ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
GIUSEPPE TESAURO
της 28ης Νοεμβρίου 1995 *

Περιεχόμενα

Πραγματικά περιστατικά, εθνικές ρυθμίσεις και προδικαστικά ερωτήματα ..... I - 1067

α) Υπόθεση C-46/93 (Brasserie du Pêcheur) ..... I - 1068

β) Υπόθεση C-48/93 (Factortame III) ..... I - 1070

Οι όροι του προβλήματος και διάγραμμα των προτάσεων ..... I - 1074

I — Περί της αρχής της ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό ..... I - 1076

α) Η αποδοχή της ευθύνης των μη συμμορφωθέντων κρατών μελών προς αποζημίωση, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου: η απόφαση Francovich και η προϊστορία της ..... I - 1078

β) Η «κοινοτική» αρχή της ευθύνης: απλώς μέσο για την πλήρωση ενός κενού στην προστασία των δικαιωμάτων ή αρχή ευρυτάτης εμβέλειας; ..... I - 1082

γ) Η υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση πό πράξη ή παράλειψη του νομοθέτη ..... I - 1088

II — Περί των προϋποθέσεων της υποχρεώσεως του Δημοσίου προς αποζημίωση .... I - 1095

1. Η λύση Francovich ..... I - 1097

2. Η νομολογία βάσει του άρθρου 215, δεύτερο εδάφιο ..... I - 1100

3. Τα «κοινοτικά» κριτήρια που αφορούν τις γενικές προϋποθέσεις της ευθύνης ..... I - 1104

α) Ζημιογόνο γεγονός: η παράβαση κοινοτικών κανόνων ..... I - 1105

— κατάφωρος και βαρύς χαρακτήρας της παραβάσεως ..... I - 1106

— το πταίσμα: απαραίτητο στοιχείο; ..... I - 1111

β) Η ύπαρξη ζημίας ..... I - 1114

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

γ) Η αιτιώδης συνάφεια ..... I - 1116

— η συμπεριφορά του ζημιωθέντος ..... I - 1117

— αξίωση αποζημιώσεως και μέσα παροχής διοικητικής εννόμου προστασίας: αυτοτέλεια ή παρεπόμενον; ..... I - 1117

4. Οι λοιπές προϋποθέσεις ..... I - 1120

5. Ο χρόνος γενέσεως της υποχρεώσεως αποζημιώσεως ..... I - 1123

III — Οι απαντήσεις στα ερωτήματα των εθνικών δικαστηρίων ..... I - 1124

α) Υπόθεση C-46/93 (Brasserie du Pêcheur) ..... I - 1124

β) Υπόθεση C-48/93 (Factortame III) ..... I - 1126

Συμπέρασμα ..... I - 1128

1. Το θέμα της ευθύνης κράτους λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου και της συνακόλουθης υποχρεώσεως αποζημιώσεως έναντι των ιδιωτών — που απετέλεσε αντικείμενο και της γνωστής αποφάσεως Francovich [1] — εξακολουθεί να προκαλεί μεγάλο ενδιαφέρον. Η εν λόγω απόφαση άλλωστε δεν διαλεύκανε όλες τις πτυχές· πολλά ερωτηματικά παραμένουν, τα οποία αφορούν μάλιστα σημαντικές πλευρές του.

Τα ερωτήματα του Bundesgerichtshof (υπόθεση C-46/93) και του High Court of Justice (υπόθεση C-48/93), που θέτουν εκ νέου το ζήτημα σε σχέση προς παραβάσεις διατάξεων της Συνθήκης, παραβάσεις ήδη βεβαιωθείσες με προηγηθείσα απόφαση του Δικαστηρίου, προσφέρουν, λοιπόν, την ευκαιρία, αν όχι για να λυθούν όλα τα εναπομένοντα προβλήματα του πολύπλοκου αυτού θέματος, τουλάχιστον για να διευκρινιστούν και άλλες πτυχές του· ιδίως όσον αφορά την ύπαρξη ευθύνης του κράτους σε άλλες περιπτώσεις, πλην της μη μεταφοράς οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, αλλά και όσον αφορά τις *κοινοτικές* προϋποθέσεις του δικαιώματος των ιδιωτών προς αποζημίωση.

Ο προβληματισμός τον οποίον καλείται να αναπτύξει το Δικαστήριο συναρτάται προς ορισμένες σημαντικές θεσμικές πλευρές και ιδίως προς τη σχέση μεταξύ κοινοτικού δικαίου και εθνικών νομικών συστημάτων. Πρόκειται, επομένως, για ένα πεδίο στο οποίο δοκιμάζεται η ορθή λειτουργία του κοινοτικού νομικού συστήματος λαμβανομένου στο σύνολό του.

Πραγματικά περιστατικά, εθνικές ρυθμίσεις και προδικαστικά ερωτήματα

2. Παραπέμποντας στην έκθεση ακροατηρίου για μια λεπτομερέστερη περιγραφή του

1 — Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1991, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90 (Συλλογή 1991, σ. I-5357).

κανονιστικού πλαισίου και τα πραγματικά περιστατικά από τα οποία ανέκυψε η παρούσα διαδικασία, περιορίζομαι στην υπόμνηση των πλευρών που μας ενδιαφέρουν αμεσότερα εδώ.

α) *Υπόθεση C-46/93 (Brasserie du Pêcheur)*

3. Η Brasserie du Pêcheur SA, γαλλική ζυθοποιία με έδρα το Schiltigheim (Αλσατία), εκθέτει ότι αναγκάστηκε να διακόψει τις εξαγωγές μπύρας προς τη Γερμανία στα τέλη του 1981: και τούτο διότι η μπύρα την οποία παρασκεύαζε δεν ανταποκρινόταν προς τις προϋποθέσεις «γνησιότητας» τις οποίες όριζαν τα άρθρα 9 και 10 του Biersteuergesetz [2] (νόμου περί φόρου ζύθου, στο εξής: BiStG). Ειδικότερα, όπως προέκυψε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, οι αλλεπάλληλοι έλεγχοι τους οποίους πραγματοποιούσαν οι γερμανικές αρχές στους λιανοπωλητές, και οι συνακόλουθες εκθέσεις που πιστοποιούσαν τη μη συμφωνία της επίδικης μπύρας προς τις προδιαγραφές, είχαν ως αποτέλεσμα ο αποκλειστικός εισαγωγέας της Brasserie στη Γερμμανία να αρνηθεί την ανανέωση της συμβάσεως διανομής.

Κατόπιν της αποφάσεως της 12ης Μαρτίου 1987 [3], με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν συμβιβαζόταν προς το άρθρο 30 της Συνθήκης η απαγόρευση της εμπορίας της μπύρας που εισαγόταν από άλλα κράτη μέλη και δεν ήταν σύμφωνη προς τον BiStG, η Brasserie du Pêcheur ενήγαγε την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ζητώντας την αποκατάσταση της ζημίας που της προξένησε ο περιορισμός αυτός των εισαγωγών, μεταξύ 1981 και 1987, έναντι ύψους 1 800 000 DM, το οποίο θεωρεί ότι αντανακλά μέρος της ζημίας την οποία πράγματι υπέστη. Το αίτημά της απορρίφθηκε πρωτοβαθμίως και δευτεροβαθμίως. Η Brasserie du Pêcheur υπέβαλε, ως εκ τούτου, με αναίρεση το αίτημά της ενώπιον του Bundesgerichtshof.

4. Το τελευταίο, επειδή η επίδικη παράβαση πρέπει να χαρακτηρισθεί ως παράλειψη του νομοθέτη, ο οποίος δεν είχε μεριμνήσει να τροποποιήσει τον BiStG σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, υπενθυμίζει ότι η αποκατάσταση ζημίας διέπεται στη Γερμανία από το άρθρο 839 του Αστικού Κώδικα, σε συνδυασμό προς το άρθρο 34 του Θεμελιώδους Νόμου. Κατά το πρώτο εδάφιο αυτής της τελευταίας διατάξεως, «εάν τις, εν τη ασκήσει δημοσίου λειτουργήματος που του έχει ανατεθεί, παραβαίνει το υπηρεσιακό του καθήκον έναντι τρίτου, γεννάται πρωτογενώς ευθύνη του Δημοσίου ή του οργανισμού στον οποίον αυτός υπηρετεί». Το άρθρο 839, πρώτο εδάφιο, του Αστικού Κώδικα ορίζει, αντιθέτως, ότι ο δημόσιος υπάλληλος, ο οποίος παραβαίνει, εκ δόλου ή εξ αμελείας, το υπηρεσιακό του καθήκον έναντι τρίτου, υποχρεούται εις αποκατάσταση της συνακόλουθης ζημίας. Εάν ενήργησε εξ αμελείας, ευθύνεται για τη ζημία μόνον εάν ο ζημιωθείς δεν έχει άλλη δυνατότητα αποζημιώσεως.

2 — Νόμος της 14ης Μαρτίου 1952 (BGBl. I, σ. 148), με τη μορφή που του προσέδωσε ο νόμος της 14ης Δεκεβρίου 1976 (BGBl. I, σ. 3341). Περιττόν να υπομνησθεί ότι το άρθρο 10 επιφυλάσσει την ονομασία «μπύρα» στην παραγόμενη σύμφωνα με τις προϋποθέσεις γνησιότητας, που απαριθμούνται περιοριστικά στο άρθρο 9 του ίδιου νόμου.

3 — Υπόθεση 178/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1987, σ. 1227).

Πέρα δηλαδή από την άσκηση δημοσίου λειτουργήματος και την παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος, η εφαρμογή της εν λόγω ρυθμίσεως προϋποθέτει περαιτέρω η παράβαση υπηρεσιακού καθήκοντος να συντελείται «έναντι τρίτου» (Drittbezogenheit). Τούτο σημαίνει ότι το Δημόσιο ευθύνεται μόνο για την παράβαση εκείνων των υπηρεσιακών καθηκόντων των οποίων η άσκηση ρητώς απευθύνεται σε τρίτον, σκοπεί δηλαδή στην προστασία δικαιώματος του τρίτου. Αυτή όμως ακριβώς η τελευταία προϋπόθεση κατά κανόνα ελλείπει όταν πρόκειται για νομοθετικό πταίσμα, περιλαμβανομένου και του πταίσματος που ενδιαφέρει εδώ [4]. Όπως τόνισε, πράγματι, το παραπέμπον δικαστήριο, με τον BiStG ο νομοθέτης επέβαλε βάρη αφορώντα το κοινωνικό σύνολο και όχι αφορώντα ιδιαιτέρως κάποιο πρόσωπο ή κατηγορία προσώπων δυναμένων να θεωρηθούν τρίτοι κατά τις ανωτέρω διατάξεις [5].

Δεύτερον, το παραπέμπον δικαστήριο παρατηρεί ότι, εν προκειμένω, δεν στοιχειοθετείται καν ευθύνη του Δημοσίου λόγω παρανόμου επεμβάσεως της δημοσίας αρχής δυναμένης να εξομοιωθεί προς απαλλοτρίωση, αρχής που έχει αναπτυχθεί από τη νομολογία του Bundesgerichtshof [6]. Κατά το ίδιο δικαστήριο, το συμπέρασμα αυτό επιβάλλεται, καθ' όσον η αρχή αυτή, κατά την εν λόγω νομολογία, δεν επιτρέπει την αποκατάσταση της ζημίας που απορρέει από νόμους που αντιβαίνουν προς τον Θεμελιώδη Νόμο, προς την οποία εξομοιώνεται και η αποκατάσταση της ζημίας που απορρέει από παράβαση κοινοτικής υποχρεώσεως. Από την άλλη πλευρά, εν πάση περιπτώσει, στην προκειμένη περίπτωση δεν υπήρξε καμμία επέμβαση στη νομική θέση της ενάγουσας που να χρήζει προστασίας κατά τους περί ιδιοκτησίας κανόνες.

5. Κρίνοντας ότι το γερμανικό δίκαιο δεν παρέχει έρεισμα για να γίνει δεκτό το αίτημα της ενάγουσας περί αποζημιώσεως, το Bundesgerichtshof ζήτησε, επομένως, από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, για να ορίσει αν η αρχή της ευθύνης του Δημοσίου για ζημίες προκαλούμενες σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου δυνάμενες να του καταλογισθούν — η οποία μπορεί να συναχθεί από την προαπαρατεθείσα απόφαση Francovich — ισχύει και στην εκκρεμή ενώπιόν του περίπτωση. Ειδικότερα, ερωτά το Δικαστήριο:

«1) Ισχύει η αρχή του κοινοτικού δικαίου κατά την οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται σε αποκατάσταση των ζημιών που υφίστανται οι ιδιώτες συνεπεία παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου, οι οποίες μπορούν να καταλογιστούν στα κράτη αυτά, και στην περίπτωση κατά την οποία η παράβαση συνίσταται στο ότι ένας εσωτερικός τυπικός νόμος του Κοινοβουλίου δεν είναι προσαρμοσμένος προς τους υπέρτερους κανόνες του κοινοτικού δικαίου (εν προκειμένω έλλειψη προσαρμογής των άρθρων 9 και 10 του γερμανικού Biersteuergesetz —

4 — Επί πταίσματος του νομοθέτη (legislatives Unrecht) εφαρμόζεται, πράγματι, η ίδια ρύθμιση που διέπει την ευθύνη της δημοσίας διοικήσεως (Amtschaftung). Γι' αυτό ακριβώς η δυνατότητα αποκαταστήσεως των ζημιών που απορρέουν από νομοθετικό πταίσμα — ζήτημα που εξακολουθεί να ερίζεται έντονα στη Γερμανία — γίνεται ομοφώνως δεκτή οσάκις πρόκειται για ατομικά νομοθετικά μέτρα (Einzelfallgesetze), έναντι δηλαδή κανονιστικών πράξεων όπως, π.χ., το ρυθμιστικό σχέδιο (Bebauungsplan).

5 — Το διαγραφόμενο πλαίσιο δεν διαφέρει δηλαδή πολύ από εκείνο — που εμφανίζεται κοινώς ως αποκλειστικά ιταλικό — που αφορά τη διάκριση μεταξύ δικαιωμάτων και εννόμων συμφερόντων.

6 — Βλ. BGHZ (Συλλογή των αποφάσεων του Bundesgerichtshof επί αστικών υποθέσεων), 90, σ. 17, ιδίως σ. 29 επ.

νόμου περί φόρου ζύθου — προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ);

2) Μπορεί να ορίζεται από την εθνική έννομη τάξη ότι ενδεχόμενη απαίτηση αποζημιώσεως υπόκειται στους ίδιους περιορισμούς όπως στην περίπτωση κατά την οποία ένας εσωτερικός νόμος αντιβαίνει προς υπέρτερο εσωτερικό δίκαιο, π.χ. όταν ένας απλός γερμανικός ομοσπονδιακός νόμος αντιβαίνει προς τον Θεμελιώδη Νόμο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας;

3) Μπορεί η εθνική έννομη τάξη να εξαρτά την απαίτηση αποζημιώσεως από την ύπαρξη πταίσματος (εκ προθέσεως ή εξ αμελείας) των κρατικών φορέων που ευθύνονται για την έλλειψη προσαρμογής;

4) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα 1 και αρνητικής στο ερώτημα 2,

α) μπορεί η υποχρέωση αποζημιώσεως βάσει της εθνικής έννομης τάξεως να περιορίζεται στην αποκατάσταση ζημιών που προκλήθηκαν σε συγκεκριμένα ατομικά έννομα αγαθά, π.χ. στην κυριότητα, ή απαιτείται πλήρης αποζημίωση για όλες τις περιουσιακές ζημίες, συμπεριλαμβανομένου του διαφυγόντος κέρδους;

β) επιβάλλει η υποχρέωση αποζημιώσεως και την αποκατάσταση των ζημιών οι οποίες προκλήθηκαν ήδη πριν αναγνωρισθεί με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου της 12ης Μαρτίου 1987 (υπόθεση 178/84) ότι το άρθρο 10 του γερμανικού Biersteuergesetz αντιβαίνει προς υπέρτερο κοινοτικό δίκαιο;»

β) *Υπόθεση C-48/93 (Factortame III)*

6. Η αγωγή περί αποκαταστάσεως των ζημιών που απορρέουν από την εφαρμογή του Merchant Shipping Act 1988 (νόμου του 1988 περί εμπορικής ναυτιλίας), αγωγή η οποία ασκήθηκε από 97 ενάγοντες στην κύρια υπόθεση, αποτελεί τη συνέχεια της γνωστής υποθέσεως Factortame, της οποίας περιορίζομαι, επομένως, να υπενθυμίσω τις βασικές φάσεις.

Υπενθυμίζω, κατ' αρχάς, ότι ο εν λόγω νόμος προέβλεπε τη δημιουργία νέου νηολογίου για όλα τα βρετανικά αλιευτικά, άρα και για εκείνα που ήσαν ήδη εγγεγραμμένα στο προηγούμενο νηολόγιο. Ειδικότερα, το νέο σύστημα νηολογήσεως, υποχρεωτικό από 1ης Απριλίου 1989, επέβαλλε αυστηρότερες προϋποθέσεις ιθαγένειας, διαμονής

και κατοικίας των νομικών και φυσικών προσώπων στα οποία αναγόταν η πραγματική κυριότητα του πλοίου. Εάν δεν συνέτρεχαν αυτές οι προϋποθέσεις, τα αλιευτικά δεν μπορούσαν να εγγραφούν στο νέο νηολόγιο και, κατά συνέπεια, δεν τους επιτρεπόταν η άσκηση αλιευτικής δραστηριότητας υπό βρετανική σημαία.

Το νέο σύστημα νηολογήσεως προσεβλήθη ενώπιον του Divisional Court, το οποίο ανέστειλε την εφαρμογή του με διάταξη της 10ης Μαρτίου 1989 εκδοθείσα κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, την οποία στη συνέχεια εξαφάνισε το Court of Appeal [7]. Ταυτόχρονα, το Divisional Court ζήτησε την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως επί των ζητημάτων κοινοτικού δικαίου που είχαν εγείρει οι προσφεύγοντες, επί των οποίων το Δικαστήριο αποφάνθηκε με απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991 [8]. Έκρινε τότε ότι οι προβλεπόμενες από το νέο σύστημα νηολογήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου προϋποθέσεις ιθαγένειας, διαμονής και κατοικίας για τους κυρίους αλιευτικών σκαφών προσέκρουαν στο κοινοτικό δίκαιο, και συγκεκριμένα στο άρθρο 52 της Συνθήκης.

Εν τω μεταξύ, η Επιτροπή είχε ασκήσει προσφυγή βάσει του άρθρου 169 κατά του Ηνωμένου Βασιλείου, ισχυριζόμενη ότι ο ίδιος νόμος δεν συμβιβαζόταν προς το κοινοτικό δίκαιο, μόνον όμως από την άποψη της ιθαγένειας. Η Επιτροπή ζήτησε παράλληλα, κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, την αναστολή εφαρμογής του νόμου, αίτηση που έγινε δεκτή από το Δικαστήριο με διάταξη της 10ης Οκτωβρίου 1989 [9]. Κατόπιν της διατάξεως αυτής, το Ηνωμένο Βασίλειο προέβη σε μερική τροποποίηση του περί ού ο λόγος νόμου, από τις 2 Νοεμβρίου 1989. Με απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1991 [10], το Δικαστήριο έκρινε ότι το Ηνωμένο Βασίλειο, επιβάλλοντας τις εν λόγω προϋποθέσεις ιθαγένειας των κυρίων των αλιευτικών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 7, 52 και 221 της Συνθήκης.

Εν τω μεταξύ, στις 2 Οκτωβρίου 1991, για να συμμορφωθεί με την απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στην υπόθεση C-221/89 (Factortame II), το Divisional Court εξέδωσε διάταξη με την οποία επέτρεπε τη νηολόγηση των αλιευτικών 79 εναγόντων, κάλεσε δε τους τελευταίους να διευκρινίσουν τα αιτήματα αποζημιώσεώς τους έναντι του Secretary of State for Transport. Με διάταξη της 18ης Νοεμβρίου 1992, έπειτα, το ίδιο Divisional Court επέτρεψε και σε ορισμένες εταιρίες και διάφορα άλλα πρόσωπα να παρέμβουν στη δίκη και/ή να ασκήσουν αγωγές αποζημιώσεως· επέτρεψε, εξ άλλου, στη Rawlings (37η ενάγουσα) στην υπόθεση C-48/93 να τροποποιήσει τα αιτήματα της αγωγής της, ώστε να περιλάβει σ' αυτή το αίτημα καταβολής τόκων εχόντων τον χαρακτήρα «κυρώσεως», λόγω αντισυνταγματικής συμπεριφοράς της δημοσίας διοικήσεως (exemplary damages for unconstitutional behaviour).

