στην απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 1976, 46/75, υπόθεση IBC (Racc. 1976, σ. 65), η ενάγουσα εταιρία ζητούσε την αποκατάσταση της ζημίας που είχε υποστεί λόγω της εφαρμογής από τις ιταλικές τελωνειακές αρχές ορισμένων διατάξεων ενός κανονισμού σχετικού με νομισματικά εξισωτικά ποσά: λόγω του κανόνα αυτού, του οποίου αμφισβητούσε τη νομιμότητα, η ενάγουσα είχε καταβάλει ποσά τα οποία θεωρούσε υψηλότερα των οφειλομένων· με την αγωγή αποζημιώσεως εζητείτο ακριβώς η επιστροφή των ποσών αυτών ως αποζημιώσεως.

Το Δικαστήριο κήρυξε απαράδεκτη την προσφυγή κρίνοντας ότι:

« Η αγωγή στρέφεται στην πραγματικότητα κατά των αποφάσεων των ιταλικών αρχών που ελήφθησαν σε εκτέλεση κοινοτικής ρύθμισης, την οποία η ενάγουσα θεωρεί παράνομη· αφορά συνεπώς τη νομιμότητα της είσπραξης των επιδίκων ποσών από τις ιταλικές αρχές που είναι επίσης επιφορτισμένες με την εφαρμογή και εκτέλεση της ρύθμισης περί των νομισματικών εξισωτικών ποσών και επιδιώκει να της επιστραφούν από την Κοινότητα αντί από τις εθνικές αρχές τα αχρεωστήτως εισπραχθέντα ποσά.

Οι διατάξεις της ρύθμισης αυτής θεσπίζουν τα κριτήρια υπολογισμού των ποσών που οφείλονται ως αντιστάθμισμα της διαφοράς μεταξύ της εισφοράς κατά την εισαγωγή και των νομισματικών εξισωτικών ποσών και δεν αφήνουν καμιά αμφιβολία ότι ο συγκεκριμένος υπολογισμός και η είσπραξη των οφειλομένων ποσών είναι θέμα των εθνικών αρχών.

Τα εθνικά δικαστήρια συνεπώς είναι αρμόδια να κρίνουν τη νομιμότητα των εκτελεστικών αυτών πράξεων σε εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, κατά τη διαδικασία που προβλέπει το εθνικό δίκαιο και αφού κάνουν ενδεχομένως χρήση του άρθρου 177 της Συνθήκης, ιδίως ως προς τη νομιμότητα της εκτελουμένης κοινοτικής αρίθμησης. »

Σε σχέση με τη νομολογία αυτή, η απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1979, 12/79, Wagner (Racc. 1979, σ. 3657), σηματοδοτεί μια εξέλιξη στη νομολογία. Ας μου επιτραπεί κατ' αρχάς να υπενθυμίσω εν συντομία τα πραγματικά περιστατικά. Ο BALM απέρριψε την αίτηση της επιχειρήσεως Wagner για την ακύρωση ενός πιστοποιητικού εξαγωγής ζαχάρεως. Η Wagner, προκειμένου να αποφύγει την εμπλοκή και τους κινδύνους μιας ένδικης διαδικασίας του εσωτερικού δικαίου συνεπαγομένης αίτηση προς το Δικαστήριο για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, αποφάσισε να μη προσβάλει τη σχετική απόφαση. Εξάλλου, ενόψει του γεγονότος ότι η ισχύς του πιστοποιητικού επρόκειτο να λήξει (πράγμα που θα συνεπαγόταν την απώλεια της κατατεθείσας εγγυήσεως), η εν λόγω επιχείρηση αποφάσισε να πραγματοποιήσει οπωσδήποτε την εξαγωγή. Ωστόσο, η πράξη αυτή διενεργήθηκε υπό οικομομικές συνθήκες λιγότερες ευνοϊκές από αυτές που θα υφίσταντο αν το πιστοποιητικό είχε — όπως η εταιρία είχε ζητήσει — ακυρωθεί. Πράγματι, η μη ακύρωση εμπόδιζε να ληφθεί υπόψη η προηγουμένη μεταβολή των τιμών συναλλάγματος στον γεωργικό τομέα. Το *διαφυγόν αυτό κέρδος* αποτελούσε και το αντικείμενο του αιτήματος της αγωγής αποζημιώσεως, το οποίο στηριζόταν και πάλι επί της θέσεως ότι η απορριπτική απόφαση του BALM στηριζόταν επί στερουμένων νομιμότητας κοινοτικών διατάξεων.

Στην απόφασή του, με την οποία κήρυξε απαράδεκτη την αγωγή, το Δικαστήριο έκρινε ότι:

«Η αγωγή αποζημιώσεως, την οποία προβλέπουν τα άρθρα 178 και 215 της Συνθήκης, έχει καθιερωθεί ως ανεξάρτητο ένδικο βοήθημα με ιδιαίτερη λειτουργία στο πλαίσιο του συστήματος των ενδίκων βοηθημάτων και με προϋποθέσεις ασκήσεως που έχουν τεθεί ενόψει του ειδικού επικειμένου του. Δεν έχει ως σκοπό να παράσχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να εξετάζει το κύρος των πράξεων των εθνικών οργάνων, τα οποία είναι επιφορτισμένα με την εφαρμογή ορισμένων μέτρων στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, ή να εκτιμά τις χρηματικές συνέπειες της ενδεχομένης ακυρότητος των πράξεων αυτών.

Προς προάσπιση των συμφερόντων της η ενάγουσα επέλεξε το ένδικο βοήθημα της αγωγής αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης κατά της Κοινότητας υποστηρίζοντας ότι η επίμαχη άρνηση του BALM οφειλόταν εξ ολοκλήρου στις ενέργειες της Επιτροπής. Κατ' αυτήν, η ζημία που υπέστη προκύπτει από τις ενέργειες αυτές, δεδομένου ότι οι εθνικές αρχές δεν είχαν άλλη επιλογή παρά να εφαρμόσουν τις κοινοτιές διατάξεις και να ακολουθήσουν εν προκειμένω τις υποδείξεις της Επιτροπής.

Όπως προκύπτει από την απόφαση του Δικαστηρίου της 31ης Μαρτίου 1977, στην προαναφερθείσα υπόθεση 88/76, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1579/76 δεν μπορούσε, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, να εφαρμοστεί επί αιτήσεως ακυρώσεως που είχε υποβληθεί την 1η Ιουλίου 1976. Ωστόσο, στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται να αποφανθούν, κατ' εφαρμογήν του κοινοτικού δικαίου, επί της νομιμότητας της αρνητικής αποφάσεως του BALM, υπό τους τίτλους που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο και κατόπιν προσφυγής στη διαδικασία του άρθρου 177 της Συνθήκης.

Με την αγωγή της ενάγουσας ζητείται, στην πραγματικότητα, η αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη από το γεγονός ότι η ενάγουσα δεν μπόρεσε να εμποδίσει την εφαρμογή των αποτελεσμάτων της αρνητικής αποφάσεως του BALM. Οποιοιδήποτε και αν είναι οι λόγοι που ώθησαν την ενάγουσα να μη προσβάλει την απόφαση αυτή ενώπιον των αρμοδίων εθνικών δικαστηρίων, το Δικαστήριο δεν μπορεί να κάνει δεκτή μια αγωγή αποζημιώσεως κατά της Κοινότητας, όπως η προκείμενη, χωρίς να παραβιάσει το συνολικό σύστημα των ενδίκων βοηθημάτων που έχει θεσπιστεί, μεταξύ άλλων, για την προστασία των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων κατά κακής εφαρμογής μέτρων ληφθέντων στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής.

Εξ αυτού έπεται ότι το Δικαστήριο οφείλει να απορρίψει, ως μη ασκούν επιρροή στην υπό κρίση υπόθεση, το επιχείρημα της ενάγουσας ότι η προσβολή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων της αρνητικής αποφάσεως θα είχε ως συνέπεια, εν αναμονή εκδόσεως της σχετικής αποφάσεως, τη μη χρησιμοποίηση του πιστοποιητικού εξαγωγής και την απώλεια της εγγυήσεως, συνέπεια που κατ' αυτήν συνιστά οικονομικό κίνδυνο τόσο σημαντικό ώστε μια επιχείρηση μέσου μεγέθους, όπως αυτή της ενάγουσας, να μη μπορεί λογικώς να αντιμετωπίσει. Πράγματι, εφόσον η ενάγουσα προτίμησε να αποφύγει ένα τέτοιο κίνδυνο, στερήθηκε επίσης από μόνη της και της δυνατότητας που είχε να πετύχει τη διόρθωση της παρανομίας για την οποία παραπονείται. »

8. Φυσικά, η προαναφερθείσα νομολογία μπορεί να ερμηνευθεί και διαφορετικά ανάλογα με τη ratio decidendi που θα μπορούσε να της προσδοθεί.

Πράγματι, σε περίπτωση που θα εθεωρείτο ότι το Δικαστήριο ενήργησε με πρόθεση αποφυγής συγχύσεως μεταξύ της κοινοτικής αγωγής αποζημιώσεως και των διαδικασιών αναζητήσεως του αχρεωστήτως καταβληθέντος που πρέπει να διεξάγονται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, θα πρέπει λογικώς να συναχθεί εξ αυτού ότι η αγωγή αποζημιώσεως δεν είναι απαράδεκτη παρά μόνον όταν το ύψος της προβαλλομένης ζημίας συμπίπτει ακριβώς με το ποσό που καταβλήθηκε κατ' εφαρμογήν του εκτελεστικού εθνικού μέτρου που θεωρείται παράνομο. Εν τούτοις, σε μια τέτοια περίπτωση, η αγωγή αποζημιώσεως θα ήταν απαράδεκτη έστω και για τον λόγο ότι κάτι τέτοιο θα κατέληγε στο να επιβληθεί στην Κοινότητα η υποχρέωση αποκαταστάσεως της περιουσιακής ζημίας που υπέστη ο ιδιώτης, ενώ είναι προφανές ότι οι εθνικές αρχές είναι αυτές που οφείλουν να επιστρέφουν τα αδικαιολογήτως εισπραχθέντα ποσά.

Νομίζω, ωστόσο, ότι στη νομολογία αυτή μπορεί να δοθεί και μια ευρύτερη ερμηνεία. Πράγματι φρονώ ότι από την εν λόγω νομολογία μπορεί να συναχθεί ότι μια στηριζόμενη στο άρθρο 215 αγωγή είναι, κατά γενικό κανόνα, απαράδεκτη εφόσον μ' αυτήν αποσκοπείται η επίτευξη του ίδιου αποτελέσματος με αυτό που θα μπορούσε κάλλιστα να επιδιωχθεί μέσω αγωγής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Στην πράξη, αυτό σημαίνει ότι η αγωγή αποζημιώσεως δεν μπορεί να χρησιμοποιείται με σκοπό την εξάλειψη ή, εν πάση περιπτώσει, την εξουδετέρωση των αποτελεσμάτων μιας βλαπτικής πράξεως, εφόσον ένας τέτοιος σκοπός μπορεί να επιτευχθεί διά της προσβολής της πράξεως αυτής ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (και διά της αμφισβητήσεως έτσι του κύρους των βασικών κοινοτικών διατάξεων), υπό την μόνη επιφύλαξη — όπως διευκρίνισα ανωτέρω — ότι το εθνικό ένδικο βοήθημα είναι ικανό να διασφαλίσει αποτελεσματική προστασία.

Νομίζω ότι η ορθότητα μιας τέτοιας λύσεως επιβεβαιώνεται και από τις γενικού χαρακτήρα κρίσεις που έχει διατυπώσει το Δικαστήριο — ιδιαίτερα με την προαναφερθείσα απόφασή του Wagner — όσον αφορά την ανάγκη σεβασμού της ειδικής λειτουργίας που επιτελούν στο πλαίσιο ολόκληρου του συστήματος ένδικης προστασίας, τα διάφορα ένδικα βοηθήματα που προβλέπονται από τη Συνθήκη.

Πράγματι, στην υπόθεση Wagner, η ενάγουσα επιχείρηση δεν ζήτησε ως αποζημίωση την επιστροφή του αχρεωστήτως καταβληθέντος ποσού αλλά αξίωσε το διαφυγόν κέρδος το οποίο θα απεκόμιζε αν η αρμόδια αρχή δεν είχε αρνηθεί να ακυρώσει το πιστοποιητικό. Είναι προφανές ότι, στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο έλαβε υπόψη το γεγονός ότι η ενάγουσα μπορούσε να πετύχει ανάλογο αποτέλεσμα προσβάλλοντας την απορριπτική αυτή απόφαση ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Επομένως, το Δικαστήριο θέλησε να εμποδίσει τη χρησιμοποίηση της στηριζομένης στο άρθρο 215 αγωγής ως εναλλακτικής λύσεως σε σχέση με τα εθνικά ένδικα μέσα, έστω και αν σε ορισμένες περιπτώσεις — όπως ακριβώς στην υπόθεση Wagner — τα εν λόγω μέσα συνεπάγονταν μεγαλυτέρους κινδύνους για τον ενδια-

φερόμενο. Με άλλα λόγια, όπως φαίνεται, το Δικαστήριο διαπνέεται από το κριτήριο, που κατά τρόπο έξοχο προσδιόρισε ο γενικός εισαγγελέας Capotorti στην προαναφερθείσα υπόθεση Granaria, ότι η αγωγή αποζημιώσεως είναι απαράδεκτη « εφόσον το σχετικό αίτημα μπορούσε να ικανοποιηθεί με προσφυγή ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ».

Εξάλλου, νομίζω ότι η ερμηνεία αυτή συνάδει με την ισορροπία του συστήματος κοινοτικής ένδικης προστασίας. Συναφώς, πρέπει να σημειωθεί ότι η υπό κρίση υπόθεση έχει σχέση με εξωσυμβατική ευθύνη απορρέουσα όχι από συγκεκριμένη ενέργεια ή συμπεριφορά αλλά από νομική πράξη φερόμενη ως παράνομη. Επομένως, σε μια τέτοια περίπτωση, ο έλεγχος της νομιμότητας της πράξεως αποτελεί ουσιώδες προαπαιτούμενο για τη διαπίστωση της ευθύνης και την εξ αυτής προκύπτουσα υποχρέωση αποζημιώσεως. Εφόσον η κοινοτική έννομη τάξη προβλέπει ειδικές διαδικασίες για την άσκηση του ελέγχου αυτού, θα ήταν εντελώς αδικαιολόγητο να αγνοηθούν αυτές και να χρησιμοποιηθούν, εναλλακτικώς, η αγωγή αποζημιώσεως, η οποία ούτε έχει προβλεφθεί ούτε έχει σχεδιαστεί για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων.

Πράγματι, όπως έχει υπογραμμίσει το Δικαστήριο, η στηριζόμενη στο άρθρο 215 αγωγή στοχεύει αποκλειστικά στην αποζημίωση και, ειδικότερα, δεν αποσκοπεί στο να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος του κύρους των αποφάσεων που λαμβάνονται από τα εθνικά όργανα βάσει παρανόμων κοινοτικών πράξεων. Προκειμένου περί πράξεων των Οργάνων που έχουν θεσπισθεί στο πλαίσιο της ασκήσεως διακριτικής εξουσίας, η αποζημίωση είναι δυνατή μόνο εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που ορίζονται περιοριστικώς από την καθιερωθείσα με την απόφαση HNL νομολογία (απόφαση της 25ης Μαΐου 1978, 83/76 και 94/76, 4/77, 15/77 και 40/77, Racc. 1978, σ. 1209). Εξ αυτού προκύπτει ότι ο έλεγχος που ασκείται στο πλαίσιο του άρθρου 215 δεν είναι, λόγω του σκοπού του, ένας εξαντλητικός έλεγχος της νομιμότητας αλλά περιορίζεται στην εξακρίβωση της υπάρξεως κατάφωρης παραβιάσεως υπερτέρου κανόνα δικαίου αποσκοπούντος στην προστασία των ιδιωτών: επομένως, η εξέταση της σχετικής πράξεως αρκείται στη διαπίστωση των σημείων αυτών και μόνο εφόσον συντρέχουν οι εν λόγω ουσιαστικές προϋποθέσεις, η σχετική αγωγή γίνεται κατ' ουσίαν δεκτή.

Εξάλλου, ακόμα και σε περίπτωση ευδοκιμήσεως της στηριζομένης στο άρθρο 215 αγωγής, η αναγνώριση του παρανόμου χαρακτήρα εξακολουθεί να είναι καθαρώς παρεμπίπτουσα και ασφαλώς δεν παράγει τα αποτελέσματα που συνεπάγεται η αναγνώριση του ανισχύρου μιας πράξεως βάσει του άρθρου 177. Συναφώς, αρκεί η διαπίστωση ότι η τελευταία αυτή αναγνώριση συνεπάγεται — τουλάχιστον — τη μη εφαρμογή της κοινοτικής πράξεως που έχει κηρυχθεί ανίσχυρη στο πλαίσιο της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, πράγμα που έχει ως συνέπεια την ακύρωση του βαλλομένου ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου εθνικού εκτελεστικού μέτρου. Εξάλλου, το Δικαστήριο, αποφαινόμενο βάσει του άρθρου 177, δεν περιορίζεται στην αναγνώριση του ανισχύρου, αλλά επιβάλλει (βλ. το διατακτικό των αποφάσεων της 19ης Οκτωβρίου 1977, 117/76 και 16/77, Ruckdeschel, Racc. 1977, σ. 1753, και της 29ης Ιουνίου 1988, 300/86, Van Landschoot, Συλλογή 1988, σ. 3443) την υποχρέωση στις κοινοτικές αρχές να θεσπίσουν τα αναγκαία (ανακλητικά ή τροποποιητικά) μέτρα για τη θεραπεία των διαπιστωθέντων ασυμβιβάστων. Τέλος, ας μου επιτραπεί να αναφερθώ και στην περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο, έχοντας διαπιστώσει το ανίσχυρο ενός κανονισμού — λόγω παραβιάσεως της αρχής της ισότητας — εφόσον ο εν λόγω κανονισμός δεν προέβλεπε την απαλλαγή από την εισφορά συνυπευθυνότητας όσον αφορά ορισμένες κατηγορίες επιχειρηματιών, έκρινε ότι, εν αναμονή θεσπίσεως, από τον κοινοτικό νομοθέτη, των μέτρων που είναι αναγκαία για την αποκατάσταση της ίσης μεταχειρίσεως, οι *εθνικές αρχές* όφειλαν όχι μόνο να εξακολουθήσουν να εφαρμόζουν την απαλλαγή που προβλεπόταν από την κηρυχθείσα ως ανίσχυρη διάταξη, αλλά επίσης να επεκτείνουν τις ευεργετικές της διατάξεις και στους επιχειρηματίες που είχαν

θιγεί από τη διαπιστωθείσα δυσμενή διάκριση (βλ. την προαναφερθείσα απόφαση Van Landschoot).

Κατά συνέπεια, τόσο το περιεχόμενο όσο και τα αποτελέσματα του ελέγχου της νομιμότητας των πράξεων διαφέρουν ουσιωδώς ανάλογα με το αν ο έλεγχος αυτός ασκείται στο πλαίσιο που προβλέπεται για τον σκοπό αυτό, δηλαδή είτε μέσω της υποβολής αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 είτε βάσει — κατά τρόπο πολύ πιο περιορισμένο — του άρθρου 215. Επομένως, νομίζω ότι συνάδει απολύτως τόσο με το γενικό συμφέρον όσο και με το συγκεκριμένο συμφέρον των ιδιωτών η νομιμότητα των κοινοτικών πράξεων επί των οποίων στηρίζονται τα ζημιογόνα εθνικά μέτρα να εκτιμάται χωρίς κανένα περιορισμό ως προς το περιεχόμενο του ελέγχου και την έκταση των αποτελεσμάτων. Το κατάλληλο για μια τέτοια εκτίμηση πλαίσιο « όσον αφορά το σύστημα έννομης προστασίας που έχει θεσπιστεί από τη Συνθήκη » δεν μπορεί παρά να είναι η υποβολή σχετικής παραπομπής από το εθνικό δικαστήριο ενώπιον του οποίου έχει προσβληθεί το εκτελεστικό εθνικό μέτρο.

Φυσικά, η ερμηνεία που υποστηρίζω εν προκειμένω ενισχύεται — και δεν αποδυναμούται — από το γεγονός ότι το Δικαστήριο έχει, κατ' εξαίρεση, κρίνει παραδεκτή αγωγή αποζημιώσεως όταν προκύπτει ότι τα εθνικά ένδικα βοηθήματα είναι απρόσφορα για την αποτελεσματική διασφάλιση ένδικης προστασίας (καίτοι υπό το φως της πρόσφατης νομολογίας, όπως η προαναφερθείσα απόφαση Van Landschoot, η ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ασκούμενη αγωγή αποτελεί, στην *πλειονότητα σχεδόν* των περιπτώσεων, το πλέον *πρόσφορο* μέσο για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων των πολιτών). Πράγματι, σε μια τέτοια περίπτωση, η αγωγή δεν αποσκοπεί στην επίτευξη αποτελέσματος αναλόγου προς αυτό των εσωτερικών ενδίκων βοηθημάτων, αλλά αποτελέσματος που είναι αδύνατο να επιτευχθεί σε εθνικό επίπεδο.

Εξάλλου, είναι προφανές ότι σε περίπτωση όπου η άρση του βαλλομένου εθνικού μέτρου δεν αρκεί για την εξάλειψη όλων των βλαπτικών συνεπειών που έχουν προκύψει, είναι πάντοτε δυνατή η άσκηση αγωγής λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης για την αποκατάσταση των εν λόγω συνεπειών. Έτσι, αν, π.χ., η ανάστολή ισχύος μιας άδειας εισαγωγής που έχει αποφασιστεί από τις εθνικές αρχές σύμφωνα με κοινοτικό κανονισμό ακυρωθεί από τα εθνικά δικαστήρια κατόπιν κηρύξεως ως ανισχύρου του βασικού κανονισμού, θα είναι πάντα δυνατή η άσκηση, βάσει του άρθρου 215, αγωγής αποζημιώσεως, π.χ., για το κόστος medio tempore της αποθηκεύσεως ή της συντηρήσεως του εμπορεύματος ή για τη φθορά του. Πρέπει ωστόσο να επισημάνω ότι η αγωγή δεν θα ασκηθεί παρά μόνο αφού θα έχει εκδοθεί, στο ενδεδειγμένο πλαίσιο, απόφαση, σχετικά με την τύχη των βλαπτικών μέτρων και, επομένως, η απόφαση θα αφορά ζημίες που έχουν ήδη επέλθει και μπορούν να εκτιμηθούν.

Απομένει ένα τελευταίο σημείο: ορισμένοι παρατήρησαν ότι η εξάντληση όλων των εθνικών ενδίκων βοηθημάτων θα επέβαλε στους ενάγοντες μια επίπονη « δικαστική περιπέτεια »[7], η οποία θα είναι ασφαλώς μεγαλύτερη σε περίπτωση που η σχετική αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δεν υποβληθεί από το πρωτοβάθμιο δικαστήριο.

Έχω ήδη απαντήσει στην αντίρρηση αυτή, παρατηρώντας ότι είναι και προς το συμφέρον του ενάγοντος η ευθεία προσβολή, σε εθνικό επίπεδο, της βλαπτικής πράξεως (ενώ εξακολουθεί πάντοτε να είναι δυνατή η βάσει του άρθρου 215 αγωγή για την αποκατάσταση της μεταγενέστερης ζημίας).

Όσον αφορά τη φερόμενη ως μεγαλύτερης διάρκειας — ή περιπλοκότητας — ενώπιον των

7 — Βλ. M. Waelbroek, ανωτέρω, σ. 281.

εθνικών δικαστηρίων διαδικασία, νομίζω ότι πρόκειται προφανώς για κίνδυνο μάλλον φαινομενικό παρά πραγματικό. Το σύστημα του βασιζομένου στο άρθρο 177 εκτεταμένου ελέγχου λειτουργεί, παρά την διάρθρωσή του σε διάφορα επίπεδα, ως ένα πλήρες και ενιαίο σύστημα, χαρακτηριστικά που έχουν διαμορφωθεί και αναπτυχθεί εξελικτικώς. Δεν υπάρχει κανένας λόγος να θεωρηθεί ότι ένα τέτοιο « αρχιτεκτόνημα » δεν είναι ικανό να διασφαλίζει την πλήρη προστασία των ενδιαφερομένων ώστε να χρειάζεται η αγωγή αποζημιώσεως ως « εναλλακτική » λύση (κατ' επιλογήν των ενδιαφερομένων) σε σχέση με το ένδικο βοήθημα που ειδικώς προβλέπεται για τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων. Και αυτό για τον πρόσθετο λόγο ότι με την απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987, 314/85, Foto-Frost (Συλλογή 1987, σ. 4199), έχει καθιερωθεί ο *υποχρεωτικός χαρακτήρας* της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως σε περίπτωση που το εθνικό δικαστήριο κρίνει παράνομη τη κοινοτική πράξη επί της οποίας ερείδεται το εθνικό μέτρο που έχει υποβληθεί στην κρίση του. Πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι η ίδια αυτή απόφαση φαίνεται να παρέχει στα εθνικά δικαστήρια την ευχέρεια να αναστέλλουν (ως ασφαλιστικό μέτρο) τα αποτελέσματα της κοινοτικής πράξεως που αποτελεί το αντικείμενο του ελέγχου της νομιμότητας, πράγμα που μειώνει έτσι τον κίνδυνο η παράταση της δίκης να μπορεί να θίξει το προβαλλόμενο από τον ενάγοντα δικαίωμα.

9. Αυτά όσον αφορά τις αρχές. Επιστρέφοντας τώρα στην υπό κρίση υπόθεση διαπιστώνω κατ' αρχάς ότι η αγωγή αποζημιώσεως στηρίζεται στην έλλειψη νομιμότητας, λόγω της παραβιάσεως της αρχής της ισότητας, των κανόνων της οδηγίας 87/343 σχετικά με το αποθεματικό εξισορροπήσεως.

Έχει σημασία, πρώτον, να εξακριβωθεί αν οι ενάγουσες είχαν στη διάθεσή τους εσωτερικά ένδικα μέσα βάσει των οποίων θα μπορούσαν να αμφισβητήσουν το κύρος της επίμαχης κοινοτικής πράξεως.