7 — Συναφώς, και προς συμπλήρωση της εικόνας, πρέπει να υπομνησθεί εδώ ότι, κατόπιν ασκήσεως αναιρέσεως ενώπιον του House of Lords, το τελευταίο, με διάταξη της 18ης Μαΐου 1989, υπέβαλε στο Δικαστήριο δύο προδικαστικά ερωτήματα αφορώντα την έκταση των εξουσιών των εθνικών δικαστών προς λήψη προσωρινών μέτρων, όταν προβάλλονται δικαιώματα απονεμόμενα από το κοινοτικό δίκαιο. Με την απόφαση της 19ης Ιουνίου 1990, υπόθεση C-213/89, Factortame I (Συλλογή 1990, σ. I-2433), το Δικαστήριο έκρινε ότι «το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το εθνικό δικαστήριο, ενώπιον του οποίου έχει αχθεί διαφορά σχετική με το κοινοτικό δίκαιο και το οποίο κρίνει ότι το μόνο εμπόδιο για να διατάξει προσωρινά μέτρα αποτελεί ένας κανόνας εθνικού δικαίου, οφείλει να μην εφαρμόσει τον κανόνα αυτό». Κατά συνέπεια, το House of Lords επικύρωσε, στις 11 Οκτωβρίου 1990, τη διάταξη για τη λήψη προσωρινών μέτρων που είχε εκδώσει το Divisional Court, μέχρις ότου κριθεί η ουσία της υποθέσεως.

8 — Υπόθεση C-221/89, Factortame II (Συλλογή 1991, σ. I-3905).

9 — Υπόθεση C-246/89 R, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1989, σ. 3125).

10 — Υπόθεση C-246/89, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1991, σ. I-4585).

Η αποζημίωση την οποία ζητούν οι ενάγοντες στηρίζεται σε διάφορες βάσεις, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται ιδίως οι δαπάνες και το διαφυγόν τους κέρδος αφότου άρχισε να ισχύει η νέα νομοθετική ρύθμιση (1η Απριλίου 1989) μέχρις ότου μπόρεσαν να αρχίσουν εκ νέου την αλιευτική τους δραστηριότητα [11].

7. Στο αγγλικό δίκαιο, η αστική ευθύνη του Δημοσίου έχει γίνει δεκτή από τη νομολογία. Ειδικότερα, χρησιμοποιήθηκαν οι ίδιες αντικειμενικές υποστάσεις αδικοπραξίας (τα επί μέρους torts) που προβλέπονται για την αστική ευθύνη, κατά το μέτρο που μπορούν, ως εκ της φύσεώς τους, να στοιχειοθετηθούν από τη συμπεριφορά της δημοσίας διοικήσεως.

Πρώτον, δυνατότητα αποζημιώσεως γίνεται δεκτή σε περίπτωση ζημίας προκληθείσας από παράβαση εξ αμελείας (tort of negligence) εν τη ασκήσει της διοικητικής — ή και νομοθετικής — δραστηριότητας [12]. Δεδομένου όμως ότι προϋπόθεση μιας τέτοιας αγωγής συνιστά η ύπαρξη «καθήκοντος επιμελείας» (duty of care) της δημοσίας διοικήσεως και ότι η σχετική νομολογία αρνείται ότι αυτη συντρέχει σε περίπτωση οικονομικής ζημίας [13], αποκλείοντας έτσι τη δυνατότητα αποκαταστάσεως τέτοιων ζημιών, έπεται ότι δυσχερώς θα μπορούσε να γεννήσει ευθύνη παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Η έννοια και το περιεχόμενο του καθήκοντος επιμελείας αποτελούν επί του παρόνος αντικείμενο έντονου προβληματισμού στη νομολογία του Ηνωμένου Βασιλείου [14].

Δεύτερον, χωρεί επίκληση της ευθύνης της δημοσίας διοικήσεως σε περίπτωση παραβάσεως υποχρεώσεως επιβαλλομένης από νόμο *(breach of statutory duty)*. Στην περίπτωση αυτή, όμως, η πραγματική δυνατότητα να επιτύχει τις αποζημίωση μειώνεται αισθητά, καθ' όσον, κατά την κρατούσα άποψη, η δυνατότητα ενεργοποιήσεως διοικητικών μέσων θεραπείας προς εξασφάλιση της τηρήσεως του νόμου δεν περιλαμβάνει την αγωγή αποζημιώσεως [15]. Είναι αλήθεια ότι η υποχρέωση αποζημιώσεως λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου έχει γίνει δεκτή σ' αυτό ακριβώς το πλαίσιο, μόνον όμως εφόσον πρόκειται για «αγωγές του ιδιωτικού δικαίου» [16].

11 — Παρ' όλον ότι το παραπέμπον δικαστήριο μνημονεύει μόνο τις 2 Νοεμβρίου 1989, όταν επήλθε η μερική τροποποίηση της επιδικης νομοθεσίας, πρέπει να υπομνησθεί ότι η κατάργηση αυτή αφορούσε, σύμφωνα με τη διάταξη του Δικαστηρίου στην υπόθεση 246/89 R, μόνο τις διατάξεις που συνιστούσαν διάκριση λόγω ιθαγενείας. Τούτο σημαίνει — όπως επεσήμαναν οι ενάγοντες με τις γραπτές παρατηρήσεις που υπέβαλαν στην παρούσα διαδικασία — ότι η εν λόγω νομοθεσία, ως προς τις λοιπές προϋποθέσεις (διαμονή, κατοικία) που κρίθηκε ότι συνιστούσαν διάκριση και που αποτελούσαν αντικείμενο της υποθέσεως C-221/89 (Factortame II), έπαυσε να παράγει τα ζημιογόνα αποτελέσματά της μόνον από τις 11 Οκτωβρίου 1990, αφότου το House of Lords επικύρωσε, κατόπιν της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 19ης Ιουνίου 1990 (Factortame I), τα αιτηθέντα προσωρινά μέτρα. Βλ. σχετικώς υποσημείωση 7.

12 — Βλ., π.χ., απόφαση Wallace Edward Rowling, 1988, 2 A. C., σ. 473.

13 — Το καθήκον αυτό περιορίζεται, στην πραγματικότητα, σε ορισμένες χαρακτηριστικές περιπτώσεις και, επομένως, δεν γεννά ευθύνη κάθε ζημιογόνος πράξη διαπραττόμενη εξ αμελείας. Στην λιγότερο πρόσφατη νομολογία, ωστόσο, απαντώνται και αποφάσεις όπου το καθήκον επιμελείας ταυτίστηκε με το neighbourhood principle, ουσιαστικά ισοδύναμο προς το neminem laedere, δεδομένου ότι επιβάλλει απαγόρευση ζημιώσεως οποιουδήποτε δύναται, κατ' εύλογη πρόβλεψη, να ζημιωθεί (βλ. σχετικώς, π.χ., απόφαση Donoghue κατά Stevenson, 1932, A. C. 562).

14 — Βλ., π.χ., απόφαση Lonhro κατά Tabbit, 1992, A All ER, σ. 280.

15 — Βλ., π.χ., Thornton, 1979, Q. B., 626.

16 — Βλ. απόφαση Garden Cottage Foods, 1987, 1 A. C. 130 HL., όπου το House of Lords ουσιαστικά δέχθηκε — έστω και υπό μορφήν obiter dictum (στην υπόθεση εκείνη εξητείτο, πράγματι, η λήψη προσωρινών μέτρων) — ότι υποχρέωση αποζημιώσεως υφίσταται έναντι του ζημιωθέντος λόγω συμπεριφοράς αντίθετης προς τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης, συμπεριφοράς είτε ιδιωτών είτε ακόμη της δημοσίας διοικήσεως, εφόσον όμως αυτή ενεργεί ωσάν ιδιώτης.

Αντιθέτως, όταν πρόκειται για παράβαση που έχει αποκλειστικώς σημασία στο πεδίο του δημοσίου δικαίου, μπορεί να ανακύψει ευθύνη μόνο σε περίπτωση καταχρήσεως εξουσίας κατά την άσκηση δημοσίου λειτουργήματος *(misfeasance in public office)*. Πρόκειται για το μοναδικό *tort* που δεν αφορά σχέσεις ιδιωτικού δικαίου, αλλ' ειδικώς τη δημόσια διοίκηση. Η απαίτηση όμως να είναι η συμπεριφορά παράνομη και εκ προθέσεως απομακρύνει τη δυνατότητα επιτεύξεως αποκαταστάσεως των ζημιών, και όταν απορρέουν από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου. Έτσι, — όπως υπενθύμισε το ίδιο το αιτούν δικαστήριο με τη διάταξη παραπομπής — το Court of Appeal έχει διευκρινίσει, στην υπόθεση Bourgoin [17], ότι το Δημόσιο δεν υποχρεούται ούτε βάσει του αγγλικού, ούτε βάσει του κοινοτικού δικαίου, να αποζημιώσει τους ζημιωθέντες συνεπεία συμπεριφοράς η οποία κρίθηκε αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο, εκτός εάν αποδειχθεί ότι ο υπουργός ενήργησε εν γνώσει του παρανόμου της προσβαλλομένης πράξεως και με την πρόθεση να προκαλέσει ζημία στους ενάγοντες. Κατόπιν όμως της αποφάσεως Francovich, το ίδιο το House of Lords διερωτήθηκε εάν εξακολουθούσε να είναι ορθή η λύση που είχε καταστρωθεί στην απόφαση Bourgoin [18].

8. Το αιτούν δικαστήριο θεωρεί ότι τυχόν εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας θα κατέληγε σε άρνηση της αιτουμένης από τους ενάγοντες αποζημιώσεως. Επειδή όμως δεν ήταν βέβαιο ότι η — συναγόμενη από την απόφαση Francovich — υποχρέωση του Δημοσίου προς αποκατάσταση ζημιών που προκαλούνται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που μπορούν να του καταλογισθούν ισχύει και στην εκκρεμή ενώπιόν του διαφορά, ζήτησε την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως από το Δικαστήριο. Τα ερωτήματα είναι τα εξής:

«1) Με τα δεδομένα της παρούσας υποθέσεως, όπου:

α) η νομοθεσία ενός κράτους μέλους όριζε προϋποθέσεις σχετικά με την ιθαγένεια, την κατοικία και τη διαμονή των κυρίων και των εφοπλιστών αλιευτικών σκάφων καθώς και των μετόχων και διευθυντών πλοιοκτητριών και εφοπλιστικών εταιριών,

β) το δε Δικαστήριο έκρινε τις προϋποθέσεις αυτές, στις υποθέσεις C-221/89 και C-246/89, αντίθετες προς τα άρθρα 5, 7, 52 και 221 της Συνθήκης ΕΟΚ,

δικαιούνται τα πρόσωπα αυτά, που ήσαν κύριοι ή εφοπλιστές τέτοιων σκαφών ή διευθυντές και/ή μέτοχοι σε πλοιοκτήτριες εταιρίες, αποζημιώσεως κατά το κοινοτικό δίκαιο από το εν λόγω κράτος μέλος για τη ζημία που υπέστησαν λόγω όλων των κατά

17 — Υπόθεση Bourgoin SA κατά Minister of Agriculture, Fisheries and Food, 1986, 1 Q. B. σ. 716 A. C.

18 — Απόφαση Kirklees Metropolitan Borough Council κατά Wiches Building Supplies Ltd., 1992, 3 WLR, σ. 170, ιδίως σ. 188.

τα ανωτέρω παραβάσεων της Συνθήκης ΕΟΚ ή ορισμένων απ' αυτές τις παραβάσεις;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα 1, με ποια κριτήρια οφείλει, κατά το κοινοτικό δίκαιο, να κρίνει το εθνικό δικαστήριο τα αιτήματα αποζημιώσεως σχετικά με:

α) τα έξοδα και/ή διαφυγόντα κέρδη και/ή απώλεια εισοδήματος κατά τον μετά τη θέση σε ισχύ των εν λόγω προϋποθέσεων χρόνο, οπότε τα σκάφη αναγκάστηκαν να παροπλιστούν, να καταφύγουν σε εναλλακτικές δυνατότητες αλιείας και/ή να επιδιώξουν την εγγραφή σε άλλα νηολόγια;

β) τις ζημίες λόγω της πωλήσεως των σκαφών ή μεριδίων επ' αυτών ή μετοχών σε πλοιοκτήτριες εταιρίες σε τιμές χαμηλότερες της αξίας τους;

γ) τις ζημίες λόγω υποχρεώσεως εγγυοδοσίας, καταβολής προστίμων και δικαστικών εξόδων για ενδεχόμενα αδικήματα σχετιζόμενα με τον αποκλεισμό των σκαφών από τα εθνικά νηολόγια;

δ) τις ζημίες λόγω της αδυναμίας των εν λόγω προσώπων να αποκτήσουν και να εκμεταλλευτούν και άλλα σκάφη;

ε) τα διαφυγόντα κέρδη εξ αμοιβών διαχειρίσεως;

ς) έξοδα προκληθέντα από την προσπάθεια μειώσεως της εκτάσεως της ζημίας;

ζ) exemplary damages [αποζημίωση που έχει τον χαρακτήρα κυρώσεως λόγω αντισυνταγματικής συμπεριφοράς της διοικήσεως], εφόσον αυτή ζητείται;»

Οι όροι του προβλήματος και διάγραμμα των προτάσεων

9. Το ζήτημα της ευθύνης του Δημοσίου λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου — όχι αμελητέας σημασίας τόσο σε επίπεδο αρχών, όσο και λόγω των συνεπειών που ενδέχεται να προκύψουν για τα κράτη μέλη αν η ευθύνη αυτή λάβει ευρύ και γενικευμένο περιεχόμενο — είναι σύνθετο και όχι χωρίς παγίδες, όπως δείχνει η ευρεία θεωρητική συζήτηση που έχει αναπτυχθεί σχετικώς τα τελευταία χρόνια.

Στην παρούσα διαδικασία, το Δικαστήριο καλείται να κρίνει αν υφίσταται, υπό ποιες προϋποθέσεις και για ποιες κατηγορίες ζημίας, υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση των ιδιωτών που έχουν υποστεί ζημίες κατόπιν εφαρμογής εθνικών νόμων που τελούν σε αντίθεση προς το κοινοτικό δίκαιο [19].

10. Επομένως, θα πρέπει, πρώτον, να οριστεί αν η υποχρέωση αποζημιώσεως πρέπει να περιορίζεται στην περίπτωση — που ήδη εξετάστηκε με την απόφαση Francovich — της μη μεταφοράς οδηγιών των οποίων οι διατάξεις, έστω και αν παρουσιάζουν ορισμένα στοιχεία που τις εξειδικεύουν, δεν μπορούν να τύχουν απευθείας επικλήσεως από τους ιδιώτες· ή αν πρέπει να επεκταθεί και στην περίπτωση, που είναι η παρούσα, όπου η ζημία την οποία υφίσταται ο ιδιώτης απορρέει από την εφαρμογή ενός εθνικού νόμου που αντιφάσκει προς κοινοτικές διατάξεις τις οποίες δύνανται να επικαλεστούν απευθείας οι ιδιώτες ενώπιον του εθνικού δικαστή. Προς τούτο, θεωρώ σκόπιμο να υπενθυμίσω πώς έχει διατυπωθεί ως τώρα η υποχρέωση των κρατών μελών προς αποζημίωση λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου και, εντεύθεν, να ανατρέξω στο θεμέλιο της ευθύνης κατά το κοινοτικό δίκαιο. Θεωρώ χρήσιμο να σταθώ ακόμα στην άποψη, που επίσης ακούστηκε (καίτοι με κάποια επιφύλαξη) κατά την παρούσα διαδικασία, περί ανευθυνότητος του Δημοσίου για πράξεις του νομοθέτη, άποψη η οποία αποκρούει, εν γένει και κατ' αρχήν, την ευθύνη του Δημοσίου στις συζητούμενες εδώ περιπτώσεις.

Δεύτερον, θα πρέπει να οριστεί αν οι προϋποθέσεις της ευθύνης είναι — έστω και με τα γνωστά όρια που έχουν επανειλημμένα οριστεί με τη νομολογία του Δικαστηρίου — εκείνες που ορίζει η κάθε εθνική έννομη τάξη· ή αν, αντιθέτως, το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο είναι εκείνο που υπαγορεύει τις *ουσιώδεις* τουλάχιστον *προϋποθέσεις* που αρκούν για να υποχρεωθεί το μη συμμορφωθέν κράτος μέλος να αποκαταστήσει τις προκληθείσες ζημίες. Αν γίνει δεκτή η δεύτερη εκδοχή, πρέπει προφανώς να διευκρινιστεί αν αρκεί πάσα παράβαση προκαλούσα ζημία στον ιδιώτη· ή αν προσαπαιτείται και άλλο τι, όπως τα περισσότερα κράτη μέλη υποστήριξαν κατά την παρούσα διαδικασία. Και ακόμη, αν αυτό το προσαπαιτούμενο άλλο τι μπορεί να ταυτιστεί με την προϋπόθεση του πταίσματος ή αν απαιτεί άλλες προϋποθέσεις, π.χ., εκείνες που το Δικαστήριο έχει ορίσει σε σχέση με την εξωσυμβατική ευθύνη των κοινοτικών οργάνων (νομολογία επί του άρθρου 215). Περαιτέρω, υπό το πρίσμα της αιτιώδους συναφείας, θα πρέπει, π.χ., να εκτιμηθεί αν ασκεί κάποια επιρροή το ότι η φύση της παραβαινομένης κοινοτικής διατάξεως είναι τέτοια, ώστε να επιτρέπει στον ιδιώτη να προστατεύει απευθείας τα δικαιώματά του, ώστε να αποτρέψει εν τοις πράγμασι την παρανομία· αλλά, και εν πάση περιπτώσει, θα πρέπει να εκτιμηθεί από ποιο χρονικό σημείο ανακύπτει η υποχρέωση αποζημιώσεως. Τέλος, θα χρειαστεί να σταθούμε στις *δικονομικές προϋποθέσεις* που διέπουν το δικαίωμα αποζημιώσεως, αλλά και στα κριτήρια αποτιμήσεως της ζημίας.

19 — Για τη διαφορετική περίπτωση της ενδεχομένης ευθύνης του Δημοσίου για ζημίες που προκλήθηκαν από αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο συμπεριφορά της διοικήσεως, βλ. εκκρεμή υπόθεση C-5/94, Lomas. Εξ άλλου, στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Léger της 20ής Ιουνίου 1995, εξετάζονται επίσης ορισμένες πτυχές που έχουν σημασία στην παρούσα διαδικασία.

11. Αυτές είναι, λοιπόν, οι πλευρές στις οποίες θα σταθώ και τα ερωτήματα στα οποία θα προσπαθήσω να απαντήσω. Η ανάλυση που ακολουθεί θα υποδιαιρεθεί, επομένως, σε τρία μέρη. Το πρώτο μέρος θα αφιερωθεί στην αρχή της ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο, για να καταδειχθεί η θεμελίωση και η έκταση της ευθύνης, και έναντι πταισμάτων του νομοθέτη, και για να εκτιμηθεί, ειδικότερα, αν η αγωγή αστικής ευθύνης έχει επικουρικό μόνο χαρακτήρα, αν δύναται δηλαδή να ασκηθεί μόνον όταν ο ιδιώτης δεν έχει άλλο μέσο για να υπερασπίσει τα δικαιώματα που του απονέμει το κοινοτικό δίκαιο, ή αν έχει ευρύτερο περιεχόμενο.