Όσον αφορά, τουλάχιστον, το Ηνωμένο Βασίλειο, το οποίο είναι — το επαναλαμβάνω — μια από τις χώρες στις οποίες Les Assurances du crédit ασκούν δραστηριότητες και αποτελεί, κατά συνέπεια, μια από τις τρεις αγορές, εντός των οποίων επήλθε η ζημία που αποτελεί και το αντικείμενο της υπό κρίση αγωγής, οι ενάγουσες είχαν τη δυνατότητα να ζητήσουν από τα εθνικά δικαστήρια « judicial review » προκειμένου να διαπιστωθεί, προληπτικώς, η έλλειψη νομιμότητας των εκτελεστικών διατάξεων της οδηγίας, κατά το μέτρο που αυτές στηρίζονταν σε κοινοτική πράξη αντίθετη προς την αρχή της νομιμότητας, ζητώντας παράλληλα την υποβολή στο Δικαστήριο αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως όσον αφορά το κύρος της ίδιας αυτής οδηγίας. Όλως πρόσφατο παράδειγμα αυτού του modus procedendi παρέχει η απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-331/88, Fedesa (Συλλογή 1990, σ. I-4023), απαρχή της οποίας αποτέλεσε μια ενώπιον των βρετανικών δικαστηρίων διαφορά κατά την οποία οι αιτούντες είχαν αμφισβητήσει το κύρος της οδηγίας « σχετικά με τις ορμόνες » και των εθνικών κανόνων που είχαν θεσπιστεί για τη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο.

Αλλά ακόμα και για την περίπτωση που δεν θα υφίστατο η δυνατότητα *ενθείας* πσοσβολής των σχετικών με την εφαρμογή μιας οδηγίας εθνικών διατάξεων (π. χ., λόγω του νομοθετικού χαρακτήρα των διατάξεων αυτών και ελλείψει οποιασδήποτε προσβλητέας κανονιστικής πράξεως), η κατάσταση, από την άποψη των δυνατοτήτων εσωτερικής ένδικης προστασίας, θα παρουσιαζόταν ελάχιστα πιο περίπλοκη. Συναφώς, επιβάλλεται η παρατήρηση ότι η οδηγία 73/239, η οποία χρησιμεύει ως νομοθετικό πλαίσιο για την επίμαχη οδηγία, προβλέπει, στα άρθρα της 20 επ., μία σειρά μέτρων τα οποία μπορούν να θεσπίζονται από τις εθνικές ελεγκτικές αρχές σε περίπτωση που οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις δεν συμμορφώνονται προς τους προληπτικούς κανόνες και τις λοιπές συναφείς υποχρεώσεις. Ειδικότερα, η οδηγία προβλέπει ως « έσχατο »

μέτρο την ανάκληση της αδείας (άρθρο 22), ορίζοντας ταυτόχρονα ότι κάθε κράτος μέλος μπορεί να προβλέπει ένδικα μέσα (άρθρο 22, παράγραφος 3). Εξάλλου, η οδηγία προβλέπει λιγότερο σκληρά μέτρα, όπως οι περιορισμοί στην ελεύθερη διάθεση των στοιχείων ενεργητικού (άρθρο 20, παράγραφος 1) και, γενικώς, «κάθε κατάλληλο μέτρο για την προστασία των συμφερόντων των ασφαλισμένων» (άρθρο 20, παράγραφος 4). Δεν αμφιβάλλω ότι οι ενάγουσες, παραλείποντας να συστήσουν εν όλω ή εν μέρει το προβλεπόμενο από την οδηγία 87/343 αποθεματικό ή, εν πάση περιπτώσει, να λάβουν, σε συνδυασμό με τη σύσταση του αποθεματικού αυτού, τα αναγκαία διοικητικής και λογιστικής φύσεως μέτρα, θα μπορούσαν να προκαλέσουν τη λήψη, από τις ελεγκτικές αρχές, ενός από τα προαναφερθέντα μέτρα προκειμένου να αμφισβητήσουν, στη συνέχεια, ενώπιον των δικαστηρίων, το κύρος ενός τέτοιου μέτρου ως βασιζομένου σε στερούμενες νομιμότητας κοινοτικές διατάξεις. Θα μπορούσαν εξάλλου να ζητήσουν, στο στάδιο αυτό, εν αναμονή εκδόσεως της οριστικής αποφάσεως, την αναστολή εκτελέσεως του ληφθέντος κατ' αυτών μέτρου. Επομένως, φρονώ ότι και σ' αυτήν την περίπτωση οι ενάγουσες διέθεταν μέσο βοήθημα για να προσφύγουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Εν προκειμένω, πρέπει να απορριφθεί ο αντίθετος ισχυρισμός ότι οι ενάγουσες θα υποχρεώνονταν, σε παρόμοια περίπτωση, να παραβούν τις διατάξεις της οδηγίας, διατρέχοντας έτσι τον κίνδυνο να υποστούν σοβαρές κατά το μάλλον ή ήττον συνέπειες. Πράγματι, πρόκειται εδώ για μια φυσιολογική κατάσταση η οποία ανακύπτει όταν επιδιώκεται η αμφισβήτηση της νομιμότητας διατάξεων, κοινοτικών ή εθνικών, οι οποίες επιβάλλουν επιβαρύνσεις, υποχρεώσεις ή άλλους περιορισμούς και δεν μπορούν να προσβληθούν ευθέως από τον θιγόμενο ιδιώτη. Κατά τα λοιπά, είναι πολύ σύνηθες οι αιτήσεις για την έκδοση προδικαστικών αποφάσεων επί των οποίων το Δικαστήριο καλείται να αποφανθεί να έχουν ως αφετηρία διαδικασίες που έχουν κινηθεί από τις εθνικές αρχές εναντίον υποκειμένων δικαίου που έχουν παραβεί συγκεκριμένους κανόνες. Πράγματι, εφόσον οι κανόνες αυτοί δεν μπορούν να προσβληθούν ευθέως μέσω, π.χ., αιτήσεως για «judicial review», ο συνήθης τρόπος, προς επίτευξη εκδόσεως αποφάσεως εθνικού δικαστηρίου επί του συμβιβαστού των εθνικών διατάξεων σε σχέση με το κοινοτικό δίκαιο ή — όπως συμβαίνει εν προκειμένω — επί του κύρους των κοινοτικών κανόνων που χρησιμεύουν ως νομική βάση των εθνικών κανόνων, είναι ακριβώς αυτός που συνίσταται στη μη τήρηση μιας από τις επιβαλλόμενες υποχρεώσεις και την πρόκληση υποβολής αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως στο πλαίσιο της διαδικασίας που έχει προκύψει σχετικώς.

Καίτοι είναι αληθές ότι μια τέτοια διαδικασία μπορεί να συνεπάγεται κινδύνους (οι οποίοι ωστόσο περιορίζονται, στις σοβαρότερες περιπτώσεις, από τη δυνατότητα αναστολής των τυχόν εκτελεστικών μέτρων), εξίσου αληθές είναι ότι οι κίνδυνοι αυτοί — όπως επιβεβαιώνεται από την προαναφερθείσα νομολογία Wagner — συνιστούν σύμφυτο στοιχείο κάθε προσφυγής στη δικαιοσύνη και ότι, σε τελευταία ανάλυση, στον ενδιαφερόμενο εναπόκειται να αποφασίσει ανάλογα με τα πλεονεκτήματα και τους κινδύνους που συνεπάγεται η συγκεκριμένη ένδικη διαδικασία. Πρέπει εξάλλου να προστεθεί ότι, όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, και αυτοί ακόμη οι «περιορισμένοι κίνδυνοι» φαινόταν ότι μπορούσαν να αποφευχθούν με την υποβολή αιτήσεως για «judicial review» ενώπιον των βρετανικών δικαστηρίων.

Κατόπιν των ανωτέρω, πρέπει να προσθέσω ότι οι ενάγουσες, ασκώντας την υπό κρίση αγωγή αποζημιώσεως, επιδιώκουν την επίτευξη αποτελέσματος απολύτως αναλόγου προς αυτό που θα είχε επέλθει αν είχαν ακολουθήσει μια από τις προαναφερθείσες διαδικασίες του εσωτερικού δικαίου. Πράγματι, όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, με τη στηριζόμενη στο άρθρο 215 αγωγή, ζητείται απλώς από τη Κοινότητα η αποκατάσταση της ζημίας που προέκυψε από την οικονομική επιβάρυνση σχετικά με τη σύσταση και διατήρηση του προβλεπομένου από την οδηγία

87/343 αποθεματικού. Με άλλα λόγια, με τη προσφυγή ζητείται, κατ' ουσίαν, η εξουδετέρωση, αν όχι η εξάλλειψη, των οικονομικών συνεπειών της πράξεως που οι ενάγουσες θεωρούν ως συνιστώσα δυσμενή διάκριση. Όμως, αυτός ακριβώς ο σκοπός θα μπορούσε και θα έπρεπε να επιτευχθεί με υποβολή προδικαστικού ερωτήματος προκειμένου να εξακριβωθεί η ύπαρξη των συνιστώντων δυσμενείς διακρίσεις αποτελεσμάτων της σχετικής πράξεως και, επομένως, το ανίσχυρό της.

Εξάλλου, το γεγονός ότι οι ενάγουσες ζητούν εν προκειμένω όχι τόσο την αποκατάσταση της ζημίας, αλλά κατ' ουσίαν την εξουδετέρωση των αποτελεσμάτων της πράξεως, φαίνεται να καταδεικνύεται από το ότι, σε περίπτωση που το Δικαστήριο δέχεται την αγωγή, θα αναγνωριζόταν κατ' ουσίαν στις ενάγουσες ένα είδος διαρκούς δικαιώματος αποζημιώσεως όσον αφορά τη σχετική με το αποθεματικό οικονομική επιβάρυνση. Πράγματι, η ζημία ταυτίζεται με το κόστος συστάσεως και διατηρήσεως του αποθεματικού, οπότε η απόφαση που θα δεχόταν την αγωγή θα συνεπαγόταν στην πραγματικότητα ένα είδος απαλλαγής των εναγουσών από το αποθεματικό και όχι την αποκατάσταση συγκεκριμένης ζημίας.

Τέλος, πρέπει να παρατηρηθεί ότι τα εθνικά ένδικα βοηθήματα θα επέτρεπαν όχι μόνο την επίτευξη του ίδιου με την υπό κρίση αγωγή αποζημιώσεως σκοπού αλλά θα διασφάλιζαν, εν προκειμένω, μια αποτελεσματική και πλέον εκτεταμένη ένδικη προστασία. Πράγματι, όπως ήδη είχα την ευκαιρία να επισημάνω, το Δικαστήριο επανειλημμένα έχει αποφανθεί, στο πλαίσιο του άρθρου 177, επί του συνιστώντος δυσμενείς διακρίσεις χαρακτήρα ρυθμίσεων οι οποίες επέβαλλαν επιβαρύνσεις (ή, αντιστρόφως, επιφύλασσαν πλεονεκτήματα) σε συγκεκριμένες κατηγορίες επιχειρηματιών. Η κηρύσσουσα ανίσχυρη μια κοινοτική πράξη απόφαση συνεπάγεται την παύση ισχύος των εκτελεστικών αυτής εθνικών διατάξεων καθώς και την υποχρέωση των κοινοτικών οργάνων να αντικαταστήσουν τις διαπιστωθείσες ως παράνομες διατάξεις (για να μην αναφέρω την υποχρέωση που έχει το Δικαστήριο να προσδιορίζει ακόμα και τα μέτρα που οι ίδιες αυτές εθνικές αρχές οφείλουν να λάβουν ύστερα από την απόφαση και εν αναμονή τροποποιήσεως των επιδίκων κοινοτικών κανόνων). Ως εκ τούτου, ουδεμία υφίσταται αμφιβολία ότι μια αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως σχετικά με το κύρος της οδηγίας θα παρείχε στις ενάγουσες ουσιαστικότερη προστασία του δικαιώματος (να μην υπόκεινται σε συνιστώσες δυσμενή διάκριση επιβαρύνσεις) απ' αυτήν που επιδιώκουν να τους παρασχεθεί, υπό διαφορετική μορφή, μέσω της ασκήσεως, εναλλακτικώς, της στηριζομένης στο άρθρο 215 αγωγής.

Σε τελευταία ανάλυση, φρονώ ότι η υπό κρίση αγωγή σκοπεί, στην πραγματικότητα, στην αμφισβήτηση της αποτελεσματικότητας της επίμαχης οδηγίας και, επομένως, αποβλέπει, ακριβώς, στην επίτευξη του αποτέλεσματος που θα έπρεπε να έχει επιδιωχθεί με προσφυγή στα ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την αγωγή ως απαράδεκτη.

Η δεύτερη ένσταση απαραδέκτου

10. Με τα αιτήματα που διατυπώνουν στο εισαγωγικό της δίκης έγγραφο, οι ενάγουσες ζητούν, μεταξύ άλλων, από το Δικαστήριο να υποχρεώσει τα κοινοτικά όργανα να λάβουν τα μέτρα που είναι κατάλληλα για να τεθεί τέρμα στις επικρινόμενες παρανομίες. Τα εναγόμενα Όργανα προτείνουν, κατά του αιτήματος αυτού, ένσταση απαραδέκτου υποστηρίζοντας ότι το Δικαστήριο είναι αναρμόδιο να διατάξει τέτοια μέτρα.

Φρονώ ότι η ένσταση αυτή πρέπει να γίνει δεκτή.

Αντίθετα προς ό,τι υποστηρίζουν οι ενάγουσες, το Δικαστήριο δεν διαθέτει τέτοια αρμοδιό-

τητα από το άρθρο 178. Πράγματι, ο κανόνας αυτός — καίτοι παρέχει στο Δικαστήριο την ευχέρεια να αποφαίνεται επί αγωγών αποζημιώσεως — δεν του επιτρέπει να εκδίδει αποφάσεις επιβάλλουσες την έκδοση θετικών πράξεων με συγκεκριμένο αντικείμενο. Σύμφωνα με κοινή σε όλες τις έννομες τάξεις αρχή, η οποία επιβάλλει τη σαφή διάκριση μεταξύ δικαστικής και νομοθετικής εξουσίας, τα δικαστήρια δεν μπορούν να προβαίνουν σε νομοθετικής φύσεως επιλογές εμπίπτουσες στη διακριτική αρμοδιότητα των εχόντων τέτοια εξουσία οργάνων. Κατά τα λοιπά, κατά πάγια νομολογία που έχει διαμορφωθεί στο πλαίσιο υπαλληλικών υποθέσεων αλλά διαπνέεται, προφανώς, από τις θεωρήσεις αρχής που προανέφερα, επιβεβαιώνεται ότι το Δικαστήριο δεν μπορεί να εκδίδει αποφάσεις υποχρεώνουσες τη διοίκηση και ότι ενδεχόμενες υποχρεώσεις της διοικήσεως δεν μπορούν να πηγάζουν παρά μόνο από την ακύρωση ορισμένων από τις πράξεις της (βλ. αποφάσεις της 26ης Ιανουαρίου 1989, 224/87, Koutchoumoff, Συλλογή 1989, σ. 99· της 21ης Νοεμβρίου 1989, C-41/88 και C-78/88, Becker, Συλλογή 1989, σ. 3807· και της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-137/88, Schneemann, Συλλογή 1990, σ. I-369).

Εξάλλου, πρέπει να παρατηρηθεί ότι, με το υπόμνημά τους απαντήσεως, οι ενάγουσες τροποποίησαν, τουλάχιστον εν μέρει, το περιεχόμενο του αιτήματος του εισαγωγικού τους δικογράφου. Πράγματι, φαίνεται ότι ζητούν κατ' ουσίαν από το Δικαστήριο να διευκρινίσει ότι, ύστερα από τη διαπίστωση των εισαγόντων δυσμενείς διακρίσεις επιδίκων κανόνων, τα κοινοτικά όργανα *υποχρεούνται* να θεσπίσουν τα μέτρα που είναι αναγκαία για την αποκατάσταση της ίσης μεταχειρίσεως.

Όμως, όπως διευκρίνισα ανωτέρω, μια τέτοια υποχρέωση απορρέει από την αναγνώριση του ανισχύρου μιας πράξεως και όχι από απόφαση με την οποία γίνεται κατ' ουσίαν δεκτή αγωγή αποζημιώσεως, διότι σε μια τέτοια απόφαση μόνο παρεμπιπτόντως αναγνωρίζεται ο παράνομος χαρακτήρας μιας πράξεως. Εν πάση περιπτώσει, το υποβληθέν εν προκειμένω από τις ενάγουσες αίτημα επιβεβαιώνει εκ νέου το γεγονός ότι έχουν εμπλακεί σε μια απρόσφορη διαδικασία υπό την έννοια ότι ο στόχος τους μπορούσε και έπρεπε να επιδιωχθεί σε εθνικό επίπεδο, στο πλαίσιο του οποίου επιβαλλόταν να τεθεί το ζήτημα του ανισχύρου των διατάξεων που αυτές θεωρούν παράνομες.

Ούτε, πολλώ μάλλον, μπορεί να γίνει δεκτό το έτερο επιχείρημα που οι ενάγουσες προβάλλουν με το υπόμνημά τους απαντήσεως, ότι δηλαδή το Δικαστήριο θα μπορούσε, εν πάση περιπτώσει, να διατάξει, δυνάμει του άρθρου 186 της Συνθήκης, ορισμένα εν προκειμένω μέτρα. Πράγματι, όχι μόνο από τα αιτήματα της αγωγής ελλείπει οποιαδήποτε αναφορά στον κανόνα αυτό, αλλά προσέτι, και κυρίως, από το εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο προκύπτει σαφώς ότι οι ενάγουσες δεν ζήτησαν τη λήψη προσωρινών μέτρων, λόγω επείγοντος, αλλά ότι, αντιθέτως, επιδίωξαν *οριστικά* μέτρα συνιστάμενα στην τροποποίηση, υπό την επιδιωκόμενη απ' αυτές κατεύθυνση, του κοινοτικού συστήματος ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων.

Ομοίως, πρέπει να απορριφθεί ο ισχυρισμός — που επίσης προβλήθηκε για πρώτη φορά με το υπόμνημα απαντήσεως — ότι το Δικαστήριο μπορεί να διατάσσει τη λήψη μέτρων βάσει του άρθρου 176, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης. Νομίζω ότι η υποστηριζόμενη από τις ενάγουσες ερμηνεία του κανόνα αυτού αποτελεί πλήρη στρέβλωση του σκοπού του. Πράγματι, το άρθρο 176, δεύτερο εδάφιο, περιορίζεται στο να διασφαλίζει στους θιγέντες από (ήδη) ακυρωθείσα δυνάμει του άρθρου 173 πράξη την ευχέρεια να ζητούν από το Δικαστήριο την

αποκατάσταση οποιασδήποτε μεταγενέστερης ζημίας. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι μεταβάλλεται η αρμοδιότητα που έχει το Δικαστήριο στο πλαίσιο της αγωγής αποζημιώσεως, αρμοδιότητα η οποία περιορίζεται — όπως επανειλημμένα έχει υπομνησθεί — στην επιβολή της υποχρεώσεως καταβολής ενός ποσού ως αποζημιώσεως και δεν περιλαμβάνει την εξουσία της απευθύνσεως προς τα Όργανα διαταγών σχετικά με τη λήψη μέτρων συγκεκριμένου περιεχομένου.

Επί της ουσίας

11. Όσον αφορά την ουσία, τα εναγόμενα Όργανα προβάλλουν καταρχάς μια πρώτη αντίρρηση, υποστηρίζοντας ότι, εν προκειμένω, η Κοινότητα δεν έχει θεσπίσει κανένα εισάγον διακρίσεις σύστημα. Απλώς, κατά την έκδοση της πρώτης οδηγίας, κατέστη αντιληπτό ότι δεν ήταν ακόμα δυνατή η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών σχετικά με την ασφάλιση εξαγωγικών πιστώσεων που γίνεται για λογαριασμό ή με την εγγύηση του κράτους. Κατά συνέπεια, θεωρήθηκε επαρκής μια μερική εναρμόνιση, με τη θέσπιση κανόνων όσον αφορά τον ιδιωτικό τομέα (ειδικότερα τις διάφορες οικονομικές εγγυήσεις που αποσκοπούν στην προστασία των τρίτων), ενώ, αντιθέτως, ανατέθηκε στα κράτη μέλη η μέριμνα για τη θέσπιση κανόνων σχετικά με τις δραστηριότητες στον τομέα αυτό των ασφαλιστικών επιχειρήσεων του δημοσίου.

Επιπλέον, το Συμβούλιο και η Επιτροπή αναγνωρίζουν ότι ο περιορισμός στον ιδιωτικό μόνο τομέα της εφαρμογής των κοινών προληπτικών κανόνων πράγματι σημαίνει ότι οι επιχειρηματίες του δημοσίου εξακολουθούν να μην υπόκεινται σε καμιά οικονομική εγγύηση. Ωστόσο, τα εν λόγω Όργανα παρατηρούν ότι έχουν απλώς αποδεχθεί μια τέτοια κατάσταση, χωρίς να την έχουν δημιουργήσει, και ότι το γεγονός ότι τα κράτη μέλη αποφάσισαν να μην υποβάλουν τους ασφαλιστές του δημοσίου σε καμιά επιβάρυνση ανάλογη προς τα προβλεπόμενα από την οδηγία αποθεματικά αποτελεί επιλογή για την οποία είναι νομικώς υπεύθυνα τα ίδια τα κράτη μέλη και όχι η Κοινότητα. Πράγματι, τίποτα δεν εμποδίζει, σε τελευταία ανάλυση, τα κράτη να θεσπίσουν, όσον αφορά τους ασφαλιστές του δημοσίου, προληπτικούς κανόνες αναλόγους προς αυτούς που προβλέπονται από την οδηγία για τους ιδιώτες ασφαλιστές.

Νομίζω ότι η αντίρρηση των εναγομένων πρέπει να απορριφθεί, εφόσον αυτή μπορεί να έχει ως — απαράδεκτη — συνέπεια ότι, σε περίπτωση όπου μόνο ένας τομέας, ενός συγκεκριμένου πεδίου, θα ήταν εναρμονισμένος, ο κοινοτικός νομοθέτης θα απαλλασσόταν από την ανάγκη να τηρεί την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως.

Συναφώς, πρέπει να υπομνηστεί ότι η αρχή αυτή είναι βασικότατη, όχι μόνο επειδή αποτελεί τον θεμέλιο λίθο των συγχρόνων νομικών συστημάτων, αλλά και για έναν περισσότερο συγκεκριμένο λόγο. Πράγματι, η κοινοτική νομοθεσία αφορά κυρίως οικονομικά φαινόμενα και δραστηριότητες. Ο καθορισμός, εν προκειμένω, διαφορετικών κανόνων για παρόμοιες καταστάσεις δεν συνιστά απλώς ανισότητα ενώπιον του νόμου αλλά, επιπλέον, συνεπάγεται, αναπόφευκτα, στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό οι οποίες ουδόλως συμβιβάζονται με τη φιλοσοφία στην οποία στηρίζεται η κοινή αγορά.

Εξετάζοντας τώρα το πρόβλημα που απασχολεί το Δικαστήριο, παρατηρώ ότι ο κοινοτικός νομοθέτης οφείλει — μεταξύ άλλων — να λαμβάνει μέριμνα για την ίση μεταχείριση *προσδιορίζοντας* ratione personarum το πεδίο

εφαρμογής των υπ' αυτού εισαχθέντων συστημάτων, εφόσον, κυρίως, τα συστήματα αυτά έχουν ως αντικείμενο — ή συνεπάγονται κατά τον άλφα ή βήτα τρόπο — την εισαγωγή επιβαρύνσεων (ή πλεονεκτημάτων) όσον αφορά συγκεκριμένους επιχειρηματίες. Όπως φαίνεται, σε μια τέτοια κατάσταση, είναι προφανές ότι υπάρχει ο κίνδυνος ένα διαφοροποιημένο ratione personarum σύστημα να δημιουργεί αδικαιολόγητες στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό, τόσο από την άποψη της γενικής ισορροπίας της αγοράς όσο και από την άποψη των ιδιωτών που θίγονται άμεσα.

Όλες αυτές είναι γενικής φύσεως θεωρήσεις. Ωστόσο, οι εναγόμενοι προβάλλουν την αντίρρηση ότι η κατάσταση πρέπει να εκτιμηθεί διαφορετικά, εφόσον η επίδικη κοινοτική πράξη δεν είναι κανονισμός αλλά οδηγία περί μερικής εναρμονίσεως. Η επιχειρηματολογία, εν ολίγοις, των εναγομένων είναι η εξής.

Αν επρόκειτο για κανονισμό ο οποίος είχε ως αντικείμενο την εισαγωγή επιβαρύνσεων (ή πλεονεκτημάτων) όσον αφορά συγκεκριμένους επιχειρηματίες, αποκλειομένων άλλων κατηγοριών (π.χ., λόγω του ότι θα προέβλεπε απαλλαγή από την εισφορά συνυπευθυνότητας για ορισμένες κατηγορίες παραγωγών σιτηρών, αποκλειομένων άλλων), μια τέτοια διαφορά μεταχειρίσεως θα ήταν εξ υπαρχής καταλογιστέα στον κοινοτικό νομοθέτη ο οποίος, όπως είναι επόμενο, θα ήταν υποχρεωμένος να φέρει και τη σχετική ευθύνη. Όντως, σε μια τέτοια περίπτωση, η κοινοτική πράξη είναι αυτή που καθορίζει τους κανόνες που πρέπει να εφαρμόζονται στις διάφορες κατηγορίες υποκειμένων ή μη στην επιβάρυνση (ή απολαυόντων ή μη του πλεονεκτήματος).

Σύμφωνα με τους εναγομένους, η κατάσταση παρουσιάζεται εντελώς διαφορετική όταν το θεσπισθέν μέτρο είναι οδηγία μερικής εναρμονίσεως όπως η επίμαχη. Σε μια τέτοια περίπτωση, ο κοινοτικός νομοθέτης περιορίζεται στο να καθορίζει τους κοινούς κανόνες που εφαρμόζονται στους επιχειρηματίες που εμπίπτουν στο προσωπικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας εναρμονίσεως. Αντιθέτως, κανένας κοινοτικός κανόνας δεν εφαρμόζεται στα άτομα που βρίσκονται εκτός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας: τα εν λόγω άτομα εξακολουθούν να υπόκεινται στους εθνικούς και μόνο νόμους. Είναι εξάλλου δυνατό οι νόμοι αυτοί να έχουν περιεχόμενο ανάλογο προς αυτό των εναρμονισμένων κανόνων ή, αντιθέτως, να διαφέρουν από αυτούς. Στη δεύτερη αυτή περίπτωση, μπορεί μάλιστα να προκύπτουν διαφορές ως προς τη μεταχείριση, δεδομένου ότι, στην πραγματικότητα, εφαρμόζεται διπλό σύστημα σε επιχειρηματίες που είναι, σε τελευταία ανάλυση, ανταγωνιστές. Όμως, η διαφορετική αυτή μεταχείριση — πάντοτε κατά τη γνώμη των εναγομένων — εξαρτάται αποκλειστικά από τις νομοθετικής φύσεως επιλογές των κρατών μελών και σ' αυτά, επομένως, πρέπει να καταλογιστεί ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της ισότητας.