Ως προς τις προϋποθέσεις της ευθύνης, λέγω ευθύς αμέσως ότι οι ελάχιστες ουσιαστικές — κατ' αντίθεση προς τις δικονομικές — προϋποθέσεις δεν μπορούν να μην είναι κοινές, άρα κοινοτικές. Αυτός είναι ο μόνος τρόπος, κατά τη γνώμη μου, για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο, για όμοια παράβαση, να μην εξασφαλίζεται κατ' όμοιο τρόπο η ίδια η δυνατότητα αποζημιώσεως στα διάφορα κράτη μέλη και, επομένως, να παράγεται μεταξύ ιδιωτών μια τέτοια διάκριση, που μια Κοινότητα δικαίου δεν θα έπρεπε να ανέχεται. Το δεύτερο μέρος θα αφιερωθεί, επομένως, στις προϋποθέσεις που επιτρέπουν στον ιδιώτη να επιτύχει την αποζημίωση, ήτοι στα κοινοτικά προαπαιτούμενα της ευθύνης, καθώς και στα όρια που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο στις δικονομικές προϋποθέσεις. Οι τελευταίες, κατά την άποψή μου, εξακολουθούν, αντιθέτως, να ρυθμίζονται, όπως και τα κριτήρια αποτιμήσεως της ζημίας, από το εθνικό δίκαιο.

Τέλος, θα επακολουθήσει εξέταση των δύο περιπτώσεων που μας απασχολούν και, κατά συνέπεια, η απάντηση στα ερωτήματα που απετέλεσαν την αφετηρία της παρούσας διαδικασίας.

I — Περί της αρχής της ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο: θεμελίωση και έκταση

12. Η ιδέα της ευθύνης του Δημοσίου για ζημίες προκαλούμενες από τη νομοθετική δραστηριότητα δεν είναι πρωτοφανής. Βασική αρχή των πλείστων από τις *ιδιωτικού δικαίου* ρυθμίσεις της εξωδικαιοπρακτικής ευθύνης είναι η — ποικιλοτρόπως ερμηνευόμενη και οροθετούμενη — αρχή του *neminem laedere*, βάσει της οποίας καθένας υποχρεούται να αποκαθιστά τις ζημίες που απορρέουν από τη δική του συμπεριφορά, η οποία αντιβαίνει προς έννομη υποχρέωση [20]. Είναι δε αναντίρρητο ότι σ' αυτή την αρχή ανάγονται οι επί μέρους ρυθμίσεις, ως επί το πλείστον καρποί νομολογιακών κατασκευών, περί της ευθύνης των *δημοσίων αρχών*, έστω και αν αυτή εμφανίζει ειδικές και πρωτότυπες πτυχές λόγω της φύσεως της δραστηριότητας την οποία ασκούν, ιδίως στο πλαίσιο της νομοθετικής δραστηριότητας. Η ευθύνη, πράγματι, των δημοσίων αρχών επίσης συνδέεται στενά, αν όχι αναγκαστικά, προς την άδικη ζημία, η οποία προκαλείται από αντιβαίνουσα προς το δίκαιο συμπεριφορά· είναι, κατά κάποιο τρόπο, η άλλη όψη του νομίσματος.

20 — Πράγματι, ναι μεν είναι αλήθεια ότι η αρχή αυτή δεν προσλαμβάνει την ίδια γενική ισχύ σε όλες τις έννομες τάξεις — αρκεί να σκεφτεί κανείς το βρετανικό σύστημα, όπου βρίσκει όριο στην (περιορισμένη) εννοιολογική έκταση του duty of care —, παραμένει όμως γεγονός ότι, καθ' όσον ανάγεται στην ιδέα της άδικης ζημίας, μπορεί να θεωρηθεί ως σημείο αφετηρίας για κάθε προβληματισμό περί ευθύνης.

Είναι αλήθεια ότι στην περίπτωση των δημοσίων αρχών, λόγω ακριβώς της φύσεως της δραστηριότητας την οποία ασκούν και των συνεπειών που θα απέρρεαν από μια ενδεχόμενη γενικευμένη αποδοχή της ευθύνης και της υποχρεώσεως προς αποζημίωση, υπήρξε ανέκαθεν η τάση να περιοριστεί κατά ποικίλους τρόπους η έκταση της ευθύνης. Το περιεχόμενο δηλαδή αυτού του περιορισμού — που, με μια πρώτη προσέγγιση, μπορεί να συνοψισθεί στη γνωστή διατύπωση ότι δεν πρόκειται για ευθύνη «ούτε γενική, ούτε απόλυτη» [21] — συναρτάται προς την ανάγκη να σταθμισθούν τα εμπλεκόμενα αντιτιθέμενα και ανταγωνιστικά συμφέροντα: αφενός μεν το συμφέρον του ζημιωθέντος να λάβει τουλάχιστον το οικονομικό αντάλλαγμα της ζημίας την οποία υπέστη λόγω της, νομοθετικής ειδικότερα, δραστηριότητας του Δημοσίου· αφετέρου δε το συμφέρον του Δημοσίου να μην υπέχει, ούτως ή άλλως, ευθύνη για τη ζημία που προκαλείται απο τη δραστηριότητα των οργάνων του κατά την άσκηση των θεσμικών καθηκόντων που τους έχουν ανατεθεί.

Ο περιορισμός της εκτάσεως της ευθύνης έχει υποστεί, με την πάροδο του χρόνου και ανάλογα με το κάθε νομικό σύστημα, σημαντικές εξελίξεις. Ειδικότερα, η εδραίωση του *κράτους δικαίου* επέφερε ως συνέπεια τη διαρκή μετατόπιση της εμφάσεως — στις πλέον εξελιγμένες τουλάχιστον έννομες τάξεις — από τη συμπεριφορά του προξενούντος τη ζημία προς τα δικαιώματα του ζημιουμένου, όπως συνέβη και με την ευθύνη εν γένει. Υπ' αυτό το πρίσμα, η ευθύνη του Δημοσίου και η συνακόλουθη υποχρέωσή του προς αποζημίωση κατέληξαν να αποτελούν μέσον επιβολής κυρώσεως για την άδικη και πάντως ζημιογόνο συμπεριφορά και, μ' αυτόν τον τρόπο, να καθιστούν αποτελεσματική την προστασία των δικαιωμάτων των ατόμων.

21 — Απόφαση Blanco του γαλλικού Tribunal des Conflits, 8 Φεβρουαρίου 1873, εν D. 1873, II, 20.

13. Η περιγραφείσα ανωτέρω λογική άγει σε μια πρώτη απλή παρατήρηση σχετικά με την αρχή της ευθύνης του Δημοσίου λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου. Το να μπορούν να καλούνται τα κράτη μέλη — έστω και υπό προϋποθέσεις ποικιλοτρόπως περιορίζουσες την έκταση της ευθύνης — να αποκαθιστούν ζημίες προξενούμενες από τη νομοθετική δραστηριότητα της δημοσίας διοικήσεως σημαίνει ότι απορρίπτεται πλέον ως μη λογική η άποψη ότι αυτά είναι, ούτως ή άλλως, ανεύθυνα για τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που έχουν επίπτωση στην οικονομική σφαίρα των ιδιωτών που υφίστανται τις συνέπειές τους.

Με άλλα λόγια, κατά το μέτρο που η αρχή τουλάχιστον της ευθύνης του Δημοσίου αποτελεί μέρος των παραδόσεων όλων των νομικών συστημάτων [22], αυτή πρέπει να μπορεί να βρίσκει εφαρμογή και όταν η υπαίτια συμπεριφορά συνίσταται σε παράβαση κοινοτικού κανόνα.

14. Από την άλλη πλευρά, πρέπει ευθύς αμέσως να επισημανθεί ότι, έστω και αν η εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και, ειδικότερα, η κατοχύρωση της αποτελεσματικής προστασίας των απονεμομένων στους ιδιώτες δικαιωμάτων εναπόκειται ουσιαστικά στο κράτος, δηλαδή στα όργανά του, είναι άλλο τόσο αναμφίβολο ότι ο έλεγχος του κατά πόσον οι

22 — Για μια βασική διερεύνηση των υφισταμένων σχετικών ρυθμίσεων στα διάφορα κράτη μέλη, βλ. Schockweiler-Wivenes-Godart: «Le régime de la responsabilité extracontractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne», εν *Revue trimestrielle de droit européen*, 1990, σ. 27 επ., ιδίως σ. 54.

εθνικές έννομες τάξεις παρέχουν επαρκή προστασία των δικαιωμάτων που αντλεί ο ιδιώτης από κοινοτικούς κανόνες εναπόκειται στο Δικαστήριο. Ο έλεγχος αυτός επανειλημμένα έφτασε σε σημείο να απαιτήσει από το κράτος μέλος να παράσχει ένα ένδικο βοήθημα μη προβλεπόμενο από το νομικό του σύστημα [23].

Θα ήταν, επομένως, ασυνεπές προς τη σχετική νομολογία και τα χαρακτηριστικά του νομικού συστήματος στο σύνολό του, και ιδίως προς τον καταμερισμό των αρμοδιοτήτων μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών, το να αδιαφορεί πλήρως το κοινοτικό δίκαιο για την αποκατάσταση των ζημιών, επαφιέμενο σχετικώς, και χωρίς κανέναν έλεγχο, σε κάθε εθνική έννομη τάξη.

α) Η αποδοχή της ευθύνης των μη συμμορφωθέντων κρατών μελών προς αποζημίωση, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου: η απόφαση Francovich και η προϊστορία της

15. Η απόφαση Francovich, που δεν μπορεί να μην αποτελεί το σημείο αφετηρίας του προβληματισμού σχετικά με την αστική ευθύνη του Δημοσίου λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου, συνιστά μέχρι σήμερα την πιο καίρια απάντηση σχετικά με το θέμα. Η υπόθεση, ως γνωστόν, αφορούσε τη μη μεταφορά της οδηγίας περί προστασίας των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, οδηγίας που επιβάλλει στα κράτη μέλη να δημιουργήσουν έναν μηχανισμό ελαχίστης εγγυήσεως των δεδουλευμένων. Ένας Ιταλός δικαστής ερώτησε το Δικαστήριο αν, σε περίπτωση μη εκτελέσεως αυτής της οδηγίας εκ μέρους κράτους μέλους, οι ιδιώτες μπορούσαν να επικαλεστούν απευθείας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων την κοινοτική ρύθμιση για να ικανοποιήσουν τις απαιτήσεις τους· αλλά και αν μπορούσαν περαιτέρω να αξιώσουν από το κράτος μέλος την αποκατάσταση της ζημίας, αν επρόκειτο για οδηγία μη έχουσα άμεσο αποτέλεσμα. Στο Δικαστήριο τέθηκε, επομένως, πέραν του ερωτήματος περί του αμέσου αποτελέσματος ορισμένων διατάξεων οδηγίας, και το ερώτημα περί της αποκαταστάσεως της ζημίας ως συνέπεια της μη μεταφοράς της [24].

Το Δικαστήριο, παρ' όλον ότι επεσήμανε ότι οι αμφισβητούμενες διατάξεις της οδηγίας ήσαν επαρκώς ακριβείς και ανεπιφύλακτες ως προς τον ορισμό των δικαιούχων της εγγυήσεως και ως προς το περιεχόμενο της ίδιας της εγγυήσεως, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι εν λόγω

23 — Βλ. σχετικώς παραγράφους 43 έως 47 κατωτέρω.

24 — Υπενθυμίζω ότι στην υπόθεση 380/87, Enichem Base, απόφαση της 13ης Ιουλίου 1989 (Συλλογή 1989, σ. 2491), ένα ιταλικό δικαστήριο είχε ήδη ζητήσει από το Δικαστήριο να διευκρινίσει αν, βάσει του κοινοτικού δικαίου, «η Δημόσια Διοίκηση υποχρεούται εις αποζημίωση σε περίπτωση που, με παράνομη διοικητική της πράξη, προξενεί (παράνομη) προσβολή κοινοτικού δικαίου δικαιώματος, το οποίο μετά τη μεταφορά του στην ιταλική έννομη τάξη — καίτοι διατηρεί τον κοινοτικό του χαρακτήρα — εμφανίζεται υπό μορφή εννόμου συμφέροντος» (έκθεση ακροατηρίου, όπ.π., σ. 2494 επ.). Ούτε ο γενικός εισαγγελέας, ούτε το Δικαστήριο είχαν δώσει απάντηση στο ερώτημα αυτό, καθότι απορροφήθηκε από τις απαντήσεις που δόθηκαν σε άλλα ερωτήματα. Επισημαίνω, ωστόσο, ότι τόσο η Βρετανική όσο και η Ιταλική Κυβέρνηση, με τις παρατηρήσεις τους, είχαν συναρτήσει το ενδεχόμενο δικαίωμα αποκαταστάσεως της ζημίας μόνο προς τις ουσιαστικές και δικονομικές δυνατότητες που παρείχαν τα εθνικά δίκαια.

δικαιούχοι δεν μπορούσαν να επικαλεσθούν απευθείας ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου τις ίδιες διατάξεις για να αξιώσουν την παροχή την οποία προέβλεπε υπέρ αυτών η οδηγία. Ειδικότερα, δεν προσδιοριζόταν η ταυτότητα του «οφειλέτη», ενώ, από την άλλη πλευρά, δεν μπορούσε να θεωρηθεί ως «οφειλέτης» το κράτος για τον λόγο και μόνο ότι δεν είχε θεσπίσει εντός της οριζομένης προθεσμίας τα μέτρα εκτελέσεως της οδηγίας.

16. Ερχόμενο, λοιπόν, στην εξέταση της δυνατότητας του ιδιώτη να απαιτεί και να επιτυγχάνει αποκατάσταση των ζημιών που έχει ενδεχομένως υποστεί, το Δικαστήριο υπέμνησε, προκαταρκτικώς, τα θεμελιώδη χαρακτηριστικά του κοινοτικού συστήματος και ειδικότερα τα καθήκοντα που ανατίθενται στα εθνικά δικαστήρια. Άντλησε εξ αυτών το επιγραμματικό αλλά αδιαμφισβήτητο συμπέρασμα ότι «η αρχή της ευθύνης του κράτους για ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου οι οποίες του καταλογίζονται είναι σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης» (σκέψη 35).

Ακριβέστερα, το Δικαστήριο επεκύρωσε την αρχή αυτή συνάγοντάς την από δύο θεμελιώδη στοιχεία της κοινοτικής εννόμου τάξεως. Πρώτον, επεσήμανε ότι «η πλήρης αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων θα διακυβευόταν και η προστασία των δικαιωμάτων που αυτοί αναγνωρίζουν θα [εξασθενούσε], αν οι ιδιώτες δεν είχαν τη δυνατότητα να αποζημιωθούν, όταν τα δικαιώματά τους βλάπτονται από παράβαση του κοινοτικού δικαίου που καταλογίζεται σε κράτος μέλος» (σκέψη 33). Το Δικαστήριο υπογράμμισε επίσης ότι η δυνατότητα αποζημιώσεως από το κράτος μέλος «είναι ιδιαίτερα απαραίτητη όταν, όπως εν προκειμένω, η πλήρης αποτελεσματικότητα των κοινοτικών διατάξεων εξαρτάται από ενέργεια του κράτους και, κατά συνέπεια, οι ιδιώτες δεν μπορούν, ελλείψει της ενέργειας αυτής, να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τα δικαιώματα που τους αναγνωρίζει το κοινοτικό δίκαιο» (σκέψη 34).

Δεύτερον, ανήγαγε και συνήγαγε την εν λόγω υποχρέωση αποζημιώσεως, όπως το είχε ήδη πράξει με την απόφαση Humblet [25], από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ, «κατά το οποίο τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχουν από το κοινοτικό δίκαιο», υποχρεώσεων μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η της «εξαλείψεως των παρανόμων συνεπειών της παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου» (σκέψη 36).

17. Τέθηκε, δηλαδή, το ζήτημα των μέσων που διατίθενται για να ενισχύσουν την αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων διά της αποτελεσματικότητος της ένδικης προστασίας που παρέχεται στις έννομες καταστάσεις τις οποίες δημιουργούν οι κανόνες αυτοί· αλλά και για να μην αφήσουν τη μη συμμόρφωση των κρατών μελών χωρίς συνέπειες, και μάλιστα χειροπιαστές.

25 — Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1960, υπόθεση 6/60 (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 543). Στην περίπτωση εκείνη, γινόταν αναφορά στο άρθρο 86 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, διάταξη αντίστοιχη προς το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ.

Με βάση αυτούς ακριβώς τους στόχους χρησιμοποιήθηκε, λοιπόν, και αναδείχτηκε καθώς έπρεπε η θέση του ιδιώτη. Η αστική ευθύνη του Δημοσίου έναντι των ατόμων λόγω της ζημίας που τους προκαλεί η νομοθετική αδράνεια καταστρώθηκε, τελικά, από το Δικαστήριο ως μηχανισμός εγγυώμενος την προστασία των ιδιωτών και, κατ' επέκταση, την ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Υπ' αυτό το πρίσμα, αυτή έχει μακρινές ρίζες, τόσο σε σχέση με προϋπάρχοντα μέσα θεραπείας για την ευθύνη και την υποχρέωση των κρατών μελών προς αποζημίωση [26], όσο και στο γενικότερο πλαίσιο της ουσιαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από κοινοτικούς κανόνες [27].

18. Δεν πρέπει, πράγματι, να λησμονείται ότι διατυπώσεις αφορώσες την υποχρέωση παροχής ένδικης προστασίας υπό μορφή αποζημιώσεως, σε σχέση προς ποικίλης φύσεως περιπτώσεις παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου, εμφανίζονται στη νομολογία του Δικαστηρίου, έστω και παρεμπιπτόντως, από τις αρχές της δεκαετίας του εξήντα. Αναφέρομαι, πρώτα απ' όλα, στην προμνησθείσα απόφαση Humblet, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε συγκεκριμένα ότι, εάν «διαπιστώσει ότι νομοθετική ή διοικητική πράξη των αρχών κράτους μέλους είναι αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο, το κράτος αυτό υποχρεούται, δυνάμει του άρθρου 86 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, τόσο να ανακαλέσει την εν λόγω πράξη, όσο και να επανορθώσει τα ενδεχόμενα παράνομά της αποτελέσματα» [28].

19. Εξ άλλου, αν το Δικαστήριο απέρριψε επανειλημμένα την ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής, παρ' όλον ότι το κράτος μέλος, καθού σε διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως, είχε λάβει — κατά τον μεταξύ της αιτιολογημένης γνώμης και της εκδικάσεως από το Δικαστήριο χρόνο — μέτρα για να συμμορφωθεί προς την επίδικη υποχρέωση, το έπραξε βάσει ακριβώς της παραδοχής ότι η μη συμμόρφωση του κράτους μέλους μπορεί να γεννήσει δικαίωμα του ιδιώτη προς αποζημίωση [29].

26 — Και μεταξύ των συγγραφέων, δεν έλειψαν φωνές προς αυτή την κατεύθυνση: Pescatore, «Responsabilité des États membres en cas de manquement aux règles communautaires», εν *Foro Padano*, 1972, σ. 10 επ.· Kovar, «Voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation de normes et décisions du droit communautaire», εν *Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Βρυξέλλες, 1978, σ. 245 επ., ιδίως σ. 272 επ.· Barav, «Damages in the Domestic Courts for Breaches of Community Law by National Public Authorities», εν *Non Contractual Liability of the European Communities*, Europa Instituut University of Leiden, 1988, σ. 149 επ.

27 — Βλ. σχετικώς παραγράφους 27 έως 32 κατωτέρω.

28 — Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1960, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 25. Στην περίπτωση εκείνη, εξητείτο, ειδικότερα, από τη Βελγική Κυβέρνηση η ακύρωση μιας πράξεως και η απόδοση των αχρεωστήτως καταβληθέντων· η γενική όμως έκφραση την οποία χρησιμοποίησε το Δικαστήριο — «να επανορθώσει τα παράνομα αποτελέσματα» — με αρκετή σαφήνεια μπορεί να καταλάβει και το ενδεχόμενο της αποκαταστήσεως της ενδεχομένως προκληθείσας ζημίας.

29 — Υπάρχει σχετικώς η σαφέστατη παραδοχή ότι «η εκδιδόμενη βάσει των άρθρων 169 και 171 της Συνθήκης απόφαση του Δικαστηρίου μπορεί να έχει ουσιαστικό ενδιαφέρον, για τη θεμελίωση της ενδεχόμενης ευθύνης κράτους μέλους λόγω παραβάσεώς του, έναντι άλλων κρατών μελών της Κοινότητας ή ιδιωτών» (απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1973, υπόθεση 39/72, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 375, σκέψη 11). Στην ίδια κατεύθυνση βρίσκεται και η παραδοχή ότι έννομο συμφέρον προς συνέχιση της δίκης, ακόμη και μετά την άρση της καταλογιζομένης παραβάσεως, «μπορεί να συνίσταται στην αναγνώριση της ευθύνης που συνεπάγεται για το κράτος μέλος η διαπιστωθείσα παράβασή του, ιδίως έναντι των ιδιωτών» (απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1986, υπόθεση 309/84, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1986, σ. 599, σκέψη 18). Η παραδοχή αυτή συναντάται αρκετά συχνά: απόφαση της 5ης Ιουνίου 1986, υπόθεση 103/84, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1986, σ. 1759, σκέψη 9)· απόφαση της 17ης Ιουνίου 1987, υπόθεση 154/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1987, σ. 2717, σκέψη 6)· απόφαση της 18ης Ιανουαρίου 1990, υπόθεση C-287/87, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1990, σ. I-125, συνοπτική δημοσίευση). Περαιτέρω, περί του ότι το έννομο συμφέρον προς εκδίκαση της προσφυγής «μπορεί να συνίσταται στη θεμελίωση της ευθύνης που ένα κράτος μέλος μπορεί να υπέχει ως συνέπεια της παραβάσεώς του, ιδίως έναντι αυτών οι οποίοι αντλούν δικαιώματα συνεπεία της εν λόγω παραβάσεως»: βλ. απόφαση της 24ης Μαρτίου 1988, υπόθεση C-240/86, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1988, σ. 1835, σκέψη 14)· απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, υπόθεση C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2567, σκέψη 31)· απόφαση της 19ης Μαρτίου 1991, υπόθεση C-249/88, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1991, σ. I-1275, σκέψη 41). Είναι αναμφίβολο ότι από τέτοιου είδους παραδοχές δεν μπορεί να συναχθεί η απονομή δικαιώματος του ιδιώτη προς αποκατάσταση της ζημίας την οποία υπέστη λόγω παραβάσεως της Συνθήκης, αλλ' απλώς η πιθανότητα να προβάλει ο ιδιώτης δικαίωμα αποζημιώσεως, εντός των ορίων που προβλέπει το εθνικό δίκαιο, σε σχέση προς αυτή την παράβαση.

20. Ακόμα ευθύτερη και ρητή είναι η παραδοχή της υποχρεώσεως των κρατών μελών προς αποζημίωση έναντι των τρίτων στην απόφαση Russo [30], όπου το Δικαστήριο επεσήμανε ότι, «σε περίπτωση που η ζημία απορρέει από την παράβαση κανόνος κοινοτικού δικαίου εκ μέρους του κράτους, αυτό ευθύνεται έναντι του ζημιωθέντος, σύμφωνα με τις εσωτερικού δικαίου διατάξεις περί ευθύνης της δημοσίας διοικήσεως».

21. Από τις παραπάνω εκτιμήσεις προκύπτει, επομένως, αδιαμφισβήτητα ότι ένα κράτος μέλος μπορεί κάλλιστα να κληθεί να αποκαταστήσει τις ζημίες τις οποίες υπέστησαν ιδιώτες λόγω πταίσματος που συνίσταται στην παράβαση κοινοτικών κανόνων ή που είναι συνέπεια αυτής.

Αυτή όμως η νομολογία διευκρινίζει ότι την ευθύνη αυτή πρέπει να την πιστοποιήσει ο εθνικός δικαστής «σύμφωνα με τις εσωτερικού δικαίου διατάξεις περί ευθύνης της δημοσίας διοικήσεως» [31]. Η κρίση δηλαδή περί του αν το Δημόσιο υπεχρεούτο να αποκαταστήσει τις ζημίες που προκαλούσε η μη συμμόρφωσή του προς τους κοινοτικούς κανόνες παρεπέμπετο, κατ' αρχήν, στη σφαίρα εκάστου εθνικού δικαίου [32].

22. Την προπαρατεθείσα νομολογία φαίνεται, υπ' αυτό ειδικά το πρίσμα, ότι υπερακόντισε η απόφαση Francovich, όπου η υποχρέωση των μη συμμορφουμένων κρατών μελών προς αποζημίωση εδράζεται πλέον στο κοινοτικό δίκαιο, και όσον αφορά τις προϋποθέσεις της υποχρεώσεως αποζημιώσεως.

Στην ουσία, με την απόφαση Francovich, το Δικαστήριο δεν περιορίστηκε να αφήσει στο εθνικό δίκαιο την άντληση *όλων* των εννόμων συνεπειών της παραβάσεως του κοινοτικού κανόνα, αλλά δέχτηκε ότι το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο επέβαλλε στο κράτος υποχρέωση προς αποζημίωση του ιδιώτη, περιγράφοντας επίσης, τουλάχιστον για *εκείνη* την περίπτωση ευθύνης, τις «κοινοτικές» προϋποθέσεις που την παράγουν.

30 — Απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1976, υπόθεση 60/75 (Συλλογή τόμος 1976, σ. 7, σκέψη 9).

31 — Απόφαση Russo, παρατιθέμενη στην προηγούμενη υποσημείωση, σκέψη 9.

32 — Η θέση αυτή επανελήφθη αργότερα με την απόφαση Granaria, όπου το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι «το ζήτημα της αποκαταστάσεως από εθνικό οργανισμό των ζημιών που προκλήθηκαν σε ιδιώτες από τους οργανισμούς και τους υπαλλήλους των κρατών μελών, είτε λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου είτε από πράξη ή παράλειψη αντίθετη προς το εθνικό δίκαιο, κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, δεν εμπίπτει στο άρθρο 215, [δεύτερο] εδάφιο, της Συνθήκης και πρέπει να κριθεί από τα εθνικά δικαστήρια βάσει του εθνικού δικαίου του οικείου κράτους μέλους» (απόφαση της 13ης Φεβρουαρίου 1979, υπόθεση 101/78, Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 305, σκέψη 14).

β) Η «κοινοτική» αρχή της ευθύνης: απλώς μέσο για την πλήρωση ενός κενού στην προστασία των δικαιωμάτων ή αρχή ευρυτάτης εμβέλειας;

23. Εκείνο που πρέπει τώρα να εξεταστεί είναι ακριβώς το αν η αντίληψη που αντικατοπτρίζεται στην προ της Francovich νομολογία (εξακολουθεί να) βρίσκει έρεισμα· ή αν μπορεί και πρέπει να στοιχειοθετείται, θεμελιούμενη στο κοινοτικό δίκαιο, υποχρέωση των κρατών μελών προς αποζημίωση και σε περιπτώσεις άλλες πέραν της μη μεταφοράς οδηγιών στο εθνικό δίκαιο.

Ειδικότερα, πρέπει να εκτιμηθεί αν το κοινοτικό δίκαιο επιτάσσει να παρέχεται προστασία υπό μορφή αποζημιώσεως και στην περίπτωση παραβάσεως κανόνων εξοπλισμένων με άμεσο αποτέλεσμα· ή αν τη πιθανότητα αυτή αποκλείει το γεγονός ότι, στην περίπτωση αυτή, ο ιδιώτης μπορεί να επικαλεστεί ευθέως τον οικείο κανόνα και, άρα, να επιτύχει μ' αυτόν τον τρόπο την προστασία του δικαιώματος το οποίο επικαλείται.

24. Υπέρ της δευτέρας αυτής κατευθύνσεως εκφράστηκαν κατά την παρούσα διαδικασία η Γερμανική, η Ολλανδική και η Ιρλανδική Κυβέρνηση. Αιτιολόγησαν την άποψή τους ισχυριζόμενοι ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν είχε καμμία πρόθεση να θεσπίσει κάποιο γενικό καθεστώς ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου. Τούτο επιβεβαιώνει και το γεγονός ότι τα κράτη μέλη δεν εισήγαγαν καμμία σχετική διάταξη με την ευκαιρία της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Περαιτέρω, κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, δεν θα συμβιβαζόταν ούτε με την προβλεπόμενη στη Συνθήκη κατανομή των εξουσιών μεταξύ θεσμικών οργάνων της Κοινότητας και κρατών μελών, ούτε με την αρχή της θεσμικής ισορροπίας το να μπορεί η νομολογία να συμπληρώνει το κοινοτικό δίκαιο πέρα από τις περιπτώσεις όπου μια τέτοια συμπλήρωση επιτρέπει η ύπαρξη κενού νόμου.

Εν συμπεράσματι, κατά την άποψη των παραπάνω κυβερνήσεων, το δικαίωμα αποζημιώσεως επέχει επικουρική απλώς θέση, υπό την έννοια ότι ενεργοποιείται μόνο σε περίπτωση διατάξεων των οποίων άλλως δεν χωρεί επίκληση ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Με την απόφαση Francovich το Δικαστήριο θέλησε, στην ουσία, να πληρώσει ένα κενό του συστήματος εννόμου προστασίας των δικαιωμάτων, επιβάλλοντας κύρωση, διά της επιβολής υποχρεώσεως αποζημιώσεως, στο μη συμμορφούμενο κράτος μέλος. Αντιστρόφως, εάν έχει ήδη δοθεί στον ιδιώτη η δυνατότητα να ενεργήσει ευθέως επικαλούμενος τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου, όπως στις περιπτώσεις που γέννησαν την παρούσα διαδικασία, δεν υπάρχει καμμία ανάγκη να επιβάλλει το κοινοτικό σύστημα την επιδίκαση αποζημιώσεως· ούτε θα εύρισκε έρεισμα μια τέτοια αξίωση. Το δικαίωμα αποζημιώσεως μπορεί, επομένως, να αναγνωρισθεί στον ιδιώτη μόνον εάν και εφόσον το εθνικό δίκαιο το επιτρέπει.

25. Δεν νομίζω ότι μπορώ να συμμεριστώ την άποψη αυτή. Πρώτον, από την ίδια τη νομολογία του Δικαστηρίου, στην οποία έχει

επανειλημμένα προβλεφθεί η αστική ευθύνη του Δημοσίου για παραβάσεις κανόνων εξοπλισμένων με άμεσο αποτέλεσμα, συνάγεται ότι η δυνατότητα ουσιαστικής προστασίας ουδόλως αποκλείει τη χρηματική αποζημίωση [33]. Και ναι μεν είναι αλήθεια ότι στις περιπτώσεις αυτές το Δικαστήριο περιορίστηκε να διαπιστώσει ότι το Δημόσιο εβαρύνετο με την υποχρέωση να αποκαταστήσει, σύμφωνα με τους κανόνες του εθνικού δικαίου, την ζημία που προκάλεσε το ίδιο, είναι επίσης αλήθεια ότι επρόκειτο για περιπτώσεις όπου το συγκεκριμένο ζήτημα του δικαιώματος αποζημιώσεως δεν περιλαμβανόταν στα ερωτήματα του εθνικού δικαστηρίου.

Όταν το ζήτημα αυτό αντιμετωπίστηκε ειδικώς, στην υπόθεση Francovich, το Δικαστήριο δεν παρέλειψε να διευκρινίσει ότι η αρχή της ευθύνης είναι αρχή σύμφυτη προς το κοινοτικό δίκαιο, γενικού χαρακτήρα, και ισχύουσα για κάθε περίπτωση παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου και όχι μόνο σε περίπτωση μη μεταφοράς οδηγίας στο εθνικό δίκαιο [34]. Για την τελευταία αυτή περίπτωση, το Δικαστήριο διευκρίνισε μόνον ότι το δικαίωμα αποζημιώσεως αποβαίνει «ιδιαίτερα απαραίτητο», διότι ακριβώς διαφορετικά το άτομο θα εστερείτο πάσης προστασίας, κατά παραγνώριση των δικαιωμάτων που του απονέμει η οδηγία. Η διευκρίνιση αυτή όμως δεν αποκλείει τη δυνατότητα αποκαταστάσεως της ζημίας που απορρέει από άλλου είδους παραβάσεις· τούτο επιβεβαιώνει το γεγονός ότι το ίδιο το Δικαστήριο επεσήμανε ότι οι *προϋποθέσεις υπό τις οποίες γεννάται το δικαίωμα αποζημιώσεως εξαρτώνται από τη φύση της παραβάσεως* του κοινοτικού δικαίου στην οποία οφείλεται η προκληθείσα ζημία (σκέψη 38).

26. Και δεν μου φαίνεται ότι η διατύπωση της αρχής της ευθύνης του Δημοσίου λόγω παραβάσεως κοινοτικών κανόνων αμέσου αποτελέσματος αντιβαίνει καθ' οιονδήποτε τρόπο προς την προβλεπόμενη στη Συνθήκη κατανομή των εξουσιών μεταξύ κοινοτικών οργάνων και κρατών μελών. Περιορίζομαι, σχετικώς, να παρατηρήσω ότι η παράβαση του κοινοτικού δικαίου είναι εκείνη που ανατρέπει την ισορροπία της κατανομής των αρμοδιοτήτων την οποία ελευθέρως αποδέχτηκαν και συνυπέγραψαν τα κράτη. Η υποχρέωση, την οποία ενδεχομένως επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, προς αποκατάσταση των ζημιών που απορρέουν από μια τέτοια παράβαση συνιστά απλώς μέσο προς αποκατάσταση της διαταραχθείσας ισορροπίας.

Η ευθύνη του Δημοσίου λόγω νομοθετικής του δραστηριότητας (είτε του θεσμικώς οριζομένου νομοθέτη είτε της διοικήσεως) συνιστά, και υπ' αυτό το πρίσμα, φυσιολογικό και αναγκαίο στοιχείο του κοινοτικού νομικού συστήματος που δημιούργησαν με τη Συνθήκη τα ίδια τα κράτη μέλη. Δεν μπορώ να μη θυμηθώ, πράγματι, ότι τα κράτη μέλη είναι εκείνα που, με πλήρη ελευθερία, συνομολόγησαν συμβατικώς τους κανόνες που αποτελούν τη βάση του όλου συστήματος· και ότι τα κράτη μέλη είναι ακόμη οι

33 — Αναφέρομαι δε τόσο στην προπαρατεθείσα απόφαση Russo, όπου επρόκειτο για κανονισμό περί της οργανώσεως γεωργικών αγορών, όσο και στην απόφαση της 12ης Ιουλίου 1990, υπόθεση C-188/89, Foster (Συλλογή 1990, σ. I-3313, σκέψη 22), όπου το Δικαστήριο δέχτηκε ότι «μπορεί να γίνει επ(κλ)ηση» του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 76/207/ΕΟΚ, περί ίσης μεταχειρίσεως ανδρών και γυναικών, «προκειμένου να ζητηθεί αποζημίωση από οργανισμό» στον οποίο έχει ανατεθεί η παροχή υπηρεσίας δημοσίου συμφέροντος. Βλ. επίσης, σε σχέση προς παράβαση του άρθρου 30 της Συνθήκης, απόφαση της 5ης Ιουνίου 1986, Επιτροπή κατά Ιταλίας (παρατιθέμενη στην υποσημείωση 29), σκέψη 9.

34 — Βλ. ειδικότερα σκέψεις 33, 35 και 37 της αποφάσεως.

αποφασιστικοί πρωταγωνιστές της διαδικασίας διαμορφώσεως των κοινοτικών πράξεων. Η παραδοχή της ευθύνης λόγω μη συμμορφώσεως ισοδυναμεί, επομένως, με απλή ενίσχυση της αποτελεσματικότητας του συστήματος και δεν ενέχει κάποια δραστηριότητα που συμπληρώνει, πολύ μάλλον που υποκαθιστά, τη δραστηριότητα του νομοθέτη.

27. Αυτό αληθεύει πολλώ μάλλον αν ληφθεί υπόψη ότι η αστική ευθύνη του Δημοσίου έναντι των ατόμων λόγω της ζημίας που προκαλείται από νομοθετική δράση ή αδράνεια έχει καταστρωθεί από το Δικαστήριο — επαναλαμβάνω — ως μηχανισμός εγγυήσεως της προστασίας των ιδιωτών και, μέσω αυτής, της ορθής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη.

Με άλλα λόγια, πρόκειται για την ίδια ακριβώς οπτική με εκείνη που χρησιμοποιήθηκε στην — παγιωθείσα πλέον — νομολογία, με την οποία έγινε δεκτό το άμεσο αποτέλεσμα, υπό την έννοια ότι δύναται ο ιδιώτης να επικαλείται απευθείας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τόσο διατάξεις της Συνθήκης όσο και πράξεις παραγώγου δικαίου, εφόσον βέβαια πρόκειται για διατάξεις αρκούντως σαφείς, ακριβείς και ανεπιφύλακτες.

28. Με τη διαπίστωση, λοιπόν, του αμέσου αποτελέσματος του κανόνα της Συνθήκης που απευθύνεται στα κράτη μέλη και τους επιβάλλει υποχρέωση, π.χ. να άρουν ορισμένα εμπόδια και να μην τα επανεισαγάγουν, συμπίπτει και αποκτά σημασία το συνακόλουθο δικαίωμα του ιδιώτη προς άρση αυτών των εμποδίων, με την περαιτέρω συνέπεια το δικαίωμα αυτό να είναι εναγώγιμο ενώπιον του εθνικού δικαστή για να τύχει της κατάλληλης προστασίας. Μ' αυτόν, δηλαδή, τον τρόπο εντοπίζεται και αναδεικνύεται το απορρέον από την υποχρέωση του κράτους δικαίωμα, του οποίου ο ιδιώτης θα είχε απολαύσει αν η υποχρέωση αυτή είχε εκτελεσθεί προσηκόντως και εγκαίρως.

Τούτο ισχύει όχι μόνον από ουσιαστική, αλλά και από δικονομική άποψη. Αρκεί να σκεφθεί κανείς το λεχθέν από το Δικαστήριο, ότι τυχόν αποδοχή της απόψεως ότι οι εγγυήσεις κατά παραβάσεων των κανόνων της Συνθήκης που επιβάλλουν στα κράτη υποχρεώσεις περιορίζονταν σ' εκείνες που παρέχει το άρθρο 169 «θα εξαφάνιζε κάθε άμεση δικαστική προστασία των προσωπικών δικαιωμάτων των υπηκόων τους» [35]. Σε τελική ανάλυση, η νομική θέση του ιδιώτη, άμεσα εξαρτώμενη από τον κανόνα της Συνθήκης, χρησιμοποιείται, ακόμη και ελλείψει ορθής εφαρμογής του κανόνα, για να εγγυηθεί πλήρη και αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων την οποία θα έπρεπε να διασφαλίσει η συμμόρφωση του κράτους προς τον εν λόγω κανόνα.

29. Η ίδια οπτική, και μάλιστα με μεγαλύτερη ενέργεια, αναδεικνύεται από εκείνη τη

35 — Απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1963, υπόθεση 26/62, Van Gend en Loos (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 861, ειδικότερα σ. 868).

νομολογία που, από κάποιο χρονικό σημείο και ύστερα, απεδοκίμασε τη μη μεταφορά ή την καθυστερημένη μεταφορά οδηγιών στο εθνικό δίκαιο, αποδίδοντας και σ' αυτές, εφόσον βέβαια συνέτρεχαν ορισμένες προϋποθέσεις, άμεσο αποτέλεσμα [36]. Τούτο επιβεβαιώνει, επομένως, την παρατήρηση ότι, και στην περίπτωση των οδηγιών, το κοινοτικό σύστημα βρήκε στη θέση του ιδιώτη έναν αποτελεσματικό μοχλό για να εγγυηθεί την εφαρμογή τους, σε περίπτωση που δεν έχει συντελεσθεί προσηκόντως η μεταφορά τους.

30. Έχει σημασία, έπειτα, ότι το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση, με τους ίδιους όρους που είχε καθιερώσει στην απόφαση Francovich, σε μια περίπτωση όπου γινόταν ακριβώς λόγος για τη δυνατότητα επικλήσεως, στο πλαίσιο σχέσεως μεταξύ ιδιωτών, του αμέσου αποτελέσματος διατάξεων μιας οδηγίας που δεν μεταφέρθηκε εντός της τασσομένης προθεσμίας [37].