Παρ' όλο τον σεβασμό που τρέφω προς τη διαλεκτική ποιότητα της ανωτέρω συλλογιστικής, φρονώ ωστόσο ότι η συλλογιστική αυτή στηρίζεται σε πλασματική βάση. Πράγματι, δεν λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι, εν προκειμένω, οι ενάγουσες τοποθετούν το στοιχείο της δυσμενούς διακρίσεως στον αυθαίρετο χαρακτήρα της μερικής εναρμονίσεως και όχι στο περιεχόμενο των εθνικών κανόνων που (νομίμως) εφαρμόζονται σε τομείς μη (εισέτι) εναρμονισμένους. Ας γίνω σαφέστερος. Αυτό που οι εναγόμενοι αποσιωπούν είναι ότι αφής στιγμής ο κοινοτικός νομοθέτης, ο οποίος καλείται να εναρμονίσει τις προϋποθέσεις ασκήσεως μιας δραστηριότητας (όπως η ασφάλιση εξαγωγικών πιστώσεων), *περιορίζει* το πεδίο εφαρμογής των εναρμονισμένων κανόνων σε μία μόνο κατηγορία επιχειρηματιών (τους ιδιώτες ασφαλιστές), *εξουσιοδοτεί* εξ αυτού και μόνο του γεγονότος τις εθνικές αρχές να θεσπίσουν κανόνες διαφορετικού περιεχομένου όσον αφορά τις λοιπές κατηγορίες (τους ασφαλιστές του δημοσίου) που έχουν αποκλειστεί από την εναρμόνιση.

Επομένως, από τις επιλογές και μόνο του κοινοτικού νομοθέτη σχετικά με την οροθέτηση του προσωπικού πεδίου εφαρμογής μιας οδηγίας θα εξαρτηθεί η θέσπιση διπλού συστήματος συνισταμένου στην εφαρμογή κοινοτικών κανόνων, αφενός, και εθνικών κανόνων, αφετέρου. Για να γίνω σαφέστερος: αν το διπλό αυτό σύστημα έχει ως συνέπεια τη δυνάμει της οδηγίας επιβολή στον ιδιωτικό τομέα μιας επιβαρύνσεως, όπως το αποθεματικό εξισορροπήσεως, ενώ ο δημόσιος τομέας, ο οποίος διέπεται από την εθνική νομοθεσία, δεν υπόκειται σε καμιά οικονομικής φύσεως υποχρέωση, μια τέτοια διαφορά ως προς τη μεταχείριση δεν μπορεί να αποδοθεί και να καταλογιστεί παρά μόνο στον κοινοτικό νομοθέτη, εφόσον ο εν λόγω νομοθέτης *επέτρεψε* την εφαρμογή, από τον εθνικό νομοθέτη, κανόνων διαφορετικών σε σχέση με τους κοινούς κανόνες.

Και αυτό είναι ακόμα περισσότερο προφανές στην υπό κρίση υπόθεση αν ληφθεί υπόψη το προαναφερθέν *ιστορικό* του επιδίκου συστήματος. Πράγματι, ήδη από την εποχή της εκδόσεως της πρώτης περί ασφαλίσεων οδηγίας, τα κοινοτικά όργανα γνώριζαν κάλλιστα ότι καμιά οικονομική εγγύηση δεν προβλεπόταν στα κράτη μέλη όσον αφορά τον δημόσιο τομέα. Όπως ανέφερε η Επιτροπή, η Κοινότητα αποδέχθηκε την κατάσταση αυτή. Κατά συνέπεια, υπάγοντας — έστω και προσωρινώς — στους κοινούς προληπτικούς κανόνες μόνο τον ιδιωτικό τομέα, το Συμβούλιο επέτρεψε, ούτε λίγο ούτε πολύ, την απαλλαγή του δημοσίου τομέα από κάθε επιβάρυνση του τύπου αυτού.

Σε τελική ανάλυση, φρονώ ότι, εν προκειμένω, τα εναγόμενα Όργανα δεν μπορούν να υποστηρίζουν, προς άμυνά τους, ότι η επικρινόμενη δυσμενής διάκριση δεν είναι καταλογιστέα στην Κοινότητα.

Εξάλλου, μια τέτοια θέση θα οδηγούσε σε παράλογα αποτέλεσματα υπό την έννοια ότι η ίδια η δυσμενής διάκριση — σε περίπτωση που θα δικαιολογούνταν αντικειμενικώς — δεν θα μπορούσε να καταλογιστεί σε κανένα: ούτε στα κράτη μέλη, εφόσον νομίμως αυτά θέσπισαν ή διατήρησαν τους κανόνες τους δεδομένου ότι η οδηγία είχε επιβάλει μερική εν προκειμένω εναρμόνιση (εκτός εάν πρέπει να θεωρηθεί ότι έστω και σε περίπτωση μερικής εναρμονίσεως τα κράτη μέλη οπωσδήποτε οφείλουν, όσον αφορά τους τομείς που έχουν αφεθεί στην αρμοδιότητά τους, να θεσπίζουν κανόνες περιεχομένου αναλόγου προς αυτό των κανόνων που έχουν τεθεί με την οδηγία στους εναρμονισμένους τομείς: κάτι τέτοιο θα συνιστούσε σαφώς ανωμαλία εφόσον θα κατέληγε στη λάθρα μετατροπή της μερικής εναρμονίσεως σε πλήρη)· αλλά ούτε και στην Κοινότητα, αφής στιγμής αυτή φρονεί ότι δεν είναι υπεύθυνη για διαφορές ως προς τη μεταχείριση που συνδέονται με τον περιορισμό της σφαίρας εφαρμογής όσον αφορά τα πρόσωπα της οδηγίας. Εν ολίγοις, αυτό σημαίνει ότι, σε περίπτωση που το Συμβούλιο εναρμονίσει μερικώς τις προϋποθέσεις ασκήσεως μιας συγκεκριμένης δραστηριότητας, προβλέποντας την επιβολή επιβαρύνσεων σε ορισμένη κατηγορία επιχειρηματιών, ενώ αποκλείει από την εναρμόνιση — και επομένως από τις περί ων ο λόγος επιβαρύνσεις — άλλες κατηγορίες ανταγωνιστών επιχειρηματιών, μια τέτοια κατάσταση δεν θα μπορούσε *ποτέ* να αναλυθεί υπό το πρίσμα της τηρήσεως της αρχής της ισότητας.

Η έκταση της προβαλλομένης δυσμενούς διακρίσεως

12. Μετά την απόρριψη της προκαταρκτικής αντιρρήσεως των εναγομένων, και πριν εξετασθεί αν το αμφισβητούμενο σύστημα εισάγει ή όχι δυσμενείς διακρίσεις, έχει σημασία, πρώτ' απ' όλα να εξακριβωθεί η έκταση της προβαλλομένης δυσμενούς διακρίσεως.

Το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο δ, της οδηγίας 73/239 ορίζει ότι η εν λόγω οδηγία εφαρμόζεται στις *εργασίες* ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων για λογαριασμό ή με την υποστήριξη του κράτους. Το άρθρο 1 της οδηγίας 87/343 είναι διατυπωμένο κατά τον ίδιο ακριβώς τρόπο. Επομένως, για να ακριβολογήσω, οι εργασίες ασφαλίσεως — και όχι οι *ασφαλιστές* — είναι αυτές που μένουν έξω από τη σφαίρα εφαρμογής των εναρμονισμένων κανόνων.

Ωστόσο, δεν νομίζω ότι η διάκριση αυτή έχει και μεγάλη σημασία. Πρώτ' απ' όλα, είναι σαφές ότι οι εργασίες για λογαριασμό ή με την εγγύηση του κράτους δεν μπορούν να πραγματοποιούνται παρά μόνο από οργανισμούς και υπηρεσίες που ανήκουν — έστω και κατά διαφορετικό τρόπο — στον δημόσιο τομέα και ασκούν, κατά τρόπο θεσμοποιημένο, δραστηριότητες ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων. Επομένως, ο αποκλεισμός των εργασιών αυτών από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας είναι προς όφελος μόνο των επιχειρήσεων του δημοσίου.

Εξάλλου, πρέπει να προστεθεί ότι σε ορισμένα κράτη — και κυρίως στο Ηνωμένο Βασίλειο, αλλά και στην Ελλάδα, την Ιταλία και την Ιρλανδία — η σχετική δημόσια επιχείρηση δεν μπορεί να λειτουργεί παρά *για λογαριασμό του κράτους,* ενώ αποκλείεται *οποιαδήποτε δραστηριότητα ασκούμενη προς ίδιον λογαριασμό.* Επομένως, στις περιπτώσεις αυτές, ο αποκλεισμός των *εργασιών* από την οδηγία συμπίπτει ακριβώς με τον αποκλεισμό των *επιχειρήσεων,* εφόσον οι τελευταίες δεν μπορούν να διενεργούν εργασίες παρά μόνο για λογαριασμό του κράτους.

Σε άλλες χώρες, η κατάσταση διαφέρει μόνο φαινομενικώς. Στο Βέλγιο, η σχετική δημόσια επιχείρηση διενεργεί το σύνολο των εργασιών της προς *ίδιον λογαριασμό.* Εξάλλου, όπως π.χ. στη Γαλλία, η ανάλογη δημόσια επιχείρηση ασκεί μέρος των δραστηριοτήτων της προς *ίδιον λογαριασμό.* Εντούτοις, όπως προκύπτει από τις απαντήσεις που έδωσε η Επιτροπή στο Δικαστήριο, ούτε σε μία τέτοια κατάσταση εφαρμόζονται οι κανόνες της κοινοτικής οδηγίας. Το πολύ πολύ — και εφόσον κάτι τέτοιο προβλέπεται — μπορούν, ενδεχομένως, να ισχύουν οι προληπτικοί κανόνες που προβλέπονται από τις εθνικές διατάξεις. Αυτό, όπως φαίνεται, εξαρτάται από το γεγονός ότι οι υπηρεσίες και οι οργανισμοί που εμπλέκονται στην αγορά της ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων, έστω και όταν ενεργούν *προς ίδιον λογαριασμό,* απολαύουν ωστόσο της *εγγυήσεως* του κράτους, δεδομένου ότι τυγχάνουν — βάσει διαφορετικών, είναι αλήθεια, διαδικασιών και συστημάτων — της οικονομικής καλύψεως του δημοσίου (π.χ., στη Γαλλία, η δημόσια επιχείρηση — η Coface — προκειμένου περί δραστηριοτήτων πραγματοποιουμένων για ίδιον λογαριασμό της, αρνείται ότι εφαρμόζονται καν οι εθνικοί κανόνες παρατηρώντας ακριβώς ότι για το *σύνολο* των υποχρεώσεων υφίσταται, εν πάση περιπτώσει, η εγγύηση του δημοσίου). Εξάλλου, έστω και αν γίνει δεκτό ότι σε ορισμένα κράτη (όπως στη Γαλλία ή στο Βέλγιο) όπου μια δημόσια ασφαλιστική επιχείρηση λειτουργεί επίσης, ή αποκλειστικώς, προς ίδιον λογαριασμό,πρέπει κατ' ανάγκην η οδηγία να εφαρμόζεται επί των εργασιών αυτών, επιβάλλεται να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα κράτη αυτά παρανομούν από αρκετά έτη, εφόσον είναι δεδομένο — όπως παρατηρήθηκε — ότι οι εν λόγω εργασίες υπόκεινται, ενδεχομένως, σε εθνικούς κανόνες, ενώ ουδέποτε υπήχθησαν στους κανόνες της οδηγίας. Επομένως, σε τελευταία ανάλυση, το άρθρο 2, παράγραφος 2, στοιχείο δ, της οδηγίας, όπως τροποποιήθηκε από την επίδικη οδηγία, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αποκλείει τον *δημόσιο τομέα* της ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων από τους κοινούς προληπτικούς κανόνες που προβλέπονται για τον ιδιωτικό τομέα. Επιπλέον, στην παράγραφο 10 του υπομνήματός της αντικρούσεως, η Επιτροπή διευκρινίζει « ότι έλαβε ως βάση μια κατάσταση κατά την οποία οι ελεγκτικές εξουσίες των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των προληπτικών κανόνων, εφαρμόζονται μεν στον *ιδιωτικό* αλλά όχι και στον *δημόσιο τομέα* »·

στη συνέχεια, στην παράγραφο 11, η Επιτροπή προσθέτει ότι λόγω των φόβων που εκδηλώθηκαν στο Συμβούλιο, το εν λόγω Όργανο αποφάσισε να μην « υποβάλει τον *δημόσιο τομέα* στους ίδιους προληπτικούς κανόνες ». Με το ίδιο περίπου ύφος εκφράστηκε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με το προαναφερθέν ψήφισμά του της 17ης Οκτωβρίου 1980.

13. Αυτό είναι, επομένως, το πραγματικό περιεχόμενο του επίδικου στην υπό κρίση υπόθεση συστήματος και βάσει ακριβώς αυτού του περιεχομένου πρέπει να εξακριβωθεί αν υφίσταται ή όχι παράνομη δυσμενής διάκριση.

Για λόγους σαφηνείας θα ήταν σκόπιμο να προβώ από τώρα στη συνοπτική περιγραφή της ανάλυσης που πρόκειται να ακολουθήσει.