Η αποδοχή υποχρεώσεως αποζημιώσεως, στην περίπτωση κατά την οποία μια εθνική οδηγία δεν είναι δεκτική απευθείας επικλήσεως ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, είτε λόγω ελλείψεως αμέσου αποτελέσματος όλων των διατάξεων που είναι αναγκαίες για να καταστεί δυνατή η απόλαυση του δικαιώματος το οποίο απονέμει στον ιδιώτη, είτε λόγω ελλείψεως «οριζοντίου» αμέσου αποτελέσματος στην περίπτωση ακριβών και ανεπιφυλάκτων οδηγιών, συνιστά, επομένως, επίσης μέσο που ενισχύει τη θέση του ιδιώτη, περισώζοντας τουλάχιστον τη δυνατότητα της — οικονομικής τουλάχιστον — αποκαταστάσεως της ισορροπίας που διαταράχθηκε λόγω της μη συμμορφώσεως του κράτους.

31. Σε τελική ανάλυση, για να εξασφαλιστεί πλήρης και αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων που απονέμει ένας δεσμευτικός για το κράτος κανόνας αμέσου αποτελέσματος, χρησιμοποιείται η θέση του ιδιώτη

36 — Αυτό το τελευταίο μάλιστα προσέλαβε απ' την αρχή — και διατήρησε — τον λεγόμενο κάθετο χαρακτήρα, για να ενισχυθεί, τρόπον τινά, η ιδέα ότι δεν πρόκειται απλώς για εγγενή ιδιότητα της διατάξεως, αλλά για μέσο που παρέχεται για να αποφευχθεί το ενδεχόμενο να επωφελούνται τα κράτη από τη μη συμμόρφωσή τους. Και δεν είναι άνευ σημασίας το ότι η θέση του Δικαστηρίου επί των οδηγιών εξειδικεύτηκε και διευρύνθηκε σταδιακά. Παραδείγματος χάριν, διευρύνθηκε η κατηγορία των προσώπων δημοσίου δικαίου έναντι των οποίων χωρεί επίκληση της οδηγίας (βλ. απόφαση της 22ας Ιουνίου 1989, υπόθεση 103/88, Costanzo, Συλλογή 1989, σ. 1839· επίσης απόφαση της 12ης Ιουλίου 1990, Foster, παρατιθέμενη στην υποσημείωση 33)· τονίστηκε επίσης η υποχρέωση των δικαστών και της διοικήσεως των κρατών μελών να ερμηνεύουν τις εθνικές διατάξεις σε συμφωνία προς το γράμμα και τον σκοπό της οδηγίας (βλ. απόφαση της 10ης Απριλίου 1984, υπόθεση 14/83, von Colson, Συλλογή 1984, σ. 1891· καθώς και απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1990, υπόθεση C-106/89, Marleasing, Συλλογή 1990, σ. I-4135, σκέψη 8). Αρκεί να σκεφτεί κανείς, εν προκειμένω, ότι το κριτήριο της σύμφωνης ερμηνείας αφορά τις οδηγίες αυτές καθαυτές, ανεξάρτητα από το ενδεχόμενο άμεσο αποτέλεσμά τους και ανεξάρτητα από το πρόσωπο έναντι του οποίου προβάλλονται οι εθνικές διατάξεις· επομένως, δεν υπάρχει μεγάλη απόσταση από τα αποτελέσματα που θα παρήγοντο στην πράξη με το οριζόντιο απλώς αποτέλεσμα των ακριβών και ανεπιφυλάκτων οδηγιών.

37 — Απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, υπόθεση C-91/92, Faccini Dori (Συλλογή 1994, σ. I-3325, σκέψη 27). Αφού υπενθυμίζει ότι οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να αντλούν δικαιώματα από μια ανεκτέλεστη οδηγία επικαλούμενοι ευθέως τις αμέσου αποτελέσματος διατάξεις της ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου ή, εάν αυτό δεν είναι δυνατόν, μέσω ερμηνείας των σχετικών εθνικών διατάξεων όσο το δυνατόν σύμφωνης προς την οδηγία, το Δικαστήριο διευκρίνισε, πράγματι, ότι, «σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να επιτευχθεί διά της ερμηνευτικής οδού (...), το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώνει τα κράτη μέλη να αποκαθιστούν τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες λόγω μη μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό τους δίκαιο». Στην ίδια κατεύθυνση, βλ. επίσης απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1993, υπόθεση C-334/92, Wagner Miret (Συλλογή 1993, σ. I-6911, σκέψη 23). Στην περίπτωση εκείνη, καίτοι επρόκειτο για οδηγία, την ίδια με την υπόθεση Francovich, που είχε μεταφερθεί στην εθνική έννομη τάξη, το πρόβλημα ετίθετο διότι, στις σχετικές εθνικές διατάξεις, δεν είχε ληφθεί υπόψη μια συγκεκριμένη κατηγορία εργαζομένων, ως προς τους οποίους, επομένως, η οδηγία δεν είχε εκτελεσθεί.

την οποία δημιούργησε απευθείας ο κανόνας αυτός. Κατά τον ίδιο τρόπο, για να εξασφαλιστεί η προστασία των δικαιωμάτων τα οποία απονέμει ένας κανόνας, ναι μεν μη εξοπλισμένος με άμεσο αποτέλεσμα, ώστε να μη μπορεί να ενεργοποιηθεί απευθείας ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, αλλά επιβάλλων ωσαύτως υποχρέωση στο κράτος, χρησιμοποιείται, σε περίπτωση παραβάσεως της υποχρεώσεως από το κράτος, το δικαίωμα του ιδιώτη προς αποζημίωση.

Το σχήμα παραμένει δηλαδή το ίδιο: για να υλοποιηθεί ένας δεσμευτικός για το κράτος κανόνας, χρησιμοποιείται η νομική θέση του ιδιώτη, στη μία περίπτωση με το *πλήρες και ουσιαστικό*, την άλλη με το *οικονομικό* της *περιεχόμενο*. Το αποτέλεσμα είναι επίσης το ίδιο: αφενός μεν θεραπεύεται η μη συμμόρφωση του κράτους μέλους· αφετέρου δε, εξασφαλίζεται στον ιδιώτη αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων τα οποία αντλεί δυνάμει κοινοτικών κανόνων. Ενισχυμένη αποβαίνει η αποτελεσματικότητα του κανόνα, και άρα η αποτελεσματικότητα του όλου συστήματος.

32. Οι προηγηθείσες παρατηρήσεις καταδεικνύουν με επαρκή σαφήνεια ότι η απόφαση Francovich δεν υπήρξε μία μεμονωμένη περίπτωση που παρεξέκλινε από τον κορμό της νομολογίας του Δικαστηρίου, αλλ' αντιθέτως υπήρξε ένα βήμα καθ' όλα συνεπές προς μια κοινώς αποδεκτή αξία που είχε επανειλημμένα τονιστεί στο Λουξεμβούργο: την αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων και, άρα, την πληρότητα της έννομης προστασίας [38].

Είναι αναντίρρητο ότι πρόκειται για μια αξία θεμελιώδη σε κάθε νομικό σύστημα, κοινοτικό ή εθνικό. Είναι επίσης αναντίρρητο ότι η συμμόρφωση προς αυτή την αξία μπορεί να απαιτεί το να εξασφαλίζεται στους ιδιώτες, εν ανάγκη, το δικαίωμα προς αποκατάσταση των ζημιών που υπέστησαν λόγω της νομοθετικής δράσεως ή αδρανείας των δημοσίων εξουσιών· ασχέτως του αν το άτομο διαθέτει ή όχι άλλα μέσα, πέραν της αξιώσεως αποζημιώσεως, για να επικαλεσθεί προσβολή της νομικής θέσεως την οποία κατέχει δυνάμει του κοινοτικού δικαίου.

33. Από την άλλη πλευρά, η — αδιαμφισβήτητη πλέον — αποδοχή της υποχρεώσεως του Δημοσίου προ αποζημίωση του ιδιώτη σε περίπτωση μη εκετελέσεως οδηγίας, σε περίπτωση δηλαδή παραβάσεως της υποχρεώσεως του κράτους (παράβαση του άρθρου 189, αλλά και του άρθρου 5, της Συνθήκης) που έμμεση μόνο σχέση έχει προς παράβαση αντιστοίχου δικαιώματος του ιδιώτη, συνεπάγεται — *κατά μείζονα λόγον*

38 — «The decision in Francovich is undoubtedly consistent with, and a natural and logical extension of, the Court's case law»· αφού αναγνωρίζεται το άμεσο αποτέλεσμα της υποχρεώσεως των κρατών μελών να προσδίδουν πλήρη αποτελεσματικότητα στις κοινοτικές διατάξεις, σχολιάζεται ότι «it was but a small step to guarantee their full effect by holding states liable in damages for infringements of those rights for which they are responsible», βλ. Steiner: «From direct effects to Francovich: shifting means of enforcement of Community Law», εν *European Law Review*, 1993, σ. 3 επ., ειδικότερα σ. 9. Η βιβλιογραφία επί της *αποφάσεως Francovich* είναι ήδη, *ως γνωστόν, εκτενής*. Μεταξύ των πλέον προσφάτων συμβολών, βλ. Zenner: «Die Haftung der EG-Mitgliedstaaten für die Anwendung europarechtswidriger Rechtsnormen», München, 1995.

— ότι η ίδια προστασία πρέπει να μπορεί να χορηγείται και στην περίπτωση κατά την οποία παραβαίνονται *ευθέως* κανόνες που εγγυώνται στον ίδιο τον ιδιώτη ορισμένη υποκειμενική νομική κατάσταση και που είναι, επομένως, δεκτικοί απευθείας επικλήσεως ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Υπ' αυτή την έννοια, δεν μπορώ να συμμεριστώ την άποψη ότι δεν μπορούμε να «βούμε πέραν» της παραδοχής της ευθύνης λόγω μη μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, όχι μόνο για τους λόγους που εξέθεσα μέχρι εδώ, αλλά και διότι δεν λαμβάνει υπόψη ότι η περίπτωση Francovich είναι ακριβώς ίσως το τελευταίο (και όχι το πρώτο) λιμάνι όπου μπορεί να πλευρίσει η νομολογία του Δικαστηρίου. Η απόφαση Francovich, πράγματι, παρέσχε ένα μέσο προστασίας (οικονομικής τουλάχιστον) εκεί όπου η προβλεπόμενη προστασία ήταν η του άρθρου 169, η οποία δεν απευθύνεται στον ιδιώτη. Αντιθέτως, για την περίπτωση παραβάσεως διατάξεων αμέσου αποτελέσματος, η προστασία ήδη υπάρχει και είναι άμεσα εναγώγιμη από τον ιδιώτη· το ζήτημα είναι, επομένως, απλώς να συνοδευθεί με εκείνο το *ήσσον* το οποίο συνιστά η οικονομική προστασία. Στην περίπτωση αυτή, επομένως, δεν συντελείται καν εκείνο το «μικρό» λογικό άλμα που είναι, αντιθέτως, αναγκαίο για να περάσει κανείς από την παράβαση του άρθρου 189 στην προσβολή του δικαιώματος του ιδιώτη που δυνητικά του απένεμε η οδηγία.

Ούτε πρέπει να λησμονείται ότι, σχετικά με τους κανόνες αμέσου αποτελέσματος, η νομολογία παγίως διαβεβαιώνει ότι αυτοί «πρέπει να παράγουν πλήρως τα αποτελέσματά τους κατά τρόπο ομοιόμορφο σε όλα τα κράτη μέλη, από την έναρξη της ισχύος τους και καθ' όλη τη διάρκειά της» [39]· και ότι «τα αποτελέσματα αυτά αφορούν επίσης κάθε δικαστή, ο οποίος επιληφθείς αρμοδίως μιας υποθέσεως, έχει καθήκον, ως όργανο ενός κράτους μέλους, να προστατεύει τα δικαιώματα που απονέμει στους ιδιώτες το κοινοτικό δίκαιο» [40]. Όπως είναι σαφές, δηλαδή, ο αμέσου αποτελέσματος κοινοτικός κανόνας απονέμει στον ιδιώτη μια υποκειμενική νομική θέση από της ενάρξεως της ισχύος και για όλη τη διάρκεια αυτής, ανεξάρτητα από — και μάλιστα παρά — τον προϊσχύοντα ή επιγενόμενο εθνικό κανόνα που ενδεχομένως αρνείται την ίδια αυτή νομική θέση. Επομένως, ο εθνικός δικαστής υποχρεούται να παράσχει πλήρη και αποτελεσματική ένδικη προστασία των δικαιωμάτων τα οποία απονέμει στον ιδιώτη ο σχετικός κοινοτικός κανόνας.

34. Είναι αναντίρρητο ότι η παράβαση ενός κανόνα προκαλεί διατάραξη της ισορροπίας, συνιστάμενη στη μείωση ή τη ματαίωση της πληττομένης εννόμου καταστάσεως, η οποία ενδεχομένως ανήκει σε ιδιώτη· είναι επίσης αναμφίβολο ότι κάθε υποκειμενική έννομη κατάσταση, κάθε «δικαίωμα», αν το προτιμάτε, έχει ένα ουσιαστικό και ένα οικονομικό περιεχόμενο, συνήθως μετρήσιμο. Εγγύηση της αποτελεσματικότητας της ένδικης προστασίας σε περίπτωση παραβάσεως του κανόνα που απονέμει υποκειμενική έννομη κατάσταση σημαίνει αποκατάσταση του περιεχομένου του δικαιώματος που εθίγη από την

39 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 9ης Μαρτίου 1978, υπόθεση 106/77, Simmenthal (Συλλογή τόμος 1978, σ. 239, σκέψη 14)· απόφαση της 10ης Ιουλίου 1980, υπόθεση 811/79, Ariete (Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 637).

40 — Απόφαση Simmenthal, παρατιθέμενη στην προηγούμενη υποσημείωση, σκέψη 16.

παράβαση του κανόνα. Αν δε εκείνο που θίγει παρανόμως το δικαίωμα του ιδιώτη είναι πράξη δημοσίας εξουσίας — διοικητική πράξη ή νόμος — υποχρεούται να αποκαταστήσει το δικαίωμα του ιδιώτη ή τουλάχιστον το οικονομικό του περιεχόμενο εκείνος που την παρήγαγε.

Σε τελική ανάλυση, η αποκατάσταση του οικονομικού περιεχομένου αποτελεί ένα *ήσσον*, μια ελάχιστη θεραπεία σε σχέση προς την περίπτωση της πλήρους ουσιαστικής αποκαταστάσεως, η οποία παραμένει το άριστο μέσο προστασίας. Η ακύρωση της παράνομης πράξεως ή η μη εφαρμογή του νόμου που δεν συμβιβάζεται προς κάποιο υπέρτερο μέτρο νομιμότητας είναι αναγκαία, σε ένα κράτος δικαίου. Ενίοτε, όμως, αυτό δεν αρκεί· πρέπει δηλαδή, για να καταστεί πραγματική και αποτελεσματική η προστασία, να αποκατασταθεί η ισορροπία και του οικονομικού περιεχομένου του θιγέντος δικαιώματος και να εξασφαλισθεί, επομένως, η αποκατάσταση της ζημίας. Η οικονομική εξισορρόπηση του θιγέντος δικαιώματος δεν είναι, επομένως, κάτι διαφορετικό ή κάτι επί πλέον, ή πολύ περισσότερο κάτι νέο. Ούτε αποτελεί κάποιο εξεζητημένο και απώτερο *optional* για ένα νομικό σύστημα που θέλει και οφείλει να είναι αποτελεσματικό.

Με λίγα λόγια, η αρχή της αστικής ευθύνης του Δημοσίου πρέπει να βρίσκει εφαρμογή, ως μέσο θεραπείας, τόσο διαζευκτικά όσο και σωρευτικά προς την ουσιαστική προστασία· πρέπει, επομένως, να βρίσκει εφαρμογή σε περίπτωση προσβολής τόσο κανόνων άνευ αμέσου αποτελέσματος, κανόνων δηλαδή των οποίων δεν χωρεί απευθείας επίκληση ενώπιον των εθνικών δικαστών, όσο και κανόνων που αντιθέτως παρέχουν αυτή τη δυνατότητα.

γ) Η υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση από πράξη ή παράλειψη του νομοθέτη

35. Δεν μου φαίνεται ότι το παραπάνω συμπέρασμα κλονίζεται από το γεγονός ότι ενίοτε ή συχνά οι παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου αποδίδονται στον νομοθέτη.

Υπενθυμίζω σχετικά ότι η απόφαση Francovich, την οποία ωστόσο κανένα από τα κράτη που υπέβαλαν παρατηρήσεις στην παρούσα διαδικασία έθεσε υπό αμφισβήτηση, δεν κάνει καμμία διάκριση αναλόγως του αν η ζημία απορρέει από παράβαση αναγομένη σε παραλείψεις της νομοθετικής ή της εκτελεστικής εξουσίας. Και ασφαλώς δεν υπάρχει λόγος να γίνει δεκτό ότι διαφορετικό συμπέρασμα επιβάλλεται στις υποθέσεις που μας απασχολούν εδώ.

Όπως όμως εξέθεσαν τα εθνικά δικαστήρια με τις διατάξεις παραπομπής τους, το εθνικό τους δίκαιο θα τους απέκλειε τη δυνατότητα να επιδικάσουν αποζημίωση, διότι ακριβώς οι παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου αποδίδονται εν προκειμένω στον νομοθέτη, είτε διότι παρέλειψε να τροποποιήσει έναν εθνικό νόμο έτσι ώστε να τον

συμμορφώσει προς το κοινοτικό δίκαιο (υπόθεση C-46/93, Brasserie du Pêcheur), είτε διότι εξέδωσε εθνικό νόμο μη συμβιβαζόμενο προς το δίκαιο αυτό (υπόθεση C-48/93, Factortame III). Στην ουσία, δηλαδή, δεδομένης της αδυναμίας ασκήσεως αγωγής βάσει αστικής ευθύνης σε περίπτωση δράσεως ή αδρανείας του νομοθέτη, σε παρόμοιες περιπτώσεις το εθνικό δίκαιο θα οδηγούσε σε άρνηση της ίδιας της αρχής της ευθύνης.

36. Είναι αλήθεια ότι η άποψη περί ανευθυνότητος του Δημοσίου για πράξεις ή παραλείψεις του νομοθέτη υπήρξε διαδεδομένη στο παρελθόν. Αναγόταν στην άποψη ότι ο κυρίαρχος μονάρχης δεν μπορεί να συμπεριφέρεται κατά τρόπο παράνομο· ή, στη νεώτερη και δημοκρατικότερη εκδοχή της, αναγόταν στην κυριαρχία του Κοινοβουλίου. Με άλλα λόγια, ο νομοθέτης, ως υπερτάτη εκδήλωση της κυριάρχης εξουσίας, εν όψει και της δημοκρατικής νομιμοποιήσεως της οποίας απολαύει, εξέφευγε κατ' αρχήν των γενικών περί ευθύνης κανόνων.

Η αντίληψη αυτή, που εδραιώθηκε κυρίως στα νομικά συστήματα όπου είναι γνωστός ο έλεγχος της συμφωνίας του νόμου προς κάποιο υπέρτερο μέτρο νομιμότητας, θα έπρεπε να εμφανίζεται με διαφορετικούς όρους οσάκις υφίσταται υπέρτερος κανόνας, βάσει του οποίου μπορεί να ελεγχθεί και ενδεχομένως να αποκρουσθεί η νομιμότητα της δράσεως του νομοθέτη. Και σ' αυτές όμως τις έννομες τάξεις, στις οποίες όχι μόνον υφίσταται σαφής και τυπική ιεραρχία μεταξύ συνταγματικών και νομοθετικών κανόνων, αλλά και ειδικώς προβλεπόμενος μηχανισμός ελέγχου της διαρκούς τηρήσεως αυτής της ιεραρχίας (Αυστρία, Ιταλία, Γερμανία και Ισπανία, π.χ.), το ζήτημα της δυνατότητας αποκαταστάσεως των ζημιών που απορρέουν από αντισυνταγματικό νόμο κάθε άλλο παρά ομοφώνως επιλύεται [41]. Στις περιπτώσεις αυτές, πάντως, δεν αποκλείεται να κληθεί το Δημόσιο να αποκαταστήσει τις ζημίες που προκλήθηκαν από νόμους που έχουν κηρυχθεί αντισυνταγματικοί.

37. Είναι αλήθεια ότι, όταν ο νομοθέτης υποχρεούται, κατά την άσκηση των θεσμικών του καθηκόντων, στην τήρηση ορισμένων ορίων επιβαλλομένων από υπέρτερους κανόνες, δεν υπάρχει κανένας λόγος αναγόμενος στη γενική θεωρία του δικαίου για να αποκρουστεί η δυνατότητα να θεωρηθεί το Δημόσιο ευθυνόμενο για την αποκατάσταση των ζημιών που προκαλούνται από νόμους που έχουν υπερβεί τα όρια αυτά. Υπ' αυτές τις συνθήκες, η ευθύνη εκ των πράξεων ή παραλείψεων του νομοθέτη δεν απέχει ούτε διαφέρει πολύ νοηματικά από την ευθύνη της διοικήσεως εκ της κανονιστικής της δράσεως, η οποία γίνεται σήμερα δεκτή χωρίς δυσκολία σε όλα, λίγο πολύ, τα γεωγραφικά πλάτη και μήκη.

41 — Στη Γερμανία, π.χ., η δυνατότητα αυτή δεν αποκλείεται αυτή καθ' εαυτή, παρά μόνο κατά το μέτρο που το παραβαινόμενο υπηρεσιακό καθήκον δεν μπορεί να αναχθεί σε κάποιον ορισμένο τρίτο, πράγμα που, όπως ελέχθη ήδη, συμβαίνει στις πλείστες των περιπτώσεων όπου πρόκειται για πταίσμα αποδιδόμενο στον νομοθέτη· αντιθέτως, και για τους ίδιους λόγους, η εν λόγω δυνατότητα γίνεται ομοφώνως δεκτή οσάκις πρόκειται για ατομικά νομοθετικά μέτρα. Κατά την κρατούσα άποψη, άλλωστε, δικαίωμα του ιδιώτη προς αποζημίωση πρέπει να στοιχειοθετείται τουλάχιστον στην περίπτωση παραβιάσεως θεμελιωδών δικαιωμάτων (βλ., σχετικώς, μεταξύ άλλων, Haverkate: «Amtshaftung bei legislativem Unrecht und die Grundrechtsbildung des Gesetzgebers», εν *NJW*, 1973, σ. 441). Στην Ιταλία, όπου το ζήτημα βρίσκεται υπό συζήτηση, η δυνατότητα αυτή έχει γίνει δεκτή, π.χ., στην ειδική περίπτωση στην οποία έχουν κηρυχθεί αντισυνταγματικά τα προεδρικά διατάγματα περί απαλλοτριώσεως που εκδόθηκαν κατ' εφαρμογήν της μεταρρυθμίσεως της εγγείου ιδιοκτησίας· η υποχρέωση αποζημιώσεως επεβάρυνε άλλωστε τον οργανισμό αγροτικής μεταρρυθμίσεως, ο οποίος ωστόσο δεν ήταν υπαίτιος καμιάς παράνομης συμπεριφοράς: εξ ου και η πεποίθηση ότι, στην περίπτωση αυτή, η αποζημίωση λαμβάνει μάλλον τη μορφή επιστροφής του αχρεωστήτως καταβληθέντος, που έχει αποκλειστικώς ως αντικείμενο την αξία του απολεσθέντος αγαθού (για γενικότερες παρατηρήσεις, βλ. σχετικώς Zagrebelsky: «Processo costituzionale», εν *Enciclopedia del diritto*, XXXVI, 1987, σ. 639).

Και δεν είναι μόνον αυτό. Είναι γνωστό ότι στις περισσότερες έννομες τάξεις, σε ορισμένες περιπτώσεις αποκαθίσταται η περιουσιακή μείωση την οποία υφίσταται ο ιδιώτης λόγω δραστηριότητας του νομοθέτη καθ' όλα νόμιμης, καθ' ότι ασκουμένης χωρίς καμμία παράβαση κανόνος επιβάλλοντος υποχρέωση προς ενέργειαν· αυτό συμβαίνει, π.χ., σε περιπτώσεις εθνικοποιήσεως και απαλλοτριώσεως χάριν δημοσίας ωφελείας. Αν, λοιπόν, γίνεται δεκτό ότι η θυσία που *νομίμως* επιβάλλεται στη νομική και περιουσιακή κατάσταση του ιδιώτη χάριν του δημοσίου συμφέροντος πρέπει να συνοδεύεται από εύλογη αποζημίωση, θα ήταν τουλάχιστον παράδοξο το να μη γίνεται δεκτό ότι υπάρχει έδαφος για αποζημίωση, όταν η ζημία αυτή προκαλείται από νομοθετική πράξη *παράνομη*, καθ' ότι αντιβαίνουσα προς υπέρτερο κανόνα (συνταγματικό, κοινοτικό, και πάντως κατισχύοντα της εν λόγω πράξεως).

38. Περιττόν να υπομνησθεί, έπειτα, ότι, στις διεπόμενες από το διεθνές δίκαιο σχέσεις, η ευθύνη του κράτους λόγω πράξεως ή παραλείψεως του νομοθέτη γίνεται παγκοσμίως και ομοφώνως δεκτή [42]. Μεταξύ πλείστων περιπτώσεων, αξίζει να υπομνησθεί η αρχή την οποία επιβεβαίωσε το Διαρκές Δικαστήριο Διεθνούς Δικαιοσύνης, ότι η υποχρέωση αποζημιώσεως αποτελεί ευθεία συνέπεια μιας ζημιογόνου πράξεως αντίθετης προς το διεθνές δίκαιο και καταλογιστέας σε ορισμένο κράτος. Ειδικότερα: «*αποτελεί αρχή του διεθνούς δικαίου το ότι η παράβαση υποχρεώσεως συνεπάγεται υποχρέωση προσφόρου αποζημιώσεως: η αποζημίωση αποτελεί, επομένως, αναγκαίο συμπλήρωμα της μη εφαρμογής μιας συμβάσεως, χωρίς να απαιτείται να προβλέπεται τούτο γραπτώς από την ίδια τη σύμβαση*» [43].

39. Ασφαλώς, δεν παραγνωρίζω ότι, για το διεθνές δίκαιο, υποχρέωση του κράτους προς αποκατάσταση των ζημιών γεννάται — και όταν ακόμη η αποζημίωση αποσκοπεί συγκεκριμένα στην αποκατάσταση της προτέρας περιουσιακής καταστάσεως ατόμων — έναντι ενός ή περισσοτέρων κρατών και όχι, όπως στην περίπτωση που μας απασχολεί εδώ, απευθείας έναντι ατόμων.

Δεν νομίζω, όμως, ότι μπορούν να αγνοηθούν τα ειδικά και ιδιόμορφα χαρακτηριστικά του κοινοτικού νομικού συστήματος. Το σύστημα αυτό εδράζεται, πράγματι, καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ, σε συμβατικό θεμέλιο. Η Συνθήκη, όπως και άλλες συμφωνίες που ιδρύουν διεθνείς οργανισμούς, περιέχει σειρά υποχρεώσεων των κρατών μελών, που έχουν σχέση με την υλοποίηση εξαγγελλομένων σκοπών που ελευθέρως συμφωνούνται, καθώς και με τη λειτουργία μιας θεσμικής δομής με αρμοδιότητες σε πολύ μεγάλο βαθμό, αλλά όχι εξ ολοκλήρου, προκαθοριζόμενες. Ο ιδιόρρυθμος, όμως, και απώτατος σκοπός του συμβατικού θεμελίου των κρατών μελών είναι, στην περίπτωση της Κοινότητας, η ενοποίηση και ειδικότερα το

42 — Στην πραγματικότητα, το διεθνές δίκαιο αντιμετωπίζει μόνο την ευθύνη του κράτους λαμβανομένου ως ενός ενιαίου συνόλου: δεν διακρίνει δηλαδή αναλόγως του αν η ζημιογόνος παράβαση είναι καταλογιστέα στον νομοθέτη, τον δικαστή ή στη διοίκηση. Η ίδια αυτή αντίληψη απαντάται άλλωστε και στη νομολογία του Δικαστηρίου βάσει του άρθρου 169: η παράβαση κοινοτικής υποχρεώσεως καταλογίζεται ούτως ή άλλως στο κράτος, ασχέτως του οργάνου το οποίο ευθυνόταν συγκεκριμένα με την τήρηση της σχετικής υποχρεώσεως (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 5ης Μαΐου 1970, υπόθεση 77/69, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 305, σκέψη 15· απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1970, υπόθεση 8/70, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 525, σκέψη 9· απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1976, υπόθεση 52/75, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή τόμος 1976, σ. 121, σκέψη 14).

43 — Απόφαση της 26ης Ιουλίου 1927, Officina di Chorzów (CPGI, σειρά Α, τεύχ. 8, σ. 21)· η υπογράμμιση δική μου. Την ίδια αρχή επιβεβαίωσε αργότερα το Διεθνές Δικαστήριο με τη γνωμοδότηση της 30ής Μαρτίου 1950, περί ερμηνείας των Συνθηκών ειρήνης με τη Βουλγαρία, την Ουγγαρία και τη Ρουμανία (CGI, 1950, σ. 228).

«να θέσουν τις βάσεις μιας διαρκώς στενότερης ενώσεως των ευρωπαϊκών λαών» [44], μεταξύ άλλων μέσω της πραγματοποιήσεως της κοινής αγοράς. Ως εκ τούτου, τα παραδοσιακά μέσα, ας πούμε μάλλον τα διεθνούς δικαίου μέσα, που διατίθενται προς επίτευξη της ορθής και εγκαίρου εκπληρώσεως των υποχρεώσεων των κρατών μελών έχουν προσαρμοστεί και εξακολουθούν διαρκώς να προσαρμόζονται, σε μεγάλο βαθμό, έτσι ώστε να προσδίδουν όλο και μεγαλύτερο βάρος στη νομική θέση των ίδιων των ιδιωτών. Ο λόγος είναι ότι οι υποχρεώσεις των κρατών και των κοινοτικών οργάνων αποβλέπουν κυρίως — στο πλαίσιο ενός συστήματος όπως αυτό που θέλησε και θέλει να είναι το κοινοτικό — στη δημιουργία δικαιωμάτων των ιδιωτών. Αυτό το πλαίσιο καθόρισαν οι συντάκτες της Συνθήκης και εδραίωσε ο κοινοτικός νομοθέτης.

40. Το Δικαστήριο, με την πασίγνωστη πλέον νομολογία του, αναγνώρισε απλώς τη συγκεκριμένη αυτή βούληση των συντακτών της Συνθήκης, στη συνέχεια δε του νομοθέτη, επεσημαίνοντας ότι η Συνθήκη ΕΚ θέσπισε ξεχωριστή έννομη τάξη, «υπέρ της οποίας τα κράτη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, σε περιορισμένους έστω τομείς» [45]. Υποκείμενα της έννομης αυτής τάξεως δεν είναι μόνο τα κράτη αλλά και τα άτομα, στα οποία το κοινοτικό δίκαιο απονέμει δικαιώματα που εμπλουτίζουν έτσι τη νομική τους σφαίρα: τέτοια δικαιώματα γεννώνται όχι μόνον οσάκις μνημονεύονται ρητά στη Συνθήκη, αλλά και σε συνάρτηση προς τις υποχρεώσεις που αυτή επιβάλλει στους ιδιώτες, στα κράτη μέλη και τα κοινοτικά όργανα.

41. Πρέπει, επομένως, να αναγνωρισθεί, σε σχέση προς κανόνες — τους κοινοτικούς εν προκειμένω — που ρυθμίζουν την κατάσταση των ιδιωτών και των οποίων αναγνωρίζεται η υπεροχή επί των εσωτερικών, ότι μια υποτιθέμενη γενική ανευθυνότητα του εθνικού νομοθέτη θα ήταν αδικαιολόγητη. Αντιθέτως, η ίδια η ιδέα της ευθύνης του νομοθετούντος κράτους σε σχέση προς τις υποχρεώσεις που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, και τις οποίες, επομένως, έχουν συνάψει συμβατικώς τα ίδια τα κράτη ή οι οποίες δημιουργήθηκαν με μεταγενέστερες διαδικασίες προβλεφθείσες προς τούτο, συνάδει κάλλιστα — και γι' αυτό συνδέεται άρρηκτα — με τα θεμελιώδη και ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του κοινοτικού νομικού συστήματος.

42. Τελικά, υπό το φως και της αποφάσεως Francovich, αλλά λόγω και πάλι της ιδιορρυθμίας του όλου κοινοτικού νομικού συστήματος, δεν έχει καμμία σημασία αν το πταίσμα αποδίδεται στον νομοθέτη ή στην εκτελεστική εξουσία.

Εν πάση δε περιπτώσει, το πρόβλημα της ευθύνης του νομοθετούντος κράτους επιλύεται στις περιπτώσεις στις οποίες το πταίσμα συναρτάται προς κανόνες αμέσου αποτελέσματος. Η κρίση του Δικαστηρίου ότι «θα ήταν, εξ άλλου, αντιφατικό αφενός να γίνει δεκτό ότι οι ιδιώτες έχουν δικαίωμα

44 — Βλ. προοίμιο της Συνθήκης ΕΚ.

45 — Βλ ιδίως απόφαση της 5ης Φεβρουαρίου 1963, Van Gend en Loos, που παρατίθεται στην υποσημείωση 35 ανωτέρω· καθώς και απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964, υπόθεση 6/64, Costa κατά Enel (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1191).

να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τις διατάξεις μιας οδηγίας που πληρούν τις ανωτέρω προϋποθέσεις, προκειμένου να επιβληθούν δικαστικές κυρώσεις στη διοίκηση, και αφετέρου να θεωρηθεί, αντίθετα, ότι η διοίκηση δεν έχει την υποχρέωση να εφαρμόζει τις διατάξεις της οδηγίας και, επομένως, να μην εφαρμόζει τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που δεν είναι σύμφωνες με αυτές» [46] σημαίνει, πράγματι, ότι και η δημόσια διοίκηση έχει την υποχρέωση να εγγυάται την προστασία των δικαιωμάτων τα οποία αντλούν οι ιδιώτες από κοινοτικούς κανόνες αμέσου αποτελέσματος. Επομένως, υπ' αυτό το πρίσμα, είναι ενδεχομένως δυνατό να γίνει επίκληση της ευθύνης της δημοσίας διοικήσεως, διότι αυτή εξέδωσε βλαπτικές πράξεις εις εκτέλεση ενός νόμου που βάλλεται ως ασυμβίβαστος με το κοινοτικό δίκαιο ή διότι, εν πάση περιπτώσει, εξετέλεσε άνα τέτοιο νόμο.

Αυτή την κατεύθυνση φαίνεται ότι έχει ακολουθήσει, π.χ., το γαλλικό Conseil d'État, το οποίο έχει θεμελιώσει την ευθύνη του Δημοσίου στην παράβαση (faute [47]) της διοικητικής αρχής, στην περίπτωση τουλάχιστον στην οποία η τελευταία έχει κάνει χρήση της διακριτικής ευχέρειας που της έχει παραχωρήσει εσωτερικός νόμος αντίθετος προς το κοινοτικό δίκαιο [48]. Είναι αλήθεια ότι, σε τέτοιες περιπτώσεις, η ευθύνη δεν παύει να πηγάζει από παράνομη συμπεριφορά καταλογιστέα στον νομοθέτη, δηλαδή από νόμο μη συμβιβαζόμενο προς το κοινοτικό δίκαιο. Προφανώς, όμως, στο εθνικό δίκαιο εναπόκειται να ορίσει αν η απόδοση της ευθύνης στη διοίκηση είναι ένα «αναπόφευκτο» τέχνασμα, δικονομικό και/ή ουσιαστικό, για να επιρριφθεί η ευθύνη στον νομοθέτη ή αν είναι ο ορθός τρόπος δράσεως.

43. Εκείνο που απαιτεί το κοινοτικό δίκαιο, καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ, είναι το να διατίθενται εν πάση περιπτώσει οι αναγκαίοι μηχανισμοί για να μπορεί ο ιδιώτης να ζητήσει και ενδεχομένως να επιτύχει την αποκατάσταση των ζημιών που υπέστη λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου. Πρέπει, εξ άλλου, να διευκρινιστεί σχετικώς ότι το πρόβλημα της προβλέψεως κάποιου ενδίκου βοηθήματος που δεν είναι ήδη γνωστό ή επιτρεπτό στα νομικά συστήματα των κρατών μελών δεν είναι ανυπέρβλητο, ούτε νέο. Και τούτο τόσο εν όψει των συγκεκριμένων δεδομένων της παρούσας υποθέσεως, όσο και διότι το έχει ήδη επιλύσει το Δικαστήριο με ορισμένα κλασικά και αδιαμφισβήτητα χωρία της νομολογίας του.

Αυτό μαρτυρούν, ειδικότερα, υποθέσεις όπως η Simmenthal [49] και η Factortame I [50]. και στις δύο ερωτάτο το Δικαστήριο αν μπορούσε ή έπρεπε να χορηγηθεί και ενεργοποιηθεί, δυνάμει του κοινοτικού δικαίου,

46 — Απόφαση της 22ας Ιουνίου 1989, Fratelli Costanzo (που παρατίθεται στην υποσημείωση 36 ανωτέρω), σκέψη 31.

47 — Περιττόν να υπομνηθεί ότι, στο πλαίσιο της κανονιστικής δραστηριότητας της δημοσίας διοικήσεως, ο όρος faute νοείται στη γαλλική βιβλιογραφία και διοικητική νομολογία (η οποία και έχει αναπτύξει την έννοιά της) ως δυσλειτουργία της δημοσίας υπηρεσίας, η οποία, δηλαδή — όσο και αν αυτό φαίνεται παράδοξο —, υφίσταται ασχέτως υπαιτιότητας. Πράγματι, ο συχνά μνημονευόμενος κανόνας είναι ότι «toute décision illégale est en principe fautive». Με λίγα λόγια, στο γαλλικό σύστημα, η διαφορά μεταξύ responsabilité pour faute και responsabilité sans faute δεν αντιστοιχεί ακριβώς προς τη διάκριση μεταξύ ευθύνης εξ υπαιτιότητος και αντικειμενικής ευθύνης, αλλά, κατά προσέγγισιν έστω, προς τη διάκριση μεταξύ ευθύνης εκ παρανόμων πράξεων και ευθύνης εκ νομίμων πράξεων.

48 — Απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1992, Arizona Tobacco Products GmbH, εν AJDA, 1992, σ. 210. Αναφέρεται, αντιθέτως, στην ευθύνη του Δημοσίου εν γένει, δεχόμενη την υποχρέωση αποζημιώσεως λόγω παρανόμου καταστάσεως την οποία δημιούργησε ο νομοθέτης έναντι του κοινοτικού δικαίου, το Cour administrative d'appel του Παρισιού με την απόφαση της 1ης Ιουλίου 1992, Société Dangeville, εν AJDA, 1992, σ. 728, με σχόλιο του Prétot.

49 — Απόφαση της 9ης Μαρτίου 1978, υπόθεση 106/77 (Συλλογή τόμος 1978, σ. 239).

50 — Απόφαση της 19ης Ιουνίου 1990, υπόθεση C-213/89 (Συλλογή 1990, σ. I-2433).

ένα ορισμένο ένδικο βοήθημα, το οποίο το εθνικό δικονομικό σύστημα δεν παρείχε στον δικαστή.

44. Στην υπόθεση Simmenthal, επρόκειτο για την εξουσία του εθνικού δικαστή να καταστήσει ευθύς εξ αρχής ο ίδιος ανενεργό έναν εθνικό κανόνα τελούντα σε αντίθεση προς το κοινοτικό δίκαιο, χωρίς να χρειάζεται να καταφύγει προηγουμένως στην κρίση του Corte costituzionale, για ν' αποφανθεί αυτό για την αντισυνταγματικότητα. Θεμελιώνοντας στο κοινοτικό δίκαιο τη δεσμία αρμοδιότητα του εθνικού δικαστή να καταστήσει ανενεργό τον κανόνα που αντιφάσκει προς τον κοινοτικό, άγνωστη στο εθνικό σύστημα και μάλιστα αντίθετη προς ρητές και επανειλημμένες αποφάσεις του συνταγματικού δικαστηρίου, το Δικαστήριο εισήγαγε παρέκκλιση από την αρχή της αυτονομίας του κράτους μέλους όσον αφορά τα μέσα παροχής ενδίκου προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία απονέμει στον ιδιώτη το κοινοτικό δίκαιο. Είναι δε αξιοσημείωτο, και για τις σημερινές υποθέσεις, ότι, στην υπόθεση Simmenthal, το Δικαστήριο έκρινε αφόρητη όχι την έλλειψη προστασίας, αλλά και μια απλή καθυστέρηση στην παροχή προστασίας, θεωρώντας άλλωστε σημαντικότερη την πλευρά αυτή έναντι των πλεονεκτημάτων της βεβαιότητας και της οριστικότητας τα οποία ασφαλώς εμφάνιζε το μέχρι τότε εφαρμοζόμενο σύστημα, το οποίο στηριζόταν στη δικαστική κρίση της συνταγματικότητας.