Καταρχάς, πρέπει να ερευνηθεί αν μεταξύ των υποκειμένων σε διαφορετικό σύστημα επιχειρηματιών, υφίσταται ή όχι ανταγωνισμός και, εφόσον κάτι τέτοιο συμβαίνει, σε ποιο βαθμό.

Εφόσον διαπιστωθεί η ύπαρξη ανταγωνισμού, θα πρέπει να εξακριβωθεί αν η διαφορά ως προς τη μεταχείριση που ζημιώνει τις ιδιωτικές επιχειρήσεις (ή τις εργασίες που εκτελούνται από αυτές) δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους.

Τέλος, κατά το μέτρο που το επίδικο σύστημα δεν δικαιολογείται αντικειμενικώς (ή εν πάση περιπτώσει είναι για άλλους λόγους παράνομο) θα πρέπει να εξακριβωθεί αν υφίστανται ή όχι προϋποθέσεις που να επιτρέπουν στους ενάγοντες την επίκληση της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας και την επιδίκαση της αιτουμένης αποζημιώσεως.

Ο ανταγωνισμός μεταξύ του ιδιωτικού και του δημοσίου τομέα στην ασφάλιση εξαγωγικών πιστώσεων

14. Βάσει του πορίσματος πραγματογνωμοσύνης που έχει επισυναφθεί στο εισαγωγικό της δίκης δικόγραφο, οι ενάγουσες ισχυρίζονται ότι η ύπαρξη ανταγωνισμού μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα, με εξαίρεση την ασφάλιση εξαγωγικών πιστώσεων για μακροπρόθεσμες εργασίες, δεν αποκλείεται. Αντιθέτως, υφίσταται έντονος ανταγωνισμός σε σχέση με τους βραχυπρόθεσμους ή μεσοπρόθεσμους εμπορικούς κινδύνους που αφορούν τις ενδοκοινοτικές εξαγωγές (ή, εν πάση περιπτώσει, που προορίζονται για τις χώρες του ΟΟΣΑ). Αντιθέτως, ο ανταγωνισμός είναι ασήμαντος όσον αφορά τους πολιτικούς κινδύνους ή, εν πάση περιπτώσει, τις εξαγωγές με προορισμό αναπτυσσόμενες χώρες. Αυτά τα γενικού χαρακτήρα συμπεράσματα στηρίζονται σε λεπτομερείς αναλύσεις σχετικά με τις τρεις οικείες αγορές (Ηνωμένο Βασίλειο, Γαλλία και Βέλγιο) αναλύσεις τις οποίες δεν προτίθεμαι να επαναλάβω εδώ ώστε να μην κάνω περισσότερο μακροσκελείς τις προτάσεις μου.

Από την πλευρά τους, τα εναγόμενα όργανα ουδόλως αμφισβητούν την ύπαρξη τμημάτων αγοράς όπου υφίσταται ανταγωνισμός μεταξύ ιδιωτικού και δημόσιου τομέα. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει θέσει εν προκειμένω ειδική ερώτηση. Απαντώντας στην ερώτηση αυτή, η Επιτροπή επιβεβαίωσε το αληθές των ισχυρισμών των εναγουσών.

Πράγματι, στο παράρτημα ΙΙ της απαντήσεως αυτής, η Επιτροπή αναφέρει ότι:

« Με εξαίρεση ελάχιστα παραδείγματα [pool de souscription (ένωση ασφαλιστών με κοινό ταμείο) PARIS όσον αφορά πολιτικούς κινδύ-

νους στη Γαλλία] ο ανταγωνισμός μεταξύ των οργανισμών που λειτουργούν με κρατική ενίσχυση και των ιδιωτικών ασφαλιστικών επιχειρήσεων έχει σχέση κατ' ουσίαν με βραχυπρόθεσμους εμπορικούς κινδύνους αφορώντες τις εξαγωγές στις χώρες του ΟΟΣΑ. Μέχρι τώρα δεν έχει προκύψει ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις έχουν τόσες δυνατότητες ώστε να ασφαλίζουν, χωρίς την εγγύηση του κράτους, πολιτικούς ή βραχυπρόθεσμους εμπορικούς κινδύνους. »

Στο ίδιο έγγραφο, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι:

— όσον αφορά το *Ηνωμένο Βασίλειο,* η δημόσια ασφαλιστική επιχείρηση, η ECGD [Export Credit Guarantee Department (οργανισμός εγγυήσεως εξαγωγικών πιστώσεων), αυτόνομος κρατικός φορέας υπό την άμεση εποπτεία του Υπουργείου Εμπορίου] βρίσκεται σε ανταγωνισμό με *διάφορες ιδιωτικές επιχειρήσεις,* μεταξύ των οποίων, η Assurances du crédit de Namur, σε σχέση με βραχυπρόθεσμους (και ενδεχομένως μεσοπρόθεσμους) εμπορικούς κινδύνους καθώς και, σε ασήμαντο βαθμό,πολιτικούς κινδύνους·

— όσον αφορά τη *Γαλλία,* η σχετική δημόσια επιχείρηση, η Coface (ανώνυμη εταιρία ελεγχόμενη εμμέσως από το κράτος) *ανταγωνίζεται τις ιδιωτικές επιχειρήσεις,* μεταξύ των οποίων την Assurances du crédit de Namur, σε σχέση με βραχυπρόθεσμους εμπορικούς κινδύνους (εξάλλου, μεταξύ των ιδιωτικών επιχειρήσεων, η ένωση PARIS εξασφαλίζει πολιτικούς κινδύνους χωρίς την εγγύηση του κράτους)·

— όσον αφορά το *Βέλγιο,* η σχετική δημόσια επιχείρηση, η OND, *ανταγωνίζεται τις ιδιωτικές επιχειρήσεις,* μεταξύ των οποίων η Assurances du crédit de Namur, σε σχέση με εμπορικούς γενικώς κινδύνους και, από το 1986, πολιτικούς κινδύνους.

Στις εξατομικευμένες αυτές διαπιστώσεις προστίθενται, ως μια επί πλέον επιβεβαίωση, δηλαδή οι παρατηρήσεις που διατύπωσαν η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά την κατάρτιση της οδηγίας 87/343 καθώς και η ίδια η Επιτροπή με το υπόμνημά της που έχει συναφθεί στην πρόταση τροποποιήσεως της ίδιας αυτής οδηγίας. Οι παρατηρήσεις αυτές περιλαμβάνονται στις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας.

Με βάση τα στοιχεία αυτά, θεωρώ ως δεδομένο και πέραν πάσης αμφιβολίας (χωρίς να είναι ανάγκη να ελεγχθεί η ύπαρξη ή μη σχέσεων δυνητικού ανταγωνισμού) ότι ο ιδιωτικός και ο δημόσιος τομέας βρίσκονται σε ανταγωνισμό όσον αφορά τις συμφυείς με τα προαναφερθέντα τμήματα αγοράς εργασίες.

Είναι ομοίως δεδομένο ότι η οδηγία 87/343 αύξησε, με την καθιέρωση του αποθεματικού εξισορροπήσεως, τις οικονομικές επιβαρύνσεις του ιδιωτικού τομέα, ενώ, αντιθέτως, συνεχίστηκε ο αποκλεισμός του δημοσίου τομέα από το κοινό σύστημα (πράγμα που σημαίνει στην πράξη ότι ο τομέας αυτός όντως δεν υπόκειται σε καμιά ανάλογη επιβάρυνση).

Επομένως, πρόκειται για ένα διπλό σύστημα, ικανό να προκαλέσει διαφορές ως προς τη μεταχείριση μεταξύ ανταγωνιστών επιχειρηματιών. Έχει, ως εκ τούτου, σημασία να ελεγχθεί αν οι διαφορές αυτές ως προς το σύστημα δικαιολογούνται ή όχι από αντικειμενικούς λόγους.

Όσον αφορά τη δικαιολόγηση της υπάρξεως διαφορών μεταχειρίσεως

15. Για να δικαιολογήσουν τον αποκλεισμό του δημοσίου τομέα από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, τα εναγόμενα όργανα προέβαλαν κατ' ουσίαν δύο ισχυρισμούς.

Ο πρώτος, που είναι επίσης ο μόνος που μνημονεύεται στις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας 87/343 (βλ. δεύτερη αιτιολογική σκέψη), συνίσταται στο ότι ο δημόσιος τομέας δεδομένου ότι λειτουργεί υπό την εγγύηση και, επομένως, υπό την οικονομική κάλυψη του κράτους, δεν απαιτεί προστατευτικούς κανόνες υπέρ των ασφαλισμένων.

Ο δεύτερος στο ότι η υπαγωγή του δημοσίου τομέα στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αποδεικνύεται *δύσκολη*, τόσο λόγω της ποικιλίας των νομικών καθεστώτων και της οικονομικής διαρθρώσεως των οργανισμών που λειτουργούν σε κάθε κράτος μέλος όσο και λόγω της φύσεως των ασκουμένων από τους οργανισμούς αυτούς δραστηριοτήτων οι οποίες συνεπάγονται συχνά επιλογές εξωτερικής πολιτικής.

Αναφορικά με το πρώτο επιχείρημα επιβάλλεται εξ αρχής μια διευκρίνηση. Πράγματι, δεν αμφισβητείται ότι τα κράτη μέλη χρηματοδοτούν την ασφάλιση των εξαγωγικών πιστώσεων σε σχέση με κινδύνους που συνήθως δεν καλύπτονται από τις ιδιωτικές ασφαλιστικές επιχειρήσεις (π.χ. πολιτικοί κίνδυνοι). Ωστόσο, στις περιπτώσεις αυτές, οι δημόσιοι οργανισμοί δεν ανταγωνίζονται τις ιδιωτικές επιχειρήσεις αλλά διαδραματίζουν συμπληρωματικό ρόλο παρέχοντες υπηρεσίες που η αγορά δεν είναι σε θέση η ίδια να προσφέρει.

Πολύ διαφορετική είναι, όμως, η κατάσταση στους τομείς όπου υφίσταται ανταγωνισμός. Όντως, όσον αφορά τους τομείς αυτούς, υφίστανται μεγάλες αμφιβολίες σχετικά με το αν τα κράτη μπορούν νομίμως να παρέχουν οικονομική κάλυψη στις δημόσιες επιχειρήσεις. Πράγματι, μια τέτοια παρέμβαση θα μπορούσε να αποδειχθεί ασυμβίβαστη με τους κανόνες περί κρατικών ενισχύσεων και της στάσεως που το κράτος πρέπει να τηρεί σε σχέση με τις δημόσιες επιχειρήσεις ή, εν πάση περιπτώσει, αυτές που υπόκεινται στην επιρροή του.

Είναι αληθές ότι μέχρι τώρα το ασυμβίβαστο αυτό δεν έχει αποτελέσει το αντικείμενο αποφάσεως της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 90 ή του άρθρου 93 της Συνθήκης. Αλλά εξίσου αληθές είναι ότι ούτε έχει προσκομισθεί απόδειξη περί του αντιθέτου. Εξάλλου, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, με το προαναφερθέν ψήφισμά του, αφού παρατήρησε ότι ο αποκλεισμός από το πεδίον εφαρμογής της οδηγίας των εργασιών που πραγματοποιούνται για λογαριασμό ή υπό την εγγύηση του κράτους «διαιωνίζει τη διαφορά ως προς τη μεταχείριση που υφίσταται μεταξύ του δημοσίου και του ιδιωτικού τομέα», διευκρίνισε ότι, όσον αφορά τις ενδοκοινοτικές εξαγωγές, «η εγγύηση του κράτους (αποτελεί) απαράδεκτη ενίσχυση στο πλαίσιο του ενδοκοινοτικού εμπορίου». Τέλος, η Επιτροπή, απαντώντας σε ερωτήσεις του Δικαστηρίου, επιβεβαίωσε ότι η δυνατότητα εφαρμογής των άρθρων 90 και 92 στις οικονομικές σχέσεις μεταξύ των κρατών και των οργανισμών περί των οποίων πρόκειται αποτελεί ζήτημα σχετικά με το οποίο εκφράζονται «έντονες τη στιγμή αυτή διαφωνίες» και επιβεβαίωσε επιπλέον, εκφράζοντας ταυτόχρονα την αβεβαιότητά της όσον αφορά τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 90, παράγραφος 1, ότι οι οικονομικές εγγυήσεις του δημοσίου «είναι δυνατό να έχουν σημασία από πλευράς του άρθρου 92».

Νομίζω ότι γενικώς πρέπει να αποκλειστεί το ότι είναι δυνατό η διαφορετική μεταχείριση επιχειρηματιών να δικαιολογείται από τη δια-

φορετική κατάστασή τους όταν αυτή συνδέεται με περιστάσεις ή συνθήκες των οποίων η νομιμότητα φαίνεται αμφίβολη.

Πράγματι, ενώ η οδηγία λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι οι εν λόγω δημόσιοι οργανισμοί ενεργούν υπό την οικονομική κάλυψη του κράτους, παραμένει, αντιθέτως, αδιάφορη αναφορικά με την περίσταση ότι οι ανταγωνιστικές ιδιωτικές επιχειρήσεις δεν απολαύουν παρόμοιας καλύψεως. Επομένως, η οδηγία αποσιωπά το γεγονός ότι η οικονομική παρέμβαση του κράτους, κατά το μέτρο που προορίζεται μόνο στους δημοσίους οργανισμούς, συνιστά, με τη σειρά της, δυσμενή διάκριση και στρεβλώνει τον ανταγωνισμό. Και ενώ η δυσμενής αυτή διάκριση θα έπρεπε να δικαιολογηθεί, όλως αντιθέτως, δεν συνοδεύεται από καμιά αντικειμενική εξήγηση, μολονότι έρχεται σε καταφανή αντίθεση με την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ιδιωτικών και δημοσίων επιχειρήσεων, αρχή που κατοχυρώνεται από το άρθρο 90 της Συνθήκης.