Στην υπόθεση Factortame I, ετίθετο και πάλι, όπως ακριβώς και στη Simmenthal, το ερώτημα αν, όταν η έννομη τάξη του εθνικού δικαστή δεν του παρέχει ορισμένη εξουσία — εν προκειμένω, την εξουσία να αναστέλλει, κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, την εφαρμογή νόμου εφόσον έχει την υπόνοια, όχι όμως και τη βεβαιότητα, ότι ένας νόμος δεν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο —, η εξουσία αυτή μπορούσε να βρει έρεισμα απευθείας στο κοινοτικό δίκαιο. Το Δικαστήριο, όπως και στην υπόθεση Simmenthal, απάντησε ότι ο εθνικός δικαστής υποχρεούται να αίρει ό,τι εμποδίζει την αποτελεσματική ένδικη προστασία ενός δικαιώματος το οποίο αντλεί ο ιδιώτης από κοινοτικούς κανόνες· υποχρεούται επομένως να μην εφαρμόζει τη διάταξη που ενδεχομένως συνιστά τέτοιο εμπόδιο.

45. Τελικά δηλαδή, η αρχή της αυτονομίας των κρατών μελών ως προς τα μέσα παροχής ενδίκου προστασίας από παραβίαση δικαιωμάτων που απονέμει το κοινοτικό δίκαιο, έστω και αν διακηρύσσεται από το Δικαστήριο [51], υπόκειται σε σημαντικές παρεκκλίσεις: όταν, ειδικότερα, τούτο καθίσταται αναγκαίο προς εξασφάλιση της ορθής εκτελέσεως του κοινοτικού δικαίου και της πλήρους και αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το δίκαιο αυτό.

Έτσι, ενώ, π.χ., στην απόφαση Salgoil το Δικαστήριο υπογράμμισε την υποχρέωση των εθνικών δικαστών να εγγυώνται στους

51 — Βλ. απόφαση της 7ης Ιουλίου 1981, υπόθεση 158/80, Rewe (Συλλογή 1981, σ. 1805, σκέψη 44), όπου γίνεται δεκτό ότι σκοπός της Συνθήκης δεν ήταν ούτε να δημιουργήσει νέες διαδικασίες σε σχέση προς τις ήδη υφιστάμενες στις εθνικές έννομες τάξεις, ούτε να περιορίσει τη δυνατότητα των δικαστών να επιλέγουν τα καταλληλότερα για την παροχή ενδίκου προστασίας μέσα. Στην πραγματικότητα, η κρίση αυτή έχει πολύ λιγότερο απόλυτο χαρακτήρα απ' ό,τι φαίνεται από μια πρώτη ανάγνωση.

ιδιώτες την ευθεία και άμεση προστασία των συμφερόντων τους, διευκρινίζοντας ότι «εναπόκειται όμως στην έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να καθορίσει το αρμόδιο δικαστήριο και να χαρακτηρίσει, για τον σκοπό αυτό, αυτά τα δικαιώματα, σύμφωνα με τα κριτήρια του εσωτερικού δικαίου» [52], στην απόφαση Bozzetti εξαφανίζεται αυτή η αμφισημία. Επιβεβαιώνεται, πράγματι, η υποχρέωση να εξασφαλίζεται «πάντως» η αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών και ότι μόνο εντός αυτών των ορίων («με την επιφύλαξη αυτή») «το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να επέμβει για να επιλύσει ζητήματα αρμοδιότητας που μπορεί να ανακύψουν, στην οργάνωση των εθνικών δικαστηρίων, από τον νομικό χαρακτηρισμό ορισμένων εννόμων καταστάσεων που πηγάζουν από το κοινοτικό δίκαιο» [53]. Η έκφραση *«με την επιφύλαξη αυτή»* αποτελεί προφανώς την πιο σημαντική ένδειξη για την ορθή κατανόηση, καθ' όσον θέτει τα όρια της αυτονομίας των εθνικών συστημάτων· και όχι τυχαία, η ίδια έκφραση περιέχεται στη σκέψη 42 της αποφάσεως Francovich.

46. Και δεν πρέπει να λησμονείται ότι και ο κοινοτικός νομοθέτης έχει εισαγάγει παρεκκλίσεις από την αρχή της αυτονομίας των κρατών μελών, π.χ., επί των διεπομένων από το κοινοτικό δίκαιο δημοσίων συμβάσεων και υπό το πρίσμα ακριβώς της αποκαταστάσεως της ζημίας. Αναφέρομαι, προφανώς, στην οδηγία 89/665/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1989, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων περί της εφαρμογής των διαδικασιών προσφυγής στον τομέα της σύναψης συμβάσεων κρατικών προμηθειών και δημοσίων έργων [54], αλλά και στην αντίστοιχη οδηγία 92/13/ΕΟΚ, της 25ης Φεβρουαρίου 1992, για τις διαδικασίες προσφυγής στους λεγομένους αποκλειομένους τομείς [55].

Ο κοινοτικός νομοθέτης, ενώπιον μιας μεγάλης ποικιλίας λύσεων στις έννομες τάξεις των κρατών μελών, πέραν του ότι παρενέβη στις πλευρές της ουσιαστικής και άρα εμπράγματης προστασίας, παρενέβη, για τις περιπτώσεις όπου η εμπράγματη προστασία τυγχάνει ανύπαρκτη ή ανεπαρκής, προβλέποντας ένα σύστημα — ασφαλώς άγνωστο σε ουκ ολίγες εθνικές έννομες τάξεις — αποκαταστάσεως της ζημίας ως συνέπειας του παρανόμου της διαδικασίας συνάψεως της συμβάσεως [56].

47. Συμπερασματικά, μπορεί κάλλιστα να υποστηριχθεί ότι η αυτονομία των κρατών μελών ως προς τα μέσα παροχής ενδίκου προστασίας λόγω παραβάσεως δικαιωμάτων απονεμομένων από κοινοτικούς

52 — Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 1968, υπόθεση 13/68 (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 825, ειδικότερα σ. 833).

53 — Απόφαση της 9ης Ιουλίου 1985, υπόθεση 179/84 (Συλλογή 1985, σ. 2301, σκέψη 17).

54 — ΕΕ 1989, L 395, σ. 33.

55 — ΕΕ 1992, L 76, σ. 14.

56 — Η πρόβλεψη αυτή εισήγαγε αισθητή καινοτομία στο σύστημα πολλών κρατών μελών. Στο ιταλικό, π.χ., σύστημα — παρ' όλον ότι είναι από τα παρέχοντα τις μεγαλύτερες εγγυήσεις και ασφαλώς ένα από τα λίγα όπου είναι δυνατόν την ακύρωση της παράνομης διοικητικής πράξεως να ακολουθήσει και η απόσβεση της προκύπτουσας συμβατικής σχέσεως —, η πρόβλεψη αποζημιώσεως λόγω προσβολής καταστάσεων που κατά παράδοση κατατάσσονται στην κατηγορία των εννόμων συμφερόντων και όχι στην κατηγορία των δικαιωμάτων συνιστά, έστω και αν περιορίζεται μόνο στις διεπόμενες από το κοινοτικό δίκαιο σχέσεις (βλ. Cassazione, 5 Μαρτίου 1993, αριθ. 2667, εν *Foro it.*, 1993, I, 3062), αληθή *πολιτιστική επανάσταση*.

κανόνες συνδέεται άρρηκτα με το επιδιωκόμενο από το κοινοτικό δίκαιο αποτέλεσμα [57].

Σε περίπτωση, όμως, παραβάσεως κοινοτικών κανόνων από τα κράτη, το αποτέλεσμα που πρέπει να επιτευχθεί, καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ, χάριν της ορθής λειτουργίας του κοινοτικού νομικού συστήματος λαμβανομένου στο σύνολό του, είναι η αποκατάσταση, εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις, της ίδιας εννόμου καταστάσεως, τουλάχιστον κατά το περιουσιακό της περιεχόμενο, η οποία θα υπήρχε αν το κράτος δεν είχε παραβεί την υποχρέωση που υπείχε από το κοινοτικό δίκαιο.

II — Περί των προϋποθέσεων της υποχρεώσεως του Δημοσίου προς αποζημίωση

48. Η ευθύνη συναρτάται, επομένως, προς κάθε περίπτωση παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου, περιλαμβανομένης και εκείνης όπου η ζημία απορρέει από παραβάσεις αμέσου αποτελέσματος κανόνων της Συνθήκης, ασχέτως του κρατικού οργάνου (που μπορεί να είναι και ο νομοθέτης) στο οποίο μπορεί να καταλογιστεί η ζημία. Τίθεται περαιτέρω το ερώτημα υπό ποίες προϋποθέσεις υφίσταται η ευθύνη και, παράλληλα, το δικαίωμα του ιδιώτη προς αποζημίωση.

Ελλείψει ειδικών κοινοτικών κανόνων ρυθμιζόντων το θέμα, το πρόβλημα έγκειται, ουσιαστικά, στον ορισμό των προϋποθέσεων που διέπουν την ευθύνη του Δημοσίου και στη συγκεκριμένη δυνατότητα βεβαιώσεως της συνδρομής τους. Περαιτέρω, πρέπει ακόμη να εξετάζεται κατά πόσον οι αντιμετωπιζόμενες λύσεις είναι εφικτές.

49. Ασφαλώς, το κοινοτικό δίκαιο θα μπορούσε κάλλιστα — όπως πρότειναν κατά την παρούσα διαδικασία ορισμένα κράτη — να περιοριστεί στο να διακηρύξει κατ' αρχήν την ευθύνη και την υποχρέωση προς αποζημίωση, αφήνοντας, απ' εκεί και πέρα, σε κάθε εθνικό δίκαιο το έργον να ορίσει τις προϋποθέσεις του και να ρυθμίσει τις λεπτομέρειές του, τόσο τις ουσιαστικές όσο και τις τυπικές.

Μια τέτοια λύση όμως, όπως ήδη ελέχθη στην αρχή, εμφανίζει σημαντικά μειονεκτήματα· και, πρώτα απ' όλα, το ότι δεν εξασφαλίζει το αποτέλεσμα το οποίο επιδιώκει το κοινοτικό δίκαιο μέσω της διακηρύξεως της αρχής της ευθύνης· δεν εξασφαλίζει δηλαδή την πλήρη και αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων τα οποία αντλεί ο ιδιώτης δυνάμει του κοινοτικού κανόνα που υποτίθεται ότι παραβιάσθηκε. Το υπαρκτόν αυτού του κινδύνου προδίδουν τα ίδια τα ερωτήματα των αιτούντων δικαστηρίων, τα οποία εκφράζουν ακριβώς το γεγονός ότι το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο δεν παρέχει, υπό

57 — Για μια εν μέρει διαφορετική θεώρηση, βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs της 15ης Ιουνίου 1995, στις εκκρεμείς συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-430/93 και C-431/93, van Schijndel και van Veen, Συλλογή 1995, σ. I-4705, I-4707.

τις υπό κρίση περιστάσεις, τη δυνατότητα αποζημιώσεως. Εν πάση δε περιπτώσει, είναι πλέον ή προφανές ότι μια απλή παραπομπή στο εθνικό δίκαιο θα ενείχε τον κίνδυνο να επικυρώσει ένα σύστημα ανισότητας, καθ' όσον, για μία και την αυτή παράβαση, οι κοινοτικοί πολίτες θα ετύγχαναν διαφορετικών εγγυήσεων, ίσως δε και ουδεμιάς εγγυήσεως.

50. Με λίγα λόγια, για να εξασφαλίζεται η προστασία υπό μορφήν αποζημιώσεως σε όλα τα κράτη μέλη κατά τρόπο — αν όχι ομοιόμορφο — τουλάχιστον ομοιογενή, είναι απαραίτητο τις ελάχιστες, αν μη τι άλλο, προϋποθέσεις του δικαιώματος αποζημιώσεως, και ιδίως τα κριτήρια του ελέγχου της συνδρομής αυτών των προϋποθέσεων, αλλά και τα «κοινοτικά» όρια που τίθενται στις «εθνικές» προϋποθέσεις της αποζημιώσεως, δικονομικές ή μη, να τις ορίζει το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο.

Αυτήν άλλωστε τη λύση δέχτηκε το Δικαστήριο, έστω και με κάποια ιδιαίτερα στοιχεία συναρτώμενα προς την υπόθεση, με την απόφαση Francovich. Και δεν συντρέχει κανένας λόγος η εφαρμογή μιας τέτοιας λύσεως να γίνεται δεκτή μόνο σε περίπτωση μη μεταφοράς οδηγίας, αλλ' όχι και σε περίπτωση παραβάσεως κανόνων αμέσου αποτελέσματος.

51. Με την απόφαση Francovich — υπενθυμίζω —, το Δικαστήριο, ενώ διευκρίνισε ότι το κράτος υποχρεούται να επανορθώνει τις συνέπειες της προκληθείσας ζημίας εντός του πλαισίου των κανόνων του εθνικού δικαίου, κατονόμασε και όρισε το ίδιο τις προϋποθέσεις που «είναι επαρκείς για να γεννήσουν υπέρ των ιδιωτών δικαίωμα αποζημιώσεως που στηρίζεται απευθείας στο κοινοτικό δίκαιο» (σκέψη 41). Το κράτος μέλος στο οποίο καταλογίζεται η μη μεταφορά οδηγίας υποχρεούται, επομένως, σε κάθε περίπτωση, άπαξ πληρούνται οι οριζόμενες από το Δικαστήριο προϋποθέσεις, να αποκαθιστά τη ζημία την οποία υπέστη ο ιδιώτης.

Η παραδοχή αυτή δεν πρέπει όμως να νοηθεί υπό την έννοια ότι αρκεί, προς στοιχειοθέτηση υποχρεώσεως αποζημιώσεως, να συντρέχουν οι ίδιες προϋποθέσεις για κάθε παράβαση του κοινοτικού δικαίου. Όπως, πράγματι, αποσαφήνισε το ίδιο το Δικαστήριο «ενώ η ευθύνη του κράτους επιβάλλεται έτσι από το κοινοτικό δίκαιο, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες γεννάται το δικαίωμα αποζημιώσεως εξαρτώνται από τη φύση της παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου στην οποία οφείλεται η προκληθείσα ζημία» (σκέψη 38).

52. Τα αναγκαία προαπαιτούμενα για τη γένεση ευθύνης των κρατών μελών ενδέχεται, δηλαδή, να ποικίλλουν από τη μια περίπτωση στην άλλη. Θα πρέπει όμως, όπως και στην υπόθεση Francovich, να πρόκειται για προαπαιτούμενα κατονομαζόμενα και οριζόμενα από το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο.

Με άλλα λόγια, είναι αλήθεια ότι οι απαριθμούμενες στην απόφαση Francovich προϋποθέσεις ενδέχεται, σε περίπτωση παραβάσεως

αμέσου αποτελέσματος κανόνων της Συνθήκης, να μην είναι ικανές και/ή αναγκαίες για να στοιχειοθετήσουν δικαίωμα αποζημιώσεως. Και σ' αυτήν όμως την περίπτωση, πρέπει να εντοπίζονται οι προϋποθέσεις που αρκούν για να επιτρέψουν στον ιδιώτη να αποζημιωθεί. Περιττόν δε να τονισθεί ότι οι *ικανές προϋποθέσεις,* όπως συνάγεται από την ίδια την απόφαση Francovich, αφορούν τις *ουσιαστικές* προϋποθέσεις της ευθύνης.

53. Μια επί τροχάδην ανάλυση των καθεστώτων ευθύνης της δημοσίας διοικήσεως που ισχύουν στις έννομες τάξεις των κρατών μελών καταδεικνύει ότι μπορεί να θεωρηθεί ως κοινώς αποδεκτή τουλάχιστον η αρχή ότι ευθύνεται για το ζημιογόνο γεγονός το υποκείμενο στο οποίο καταλογίζεται η ζημία, εφόσον μεταξύ γεγονότος και ζημίας υφίσταται σχέση αιτίου και αιτιατού.

Με άλλα λόγια, οι ουσιαστικές προϋποθέσεις της ευθύνης είναι, λίγο πολύ, οι ίδιες σε όλα τα πλάτη και μήκη: υπαρκτή ζημία, αιτιώδης συνάφεια μεταξύ ζημίας και συμπεριφοράς του ζημιούντος, παράνομος χαρακτήρας αυτής της συμπεριφοράς. Οι διαφορές — ενίοτε τόσο σημαντικές ώστε να θίγουν, π.χ., ακόμη και τη φύση των προστατευομένων υποκειμενικών καταστάσεων [58] — αφορούν, αντιθέτως, τον τρόπο ορισμού αυτών των προαπαιτουμένων και τα κριτήρια ελέγχου της συνδρομής τους.

54. Καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ, είναι, επομένως, αναγκαίο όχι τόσο το να εντοπισθούν οι γενικές προϋποθέσεις της ευθύνης, που στην πραγματικότητα είναι στην ουσία οι ίδιες στις επί μέρους έννομες τάξεις, όσο το να ορισθούν τα κριτήρια ελέγχου της συνδρομής τους ή — αν προτιμάται — τα κριτήρια εκείνα που μπορούν να θεμελιώσουν ένα κοινό ορισμό των εν λόγω προϋποθέσεων.

Προς τούτο, θεωρώ σκόπιμο να σταθώ αρχικά στις προϋποθέσεις τις οποίες το Δικαστήριο έχει κρίνει ικανές, σε περίπτωση μη μεταφοράς οδηγιών στο εθνικό δίκαιο, να στηρίξουν δικαίωμα του ιδιώτη προς αποζημίωση.

1. *Η λύση Francovich*

55. Το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει την υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση λόγω νομοθετικής παραλείψεως, σε περίπτωση μη εκτελέσεως οδηγίας εντός της τασσομένης προθεσμίας, εφόσον βεβαιώνεται η συνδρομή των εξής τριών προϋποθέσεων: «Πρώτον, η οδηγία πρέπει να έχει ως σκοπό τη χορήγηση δικαιωμάτων στους ιδιώτες. Δεύτερον, το περιεχόμενο των δικαιωμάτων αυτών πρέπει να μπορεί να προσδιοριστεί βάσει των διατάξεων της οδηγίας. Τέλος, πρέπει να υφίσταται αιτιώδης

58 — Αρκεί να υπομνησθούν σχετικώς οι ιδιορρυθμίες (βλ. όμως υποσημείωση 5) του ιταλικού συστήματος σχετικά με το αναποζημίωτον της προσβολής εννόμων συμφερόντων. Σχετικά με το «ταραχώδες κεφάλαιο της εξωσυμβατικής προστασίας των εννόμων συμφερόντων» στην ιταλική εμπειρία βλ. Ponzanelli: «L'Europa e la responsabilità civile», εν *Foro it.,* 1992, IV, col. 150. Στην υπόθεση Enichem Base, που παρατίθεται στην υποσημείωση 24, το τιθέμενο από το αιτούν δικαστήριο πρόβλημα αφορούσε ακριβώς την προσβολή εννόμου συμφέροντος.

σύνδεσμος μεταξύ της παραβάσεως της υποχρεώσεως του κράτους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες» [59].