Με άλλα λόγια, φρονώ ότι πράγματι επιδιώκεται εν προκειμένω μια δυσμενής διάκριση μεταξύ ανταγωνιστών επιχειρηματιών να δικαιολογηθεί από μια άλλη δυσμενή διάκριση μεταξύ των ίδιων επιχειρηματιών, για την οποία ωστόσο δεν παρέχεται καμιά δικαιολογία.

Πέραν οποιασδήποτε νομικής φύσεως θεωρήσεως, νομίζω ότι ένα τέτοιο αποτέλεσμα είναι αντίθετο προς την απλή κοινή λογική, εφόσον καταλήγει, στην πραγματικότητα, στο να καθιστά νόμιμη μια διπλή στρέβλωση σε βάρος των ιδιωτικών ασφαλιστικών επιχειρήσεων: οι εν λόγω επιχειρήσεις υφίστανται μια πρώτη ζημία λόγω του ότι αναγκάζονται να ανταγωνίζονται τις επιχειρήσεις που απολαύουν της οικονομικής καλύψεως του κράτους και μια δεύτερη ζημία λόγω του ότι η ίδια αυτή κατάσταση χρησιμοποιείται από το Συμβούλιο προκειμένου να δικαιολογηθεί ένας κανόνας που επιβάλλει στον ιδιωτικό τομέα, όχι όμως και στον δημόσιο, την αναγκαία για τη σύσταση αποθεματικών οικονομική επιβάρυνση.

16. Λόγω, ίσως, της απαράδεκτης αυτής καταστάσεως, οι εναγόμενοι επέμειναν ολονέν και περισσότερο, κατά τη διάρκεια της δίκης, επί του δευτέρου ισχυρισμού ο οποίος υπήρξε ο καθοριστικός για τον αποκλεισμό του δημοσίου τομέα από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.

Εν ολίγοις, οι εναγόμενοι υποστήριξαν ότι, ενόψει των συγκεκριμένων χαρακτηριστικών των οργανισμών που ενεργούν για λογαριασμό ή με την εγγύση του κράτους, αποδείχθηκε αδύνατη η θέσπιση με την οδηγία 87/343 ενιαίου συστήματος.

Εν τούτοις, και κατά του επιχειρήματος αυτού μπορούν να προβληθούν διάφορες αντιρρήσεις.

Πρώτ' απ' όλα, τα κοινοτικά όργανα ισχυρίστηκαν ότι αυτό που εμπόδιζε τη θέσπιση ενός τέτοιου συστήματος ήταν η ποικιλία των νομικών καθεστώτων και της οικονομικής διαρθρώσεως των επιχειρήσεων του δημόσιου τομέα στις διάφορες χώρες. Ειδικότερα, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι σε έξι κράτη μέλη (Βέλγιο, Δανία, Ιταλία, Ηνωμένο Βασίλειο, Λουξεμβούργο και Πορτογαλία) οι επιχειρήσεις αυτές δρουν ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, σε πέντε άλλα (Ισπανία, Ιρλανδία, Γαλλία, Κάτω Χώρες και Ελλάδα) είναι εταιρίες ιδιωτικού δικαίου ενώ, τέλος, σε ένα άλλο κράτος μέλος (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας), πρόκειται για μικτό consortium ιδιωτικού και δημοσίου δικαίου. Εξάλλου, η Επιτροπή ανέφερε ότι σε ορισμένες

περιπτώσεις οι εν λόγω οργανισμοί ενεργούν και για δικό τους λογαριασμό.

Παρ' όλ' αυτά, οι εναγόμενοι δεν διευκρινίζουν για ποιο λόγο τέτοια χαρακτηριστικά δικαιολόγησαν τον *άνευ ετέρου* αποκλεισμό του δημοσίου τομέα από την οδηγία.

Βεβαίως, είναι αληθές ότι υφίστανται διαφορετικές καταστάσεις ανάλογα με τα κράτη μέλη. Αλλ' αυτό ακριβώς επιδιώκει να εξαλείψει μια οδηγία εναρμονίσεως και δεν μπορεί, επομένως, η εν λόγω κατάσταση να θεωρηθεί, αυτή καθ' εαυτή, ως ανυπέρβλητο εμπόδιο. Επομένως, εφόσον είχε αποφασισθεί η εναρμόνιση να περιοριστεί σε μία μόνο κατηγορία επιχειρήσεων, το Συμβούλιο όφειλε να δικαιολογήσει τον περιορισμό αυτό — ο οποίος, όπως προείπα, δημιουργεί στρέβλωση στον ανταγωνισμό — επικαλούμενο *ειδικές δυσχέρειες διαφορετικές* απ' αυτές που απαντώνται συνήθως όταν πρόκειται για εναρμόνιση διαφορετικών εθνικών συστημάτων. Είναι απαράδεκτο να επιζητεί το Συμβούλιο να δικαιολογήσει τη μη θέσπιση ενιαίου συστήματος, ισχυριζόμενο απλώς ότι κάτι τέτοιο θα συνεπαγόταν παρέμβαση σε μη ομοιόμορφες νομοθεσίες· αντιθέτως, όφειλε να διευκρινίσει τον *λόγο για τον οποίο* μια τέτοια παρέμβαση θα αποδεικνυόταν στην πράξη αδύνατη.

Αλλά υπάρχει και κάτι περισσότερο. Πράγματι, πρέπει να παρατηρηθεί ότι, σε ανύποπτο χρόνο, η ίδια η Επιτροπή είχε υποστηρίξει όχι μόνον ότι ήταν ανάγκη να υφίσταται ένα ομοιόμορφο σύστημα ώστε να διασφαλίζεται η ουδετερότητα και η διαφάνεια στον ανταγωνισμό, αλλά και ότι ήταν δυνατή, στην πράξη, η επέκταση και στον δημόσιο τομέα του εναρμονισμένου συστήματος (βλ. προαναφερθέν υπόμνημα). Ανάλογες εξάλου απόψεις — όπως επανειλημμένα υπέμνησα — είχαν ήδη διατυπώσει το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή· αυτό — νομίζω — ότι διαψεύδει κατά τον πλέον κατηγορηματικό τρόπο το ότι υπήρξαν πραγματικές, και δη τεχνικής φύσεως, δυσχέρειες για τη δημιουργία ενός συστήματος που θα ήταν όμοιο για το σύνολο των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων.

Επομένως, ενόψει των περιστάσεων αυτών, δεν νομίζω ότι μπορεί να υποστηριχθεί ότι λόγοι συμφυείς με τη δομή ή το νομικό καθεστώς των οργανισμών του δημοσίου τομέα επιτρέπουν τον αποκλεισμό των εν λόγω οργανισμών από την οδηγία. Εξάλλου, έστω και αν γίνει δεκτό ότι τεχνικής φύσεως δυσχέρειες εμποδίζουν τη θέσπιση ομοιομόρφου συστήματος, οι δυσχέρειες αυτές — οπωσδήποτε όχι ανυπέρβλητες — δεν μπορούν σε καμιά περίπτωση να δικαιολογήσουν την επ' αόριστον παράταση ενός εισάγοντος δυσμενείς διακρίσεις συστήματος.

Όσον αφορά την παρατήτηση ότι οι δημόσιοι οργανισμοί δρουν, όσον αφορά τις επιλογές τους, βάσει θεωρήσεων εξωτερικής πολιτικής, αρκεί η παρατήρηση ότι οι εκτιμήσεις αυτές αφορούν τομείς της αγοράς όπου δεν λειτουργούν ιδιωτικές επιχειρήσεις (μακροπρόθεσμοι και πολιτικοί κίνδυνοι) και όπου, επομένως, απουσιάζει ο ανταγωνισμός. Αυτό, ωστόσο, δεν σημαίνει ότι σε άλλα πεδία, όπου υφίσταται ανταγωνισμός και όπου ελάχιστη ή καμία σημασία δεν έχουν πολιτικές θεωρήσεις, δεν είναι ούτε δυνατή ούτε αναγκαία η θέσπιση ενός ομοιόμορφου συστήματος.

Σε τελευταία ανάλυση, φρονώ ότι η οδηγία 87/343 εισάγει δυσμενείς διακρίσεις εφόσον αποκλείει επ' αόριστον από το πεδίον εφαρμογής των κοινών προληπτικών κανόνων τον δημόσιο τομέα των ασφαλίσεων εξαγωγικών πιστώσεων. Εξάλλου, εφόσον η διαπιστωθείσα δυσμενής διάκριση έχει ως αποτέλεσμα να

ζημιώνεται ο ιδιωτικός τομέας σε σχέση με τον δημόσιο, έχω τη γνώμη ότι υφίσταται, επίσης εν προκειμένω, παράβαση του άρθρου 90, παράγραφος 1, της Συνθήκης, το οποίο καθιερώνει τη γενική αρχή της ισότητας, επιβάλλοντας στα κράτη μέλη καθώς και στα κοινοτικά όργανα την τήρηση της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ ιδιωτικών και δημοσίων επιχειρήσεων.

Άλλοι ισχυρισμοί σχετικά με την έλλειψη νομιμότητας της επίδικης οδηγίας

17. Ενόψει του συμπεράσματος στο οποίο κατέληξα σε σχέση με την παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, νομίζω ότι πρέπει να περιοριστώ σε μερικές πολύ σύντομες παρατηρήσεις όσον αφορά τις λοιπές αιτιάσεις των εναγουσών σε σχέση με τη νομιμότητα. Και αυτό για τον πρόσθετο λόγο ότι, όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η ουσιώδης επίκριση επί της οποίας στηρίζεται η υπό κρίση αγωγή είναι ότι η οδηγία εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, ενώ οι λοιπές επικρίσεις είτε έχουν ατελώς αναπτυχθεί είτε συγχέονται με τα επιχείρηματα που έχουν προβληθεί σε σχέση με την παραβιάση της αρχής της ισότητας.

Όσον αφορά την παράβαση του άρθρου 90, παράγραφος 1, και του άρθρου 52 της Συνθήκης, οι ενάγουσες διατείνονται ότι διάκριση σε βάρος του ιδιωτικού τομέα συνεπάγεται αρνητικά αποτελέσματα όσον αφορά την ελευθερία εγκαταστάσεως των ιδιωτικών ασφαλιστικών εταιριών. Χωρίς να χρειάζεται να εξεταστεί αν είναι εν προκειμένω δυνατή η διαπίστωση παραβάσεως του άρθρου 52, θεωρώ ότι αρκεί η παρατήρηση ότι η επίκριση αυτή βρίσκει, εν πάση περιπτώσει, την αναγκαία θεμελίωσή της στο γεγονός ότι η επίδικη οδηγία εισάγει δυσμενείς διακρίσεις και ότι, ως εκ τούτου, το Δικαστήριο, το οποίο καλείται να αποφανθεί επί του αιτήματος της καταβολής αποζημιώσεως, μπορεί κάλλιστα να περιοριστεί στο να διαπιστώσει την προβαλλόμενη δυσμενή διάκριση, χωρίς να οφείλει, στη συνέχεια, να εξετάσει τις επιπτώσεις της όσον αφορά το δικαίωμα εγκαταστάσεως ενόψει των δραστηριοτήτων περί των οποίων πρόκειται.

Εξάλλου, οι ενάγουσες ισχυρίζονται ότι η εγγύηση που το κράτος παρέχει στους ασφαλιστές του δημοσίου τομέα αποτελεί ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 92. Έχω ήδη παρατηρήσει ότι διατηρώ σοβαρές αμφιβολίες ως προς το συμβιβαστό της εγγυήσεως του δημοσίου με τους κοινοτικούς κανόνες όσον αφορά τις ενισχύσεις. Ωστόσο, η σκέψη αυτή οδηγεί στο συμπέρασμα ότι η προβαλλόμενη δυσμενής διάκριση, έστω και αν δεν δικαιολογείται αντικειμενικώς, δεν αποτελεί, αυτή καθαυτή, ελάττωμα της οδηγίας. Το συμβιβαστό αυτής ταύτης της ενισχύσεως θα πρέπει οπωσδήποτε να ελεγχθεί σύμφωνα με την προβλεπόμενη προς τούτο διαδικασία.

Όσον αφορά, εξάλλου, την ύπαρξη καταχρήσεως εξουσίας, λόγω του ότι οι πρόσθετες εγγυήσεις που έχουν εισαχθεί με την οδηγία 87/343 οφείλονται όχι στην πραγματική ανάγκη προστασίας των τρίτων αλλά αποκλειστικά στην πολιτική πίεση ενός κράτους μέλους, αρκεί η παρατήρηση ότι πρόκειται για απλό ισχυρισμό μη συνοδευόμενο από κανένα αποδεικτικό στοιχείο και πρέπει, κατά συνέπεια, να απορριφθεί.

Όσον αφορά, τέλος, την αιτίαση ότι τα κοινοτικά όργανα ελέγχονται για την αντίθετη προς τον νόμο παράλειψή τους να θεσπίσουν ομοιόμορφο σύστημα για τους δύο τομείς πριν από την εκπνοή της καθορισθείσας από την οδηγία 73/239 προθεσμίας των τεσσάρων ετών, αρκεί η παρατήρηση ότι η προθεσμία αυτή είναι προγραμματικού χαρακτήρα και δεν επιβάλλει ως εκ τούτου καμιά υποχρέωση προς ενέργεια στα Όργανα. Εξάλλου και οι ίδιες οι ενάγουσες

έχουν αναγνωρίσει κάτι τέτοιο, εφόσον τροποποίησαν, με το υπόμνημά τους απαντήσεως, τη σχετική τους επιχειρηματολογία υποστηρίζοντας ότι τα κοινοτικά όργανα έχουν παρανομήσει λόγω του ότι δεν θέσπισαν, ακόμη και μετά την εκπνοή της προθεσμίας των τεσσάρων ετών, κανένα μέτρο για να θέσουν τέρμα σε μια αδικαιολόγητη διαφορά μεταχειρίσεως. Γεγονός είναι πάντως ότι αφής στιγμής τα όργανα εξέδωσαν, πράγματι, μια πράξη — την οδηγία 87/343 — τέθηκε τέρμα στην αδράνειά τους, έστω και αν η πράξη αυτή έχει περιεχόμενο διαφορετικό από αυτό που θα επιθυμούσαν οι ενάγουσες. Από το χρονικό αυτό σημείο, η επικρινόμενη διαφορά μεταχειρίσεως πρέπει να θεωρηθεί ως οφειλόμενη στην οδηγία και μόνο, η οποία επιβεβαιώνει κατά θετικό τρόπο τη διαφορά ως προς το σύστημα που υφίσταται μεταξύ των δύο τομέων, και όχι σε παράλειψη συνισταμένη στη μη εισαγωγή ομοιομόρφων κανόνων. Επομένως, η επίκριση σχετικά με την προβαλλόμενη παράλλειψη των οργάνων πρέπει να εξομοιωθεί, συναγωγικώς, με τον ισχυρισμό ότι η οδηγία 87/343 εισάγει δυσμενείς διακρίσεις, ο οποίος εξετάστηκε ανωτέρω.

Η ευθύνη της Κοινότητας

18. Από την εποχή της εκδόσεως της αποφάσεώς του Schöppenstedt (απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1971, 5/71, Racc. 1971, σ. 975, σκέψη 11), το Δικαστήριο αποφαίνεται σταθερά ότι «ζήτημα ευθύνης της Κοινότητας λόγω κανονιστικής πράξεως η οποία συνεπάγεται επιλογές οικονομικής πολιτικής ανακύπτει μόνο σε περίπτωση που υφίσταται κατάφωρη παραβίαση υπέρτερου κανόνα δικαίου προστατεύοντος τους ιδιώτες» [8].

8 — Βλ. τις αποφάσεις της 25ης Μαΐου 1978, 83/76 και 94/76, 4/77, 15/77 και 40/77, HNL (Racc. 1978, σ. 1209), της 4ης Οκτωβρίου 1979, 238/78, Ireks-Arkady (ECR 179, σ. 2955)· 241/78, 242/78, 245/78 έως 150/78, DGV (Racc. 1979, σ. 3017)· 261/78 και 262/78, Interquell-Chemie (Racc. 1979, σ. 3045)· της 5ης Δεκεμβρίου 1979, 116/77 και 124/77, Amylum (Racc. 1979, σ. 3497)· της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 197/80 έως 200/80, 243/80, 245/80 και 247/80, Ludwigshafener Walzmühle (Συλλογή 1981, σ. 3211)· της 6ης Δεκεμβρίου 1984, 59/83, Biovilac (Συλλογή 1984, σ. 4057)· της 19ης Σεπτεμβρίου 1985, 194/83 έως 206/83, Αστέρης (Συλλογή 1985, σ. 2815)· της 30ής Μαΐου 1989, 20/88, Roquette Frères (Συλλογή 1989, σ. 1553), και της 26ης Ιουνίου 1990, C-152/88, Sofrimport (Συλλογή 1990, σ. I-2477).

Ουδεμία μπορεί να υφίσταται, εν προκειμένω, αμφιβολία σχετικά με τον νομοθετικό χαρακτήρα της οδηγίας 87/343, με την οποία συμπληρώθηκε το θεσπισθέν με την οδηγία 73/239 σύστημα και, η οποία, ως εκ τούτου, προστέθηκε στο κοινοτικό σύστημα σχετικά με τις προϋποθέσεις προσβάσεως στην αγορά και την άσκηση της πρωτασφαλίσεως εκτός της ασφαλίσεως ζωής.

Ωστόσο, πρέπει, παρ' όλα αυτά, να παρατηρηθεί ότι στο πλαίσιο του προσδιορισμού του πεδίου εφαρμογής του συστήματος αυτού, η διακριτική εξουσία που διαθέτει ο κοινοτικός νομοθέτης περιορίζεται αυστηρά από την κατηγορηματική υποχρέωση της τηρήσεως της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, αρχής στην οποία πρέπει να αναγνωριστεί, όπως προκύπτει και από την προαναφερθείσα απόφαση HNL, ο χαρακτήρας ενός «υπέρτερου κανόνα δικαίου προστατεύοντος τους ιδιώτες».

Εν προκειμένω, προκύπτει, αφενός, ότι η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως παραβιάστηκε και, αφετέρου και κυρίως, ότι η παραβίαση αυτή είναι ιδιαζόντως καταφανής. Πράγματι, το Συμβούλιο, παρατείνοντας επ' αόριστον — μέσω της οδηγίας 87/343 — τον αποκλεισμό του δημοσίου τομέα από το εναρμονισμένο σύστημα, αγνόησε πλήρως τις απόψεις των άλλων οργάνων τα οποία είχαν από συμφώνου τονίσει τόσο την *ανάγκη* να τεθεί τέρμα στην ύπαρξη ενός διπλού συστήματος, λόγω του εισάγοντος διακρίσεις χαρακτήρα του και των στρεβλώσεων στον ανταγωνισμό που αυτό συνεπαγόταν, και τη *δυνατότητα*, από τεχνική άποψη, να επιτευχθεί ένα τέτοιο αποτέλεσμα διά της απλής επεκτάσεως στον δημόσιο τομέα των προληπτικών κανόνων που ήδη προβλέπονταν για τον ιδιωτικό τομέα. Εξάλλου, οι εκτιμήσεις αυτές βρίσκονταν σε πλήρη εναρμόνιση με αυτά που ήδη όριζε η οδηγία του 1973, η οποία είχε θεσπίσει το διπλό σύστημα ως ένα καθαρά μεταβατικό μέτρο προοριζόμενο να καταργηθεί εντός προθεσμίας τεσσάρων ετών.

Είναι αληθές ότι στην προθεσμία αυτή δεν μπορεί να προσδοθεί επιτακτικός χαρακτήρας, αλλά είναι επίσης αληθές ότι αυτή δεν στερείται παντελώς σημασίας· χρησιμεύει τουλάχιστον για να δειχθεί ότι, ήδη από το 1973, το Συμβούλιο γνώριζε τους κινδύνους στρεβλώσεως του ανταγωνισμού που οφείλονταν στην έλλειψη ομοιομόρφου συστήματος και είχε, ως εκ τούτου, κρίνει αναγκαίο να προβεί εντός σύντομης προθεσμίας στον αναγκαίο νομοθετικό συντονισμό.

Πρέπει να παρατηρηθεί ότι δέκα έτη μετά τη λήξη της προθεσμίας αυτής, το Συμβούλιο απέφυγε να κινήσει οποιαδήποτε διαδικασία σχετικού συντονισμού — έστω και μερικού ή προοδευτικού — και περιορίστηκε στην απλή συνέχιση και — επιπλέον — επ' αόριστον του αποκλεισμού του δημοσίου τομέα από τους κοινούς κανόνες.

Φρονώ επομένως ότι το Συμβούλιο παρέτεινε αυθαίρετα και επ' αόριστον μια εισάγουσα δυσμενείς διακρίσεις ρύθμιση η οποία είχε ήδη αρκετά διαρκέσει και ότι, πράττοντας έτσι, « υπερέβη, κατά τρόπο καταφανή και σοβαρό, τα όρια που επιβάλλονται στην άσκηση των εξουσιών του » (απόφαση HNL, σκέψη 6).

Πρέπει εξάλλου να παρατηρηθεί ότι αποκλείεται, εν προκειμένω, η προκύψασα από τη δυσμενή διάκριση ζημία να είχε επιπτώσεις σε « ευρύτατες κατηγορίες επιχειρηματιών » (βλ. απόφαση HNL, σκέψη 7)· αντιθέτως, η εν λόγω ζημία αφορά μια περιορισμένη και σαφώς καθορισμένη ομάδα επιχειρήσεων.

Τέλος, πιστεύω ότι το γεγονός ότι ο ιδιωτικός τομέας υπόκειται σε επαχθές σύστημα οικονομικών εγγυήσεων, ενώ ο κύριος ανταγωνιστής του απαλλάσσεται από μια τέτοια επιβάρυνση, πρέπει οπωσδήποτε να θεωρηθεί ως ζημία η οποία υπερβαίνει « το εύρος των οικονομικών κινδύνων που είναι συμφυείς με τις δραστηριότητες στους σχετικούς (...) τομείς » (βλ. ανωτέρω απόφαση).

Σε τελευταία ανάλυση, έχω τη γνώμη ότι, αφενός, δεν υφίστανται λόγοι γενικού συμφέροντος που να δικαιολογούν, εν προκειμένω, την επιλογή του Συμβουλίου να παρατείνει επ' αόριστον το διπλό σύστημα ασφαλίσεως εξαγωγικών πιστώσεων και, αφετέρου, ότι η διαφορά αυτή μεταχειρίσεως θίγει συγκεκριμένα συμφέροντα τα οποία δεν είναι μόνο σημαντικά από οικονομική άποψη αλλά επίσης θεωρούνται άξια προστασίας δυνάμει θεμελιωδών κανόνων της κοινής αγοράς.

Επομένως, η επίδικη οδηγία « παραβιάζει σοβαρώς υπέρτερο κανόνα δικαίου αποσκοπούντα στην προστασία των ιδιωτών » και είναι ως εκ τούτου ικανή να συνεπάγεται την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας.

Όσον αφορά τη ζημία

19. Όπως προκύπτει από την έκθεση πραγματογνωμοσύνης που είναι συνημμένη στο εισαγωγικό της δικής δικόγραφο, οι ενάγουσες ζητούν ρητώς την αποκατάσταση της ζημίας που προέκυψε από τη θέση σε ισχύ της οδηγίας 87/343, δηλαδή τη ζημία που προκλήθηκε από το γεγονός ότι το αποθεματικό εξισορροπήσεως, περί του οποίου γίνεται μνεία στο άρθρο 1 της οδηγίας αυτής, πρέπει να συστήνεται αποκλειστικά από τις ιδιωτικές και όχι από τις δημόσιες επιχειρήσεις.

Το αίτημα αποζημιώσεως στηρίζεται στο γεγονός ότι οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, λόγω ακριβώς του ανταγωνισμού των δημοσίων επιχειρήσεων, αδυνατούν να μεταφέρουν στα ασφάλιστρα, και επομένως να μετακυλίσουν

σε μεταγενέστερο στάδιο, την επιβάρυνση που αποτελεί η σύσταση και η διαχείριση του αποθεματικού. Απ' αυτό προκύπτει ότι οι επιχειρήσεις αυτές αναγκάζονται να φέρουν στο ακέραιο την επιβάρυνση αυτή η οποία, επομένως, καταλήγει στο να μειώνει την απόδοση του επενδεδυμένου κεφαλαίου.

Πρόκειται, προφανώς, για καθαρά υποθετική συλλογιστική η οποία, ωστόσο, στηρίζεται σε ένα επιχείρημα — την αδυναμία μετακυλίσεως σε μεταγενέστερο στάδιο — το οποίο είναι απολύτως πειστικό, δεδομένου ότι, όπως έχει αποδειχθεί, υφίσταται ανταγωνισμός μεταξύ των δύο κατηγοριών επιχειρήσεων. Εξάλλου, τα εναγόμενα Όργανα ουδεμία προσκόμισαν απόδειξη προκειμένου να αμφισβητήσουν το βάσιμο της συλλογιστικής αυτής.

Επομένως, θεωρώ ότι οι ενάγουσες απέδειξαν την ύπαρξη οικονομικής ζημίας η οποία προκλήθηκε από τη θέση σε ισχύ της επίδικης οδηγίας. Όσον αφορά το ύψος της ζημίας, νομίζω ότι το Δικαστήριο θα πρέπει να ζητήσει από τους διαδίκους να συμφωνήσουν ως προς το σχετικό ποσό εντός ορισμένης προθεσμίας, μετά την εκπνοή της οποίας θα πρέπει να αποφασίσει το Δικαστήριο.

Συμπέρασμα

20. Ενόψει όλων των προηγουμένων σκέψεων προτείνω στο Δικαστήριο:

— να κηρύξει απαράδεκτη την αγωγή·

σε περίπτωση όμως που θα γινόταν δεκτό το αίτημα αποζημιώσεως:

— να αναγνωρίσει ότι η Κοινότητα ευθύνεται για τις ζημίες που προκλήθηκαν από τη θέση σε ισχύ της οδηγίας 87/343, ενώ το ποσό της σχετικής αποζημιώσεως θα πρέπει να καθορισθεί με κοινή συμφωνία των διαδίκων ή, ελλείψει συμφωνίας, με μεταγενέστερη απόφαση του Δικαστηρίου.