Ένα πρώτο ερώτημα επιβάλλεται: είναι οι προϋποθέσεις αυτές ικανές και αναγκαίες και στην περίπτωση όπου η ζημία προκαλείται από παράβαση κανόνος της Συνθήκης εξοπλισμένου με άμεσο αποτέλεσμα;

56. Αφήνοντας προς στιγμήν κατά μέρος την αιτιώδη συνάφεια, παγίως καθιερωμένο προαπαιτούμενο της εξωσυμβατικής ευθύνης, επισημαίνω κατ' αρχάς ότι η πρώτη προϋπόθεση, ότι πρέπει δηλαδή η οδηγία να συνεπάγεται την απονομή δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών, απαιτεί να προσδιοριστεί ποια είναι εκείνη η υποκειμενική έννομη κατάσταση, η οποία προσβαλλομένη μπορεί να γεννά αξίωση αποζημιώσεως. Εν όψει της σχετικής νομολογίας, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το Δικαστήριο αναφέρεται, μ' αυτόν τον τρόπο, σε όλες εν γένει τις ατομικές έννομες καταστάσεις τις οποίες προστατεύει το κοινοτικό δίκαιο· πρόκειται δηλαδή — και εξ ορισμού — για μια προϋπόθεση που πληρούται πάντοτε στην περίπτωση κανόνων αμέσου αποτελέσματος.

Η δεύτερη προϋπόθεση, που εκ πρώτης όψεως φαίνεται να συνιστά απλή εξειδίκευση της πρώτης, υπογραμμίζει την ανάγκη το απορρέον από την οδηγία δικαίωμα να έχει περιεχόμενο ακριβές, ήτοι αντικείμενο προσδιορίσιμο· συνεπώς, η εν λόγω προϋπόθεση πρέπει, και πάλι, να θεωρηθεί, κατ' αρχήν, πληρουμένη στην περίπτωση κανόνων της Συνθήκης εξοπλισμένων με άμεσο αποτέλεσμα [60]. Είναι σκόπιμο εδώ να υπογραμμιστεί ότι, στην υπόθεση Francovich, όπως και στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 και C-190/94 (Dillenkofer κ.λπ.), επί των οποίων αναπτύσσω τις προτάσεις επίσης σήμερα, το περιεχόμενο του απονεμομένου στους ιδιώτες δικαιώματος συμπίπτει ακριβώς με το περιουσιακό περιεχόμενο του ίδιου δικαιώματος, το οποίο αυτοί αντλούν από τις αντίστοιχες κοινοτικές διατάξεις, άρα με τη ζημία που πρέπει να αποκατασταθεί [61]. Τούτο, βέβαια, δεν σημαίνει ότι η εν λόγω προϋπόθεση πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η δυνατότητα αποκαταστάσεως της ζημίας την οποία υφίστανται οι ιδιώτες εξαρτάται από τη δυνατότητα προσδιορισμού, βάσει του ίδιου του παραβαινομένου κανόνα, του ακριβούς περιεχομένου της περιουσιακής ζημίας την οποία υπέστη ο ιδιώτης. Αρκεί, αντιθέτως, η παράβαση του οικείου κανόνα — ο οποίος απονέμει στον ιδιώτη δικαίωμα του οποίου το αντικείμενο μπορεί να εξατομικευτεί με ακρίβεια — να έχει θίξει την περιουσιακή σφαίρα του ζημιωθέντος. Και τούτο διότι, άλλως, η αποκατάσταση της ζημίας θα περιοριζόταν μόνο σ' εκείνες τις περιπτώσεις όπου ο παραβαινομένος κανόνας σκοπεί ακριβώς στην απονομή «περιουσιακού» δικαιώματος στον ιδιώτη.

57. Οι προηγηθείσες παρατηρήσεις άγουν σε ένα πρώτο συμπέρασμα: οι προϋποθέσεις

59 — Οι τρεις αυτές προϋποθέσεις, τις οποίες έθεσε το Δικαστήριο με την απόφαση Francovich (σκέψη 40), παρατίθενται πάντως εδώ όπως τις επανέλαβε και τις συνόψισε το ίδιο το Δικαστήριο με την απόφαση Faccini Dori (που παρατίθεται στην υποσημείωση 37), σκέψη 27.

60 — Βλ. σχετικώς παράγραφο 75 κατωτέρω.

61 — Στη μεν υπόθεση Francovich — υπενθυμίζω — πρόκειται για το ποσό το οποίο οφείλεται στον εργαζόμενο σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, στη δε υπόθεση Dillenkofer για τα ποσά που έχουν καταβάλει αγοραστές οργανωμένων ταξιδίων για ταξίδια τα οποία τελικά δεν πραγματοποιήσαν.

τις οποίες όρισε το Δικαστήριο στην υπόθεση Francovich, καθ' όσον αφορούν τη νομική θέση την οποία πρέπει να κατέχει ο ιδιώτης για να μπορεί να επικαλεσθεί δικαίωμα αποζημιώσεως, είναι ασφαλώς αναγκαίες και παρούσες και όταν πρόκειται για κανόνες της Συνθήκης εξοπλισμένους με άμεσο αποτέλεσμα. Εκείνο που πρέπει να διευκρινιστεί εδώ είναι αν είναι, και σ' αυτή την περίπτωση, ικανές.

Προς τούτο, είναι σκόπιμο να διερωτηθούμε επί των λόγων που ώθησαν το Δικαστήριο να περιοριστεί στις προμνησθείσες προϋποθέσεις και να μη προσδιορίσει, περαιτέρω, π.χ., τα κριτήρια βάσει των οποίων μπορεί να ελεγχθεί αν η αμφισβητούμενη παράβαση του κοινοτικού δικαίου ενέχει παράνομη συμπεριφορά τέτοια που να στοιχειοθετεί ευθύνη του Δημοσίου. Στην υπόθεση εκείνη, όπως ελέχθη, το Δικαστήριο μνημόνευσε, πράγματι, ρητώς ένα μόνο από τα κλασικά προαπαιτούμενα της ευθύνης: την αιτιώδη συνάφεια. Αντιθέτως, δεν παρέσχε καμμία περαιτέρω διευκρίνιση σχετικά με το παράνομον της συμπεριφοράς του ζημιούντος και το υπαρκτόν της ζημίας, ούτε απαίτησε από τον εθνικό δικαστή να προβεί σε κάποιον έλεγχο σχετικώς.

58. Η επιλογή αυτή, στην οποία προέβη το Δικαστήριο στην υπόθεση Francovich, οφειλόταν, κατά την άποψή μου, απλούστατα, στο ότι, στην περίπτωση εκείνη, η συνδρομή των δύο παραπάνω προϋποθέσεων προέκυπτε σαφώς ήδη από μια απλή ανάγνωση. Δεν χωρούσε δηλαδή καμμία αμφιβολία περί του παρανόμου της συνισταμένης σε *παράλειψη* συμπεριφοράς του κράτους: το επιδιωκόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα — ως προς το οποίο το κράτος δεν διέθετε κανένα περιθώριο διακριτικής ευχέρειας (και οπωσδήποτε δεν είχε κανένα τέτοιο περιθώριο ως προς την προθεσμία συμμορφώσεως προς την οδηγία) — δεν είχε επιτευχθεί· ούτε χωρούσε αμφιβολία ως προς το υπαρκτόν της ζημίας, η οποία στην ουσία συνέπιπτε με το ποσόν το οποίο θα εδικαιούτο να λάβει ο προσφεύγων αν η οδηγία είχε μεταφερθεί στην έννομη τάξη εντός της τασσομένης προθεσμίας.

Υπ' αυτές, επομένως, τις συνθήκες, το Δικαστήριο περιορίστηκε — δεδομένου ότι το ίδιο είχε διαπιστώσει προηγουμένως ότι δεν χωρούσε επίκληση της οδηγίας από τον ιδιώτη ευθέως ενώπιον του εθνικού δικαστή — στο να διαπιστώσει απλώς ότι, προς στοιχειοθέτηση υποχρεώσεως του μη συμμορφωθέντος κράτους μέλους προς αποζημίωση, πρέπει να είναι δυνατός ο προσδιορισμός κάποιου, ακριβούς και συγκεκριμένου, δικαιώματος του ιδιώτη.

59. Είναι αναμφισβήτητο δηλαδή ότι η υπόθεση Francovich εμφανίστηκε, υπό το πρίσμα της ευθύνης του Δημοσίου και της υποχρεώσεως προς αποζημίωση, σαν σχολικό παράδειγμα. Το γεγονός δηλαδή ότι το Δικαστήριο δεν αισθάνθηκε εν προκειμένω την ανάγκη να διευκρινίσει τα όρια της ευθύνης του Δημοσίου, παραλείποντας ειδικότερα να ορίσει ρητώς *κοινοτικά* κριτήρια σχετικά με το παράνομον της συμπεριφοράς του κράτους, πρέπει να ερμηνευθεί μόνο σε συνάρτηση με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της περιπτώσεως που είχε υποβληθεί στην κρίση του. Είναι δε χαρακτηριστικό ότι στη βιβλιογραφία υπήρξαν, εν προκειμένω, ποικίλες ή

και αντιτιθέμενες αντιδράσεις: σύμφωνα με ορισμένους, το Δικαστήριο θέλησε, μ' αυτόν τον τρόπο, να αποδοκιμάσει μόνο τις βαρειές και υπαίτιες παραβάσεις [62]· κατ' άλλους, αντιθέτως, από την εν λόγω απόφαση προκύπτει ότι πάσα παράβαση του κοινοτικού δικαίου γεννά ευθύνη και υποχρέωση αποζημιώσεως [63].

Σε τελική ανάλυση, το γεγονός ότι στην απόφαση Francovich δεν ορίζονται σαφώς τα κριτήρια του κοινοτικού δικαίου, σύμφωνα με τα οποία πρέπει να θεωρείται στοιχειοθετούμενη η κρατική ευθύνη, συνδέεται στενά με την ιδιαίτερη απλότητα της υποθέσεως. Η ίδια η παραδοχή, επομένως, του Δικαστηρίου ότι οι προϋποθέσεις του δικαιώματος αποζημιώσεως «εξαρτώνται από τη φύση της παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου στην οποία οφείλεται η προκληθείσα ζημία» πρέπει να νοηθεί όχι μόνο υπό την έννοια ότι οι γενικές προϋποθέσεις της ευθύνης ποικίλλουν ανάλογα με το είδος της παραβάσεως, αλλά και υπό την έννοια ότι τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά ενός ορισμένου είδους παραβάσεως, όπως η μη μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο εντός της τασσομένης προθεσμίας, μπορούν να είναι τέτοια που να μην απαιτούν ενδελεχή ανάλυση σε σχέση με τη συνδρομή μιας ή περισσοτέρων από τις εν λόγω προϋποθέσεις.

60. Διαφορετική ερμηνεία της αποφάσεως Francovich θα σήμαινε ότι κάθε παράβαση του κοινοτικού δικαίου που θίγει την περιουσιακή σφαίρα προσώπου αντλούντος ορισμένη νομική θέση από τον παραβαινόμενο κανόνα γεννά αφ' εαυτής και άνευ ετέρου δικαίωμα αποζημιώσεως.

Δεν νομίζω ότι αυτό ήταν το αποτέλεσμα το οποίο επεδίωξε το Δικαστήριο, ούτε το κοινοτικό δίκαιο. Ένα τέτοιο αποτέλεσμα δεν θα ήταν άλλωστε λογικό, δεδομένου ότι — όπως ελέχθη — σε όλες τις νομικές παραδόσεις η ευθύνη εκ κανονιστικής δραστηριότητος της δημοσίας διοικήσεως υπόκειται σε ποικίλους περιορισμούς. Περαιτέρω, διαφορετική είναι και η κατεύθυνση της νομολογίας του Δικαστηρίου περί εξωσυμβατικής ευθύνης των κοινοτικών οργάνων εκ κανονιστικής δραστηριότητος.

2. Η νομολογία βάσει του άρθρου 215, δεύτερο εδάφιο

61. Καίτοι δεν είναι εδώ η κατάλληλη περίσταση για να αναλυθεί και να συζητηθεί αυτή η νομολογία, θεωρώ αναγκαίο τουλάχιστον να επισημάνω την ανάγκη νηφάλιας και εμπεριστατωμένης συζητήσεως επ' αυτής. Τα κράτη μέλη, πράγματι, επικαλέστηκαν επανειλημμένα, κατά την παρούσα διαδικασία, τη νομολογία αυτή, ζητώντας να εφαρμοστούν τα ίδια κριτήρια που έχουν

62 — Μεταξύ αυτών που τονίζουν ότι η μη μεταφορά οδηγίας συνιστά παράβαση εν επιγνώσει, άρα ηθελημένη και, ως εκ τούτου, υπαίτια, βλ. Temple Lang: «New Legal Effects Resulting from the Failure of States to Fulfil Obligations under European Community Law: The Francovich Judgment», εν *Fordham International Law Journal*, 1992-1993, σ. 1 επ.

63 — Για την άποψη ότι πρόκειται για αντικειμενική ευθύνη, για την οποία η υπαιτιότητα δεν έχει καμμία σημασία, βλ., π.χ., Caranta: «Governmental Liability after Francovich», εν *The Cambridge Law Journal*, 1993, σ. 272 επ.· καθώς και Tatham, «Les recours contre les atteintes portées aux normes communautaires par les pouvoirs publics en Angleterre», εν *Cahiers de droit européen*, 1993, σ. 597 επ.

εκπονηθεί σ' αυτήν και για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου που τους αποδίδονται.

Η θέση αυτή δεν φαίνεται όλως αβάσιμη, αν ληφθεί υπόψη αφενός μεν ότι το άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, παραπέμπει, προκειμένου για την αποκατάσταση των ζημιών που προξενούνται από τα κοινοτικά όργανα εν τη ασκήσει των καθηκόντων τους, στις γενικές αρχές που γίνονται κοινώς δεκτές στις έννομες τάξεις των κρατών μελών· αφετέρου δε, και κατά συνέπεια, ότι η νομολογία αυτή θα μπορούσε και θα όφειλε να συνιστά, δεδομένης της ελλείψεως ομοιομόρφων σχετικών κανόνων, χρήσιμο πλαίσιο αναφοράς για την ανεύρεση κοινών κανόνων περί της ευθύνης των κρατών.

62. Το Δικαστήριο δεν φαίνεται — εκ πρώτης τουλάχιστον όψεως και αντίθετα απ' ό,τι υποστήριξε ο γενικός εισαγγελέας Mischo στις προτάσεις του επί της υποθέσεως Francovich — να είχε την πρόθεση να εξαρτήσει την ευθύνη του Δημοσίου από τις ίδιες περιοριστικές προϋποθέσεις που απαιτεί η νομολογία για την ευθύνη της Κοινότητας.

Θεωρώ, παρ' όλα αυτά, σκόπιμο να προτάξω στην εξέταση καθεμιάς από τις γενικές προϋποθέσεις της ευθύνης κάποιες παρατηρήσεις, για να εκτιμηθεί αν και κατά πόσον η περίπτωση της αποδιδομένης στο κράτος παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου είναι παρεμφερής με την περίπτωση της παραβάσεως από τα κοινοτικά όργανα· και αν, τελικά, τα κριτήρια τα οποία έχει επεξεργαστεί η σχετική νομολογία μπορούν ή όχι, όταν τουλάχιστον πρόκειται για παρόμοιες περιπτώσεις, να αποτελέσουν λυσιτελές πλαίσιο αναφοράς.

63. Προς τούτο, υπενθυμίζω προεισαγωγικώς ότι, κατά πάγια νομολογία, «η [εξωσυμβατική] ευθύνη της Κοινότητας λόγω της ασκήσεως των νομοθετικών της αρμοδιοτήτων προϋποθέτει τη συνδρομή διαφόρων προϋποθέσεων όσον αφορά τον παράνομο χαρακτήρα μιας πράξεως των οργάνων, την ύπαρξη ζημίας και [αιτιώδη συνάφεια] μεταξύ αυτής της πράξεως και της προβαλλομένης ζημίας» [64]. Τα ουσιώδη προαπαιτούμενα είναι δηλαδή τα ίδια — δεν θα μπορούσε να είναι διαφορετικά — και σε περίπτωση ευθύνης των κοινοτικών οργάνων.

Η ίδια νομολογία όμως όρισε, ιδίως για το παράνομον της καταλογιζομένης στα όργανα συμπεριφοράς, όρους τόσο περιοριστικούς, που καθιστούν άκρως δυσχερή στην πράξη την καταδίκη ενός κοινοτικού οργάνου σε καταβολή αποζημιώσεως [65].

64. Τα όρια τα οποία θέτει η νομολογία στην εκ του άρθρου 215 της Συνθήκης αγωγή βρίσκουν, στην πραγματικότητα, έρεισμα στη διαδεδομένη αντίληψη ότι, κατ'

64 — Βλ. σχετικώς, π.χ., απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 1987, υπόθεση 50/86, Grands Moulins de Paris κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 4833, σκέψη 7).

65 — Και πράγματι, μέχρι σήμερα, οι αποφάσεις που έχουν υποχρεώσει τα κοινοτικά όργανα στην καταβολή αποζημιώσεως είναι μόλις οκτώ.

αρχήν, δεν χωρεί αποκατάσταση ζημίας προκαλουμένης από τον νομοθέτη. Το ίδιο το Δικαστήριο έχει εξηγήσει, εξ άλλου, την περιοριστική στάση την οποία υιοθέτησε, λέγοντας ότι «η νομοθετική εξουσία, ακόμη και στις περιπτώσεις όπου το κύρος των πράξεών της υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, δεν πρέπει να παρεμποδίζεται κατά τη λήψη των αποφάσεών της από το ενδεχόμενο αγωγών αποζημιώσεως κάθε φορά που πρόκειται να θεσπίσει, προς το γενικό συμφέρον, μέτρα γενικής ισχύος δυνάμενα να πλήξουν ιδιωτικά συμφέροντα» [66].

Αυτή η θέση έχει βρει όμως ουκ ολίγες εφαρμογές που οδηγούν σε αμηχανία.

65. Τα όρια της ευθύνης της Κοινότητας προτάσσονται, πράγματι, και εφαρμόζονται όχι μόνο σε σχέση προς κανονιστικές πράξεις που προϋποθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια του οικείου θεσμικού οργάνου, αλλά και σε σχέση προς πράξεις που εμπίπτουν στη σφαίρα των εκτελεστικών ρυθμίσεων (χαρακτηριστική είναι η περίπτωση των εκτελεστικών κανονισμών της Επιτροπής) [67]. Στην ουσία, το Δικαστήριο εφάρμοσε τα περιοριστικά κριτήρια, τα οποία εξεπόνησε προκειμένου για την εκτίμηση της ευθύνης της Κοινότητας από κανονιστικές πράξεις γενικού χαρακτήρα, και σ' εκείνες τις περιπτώσεις όπου η ζημία απορρέει από ατομική πράξη, η οποία ουδόλως ενέχει επιλογή οικονομικής πολιτικής, τέτοιας εμβέλειας, ώστε να απαιτεί την ευρύτερη δυνατή προστασία της διακριτικής ευχέρειας των κοινοτικών οργάνων.

Αναμφισβήτητα, θα ήταν ορθότερο να ισχύσουν διαφορετικές ρυθμίσεις περί ευθύνης, αναλόγως του αν πρόκειται για κυρίως ειπείν νομοθετική ή για εκτελεστική δραστηριότητα, δεδομένου ότι, κατ' αρχήν, η διακριτική ευχέρεια που αφήνεται στα κοινοτικά όργανα διαφέρει αισθητά από τη μία στην άλλη περίπτωση [68]. Γενικότερα, το γεγονός ότι προϋπόθεση για τη γένεση εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας είναι να υπάρχει μια συμπεριφορά οιονεί αυθαίρετη δικαιολογείται όταν το κοινοτικό όργανο διαθέτει, όπως και στα θέματα γεωργικής πολιτικής, ευρεία διακριτική ευχέρεια· δεν δικαιολογείται, αντιθέτως, όταν οι όροι ασκήσεως της αναγνωριζομένης στο όργανο εξουσίας ορίζονται σαφώς και επακριβώς [69].

66 — Απόφαση της 25ης Μαΐου 1978, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 και 40/77, HNL κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1978, σ. 381, σκέψη 5).

67 — Βλ., π.χ., απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 1985, συνεκδικασθείσες αποφάσεις 194/83 έως 206/83, Αστερίς κατά Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 2815, σκέψεις 21 και 22), με την οποία το Δικαστήριο αρνήθηκε ότι ευθυνόταν η Κοινότητα για τον λόγο ότι η Επιτροπή, κατ' εφαρμογήν κανονισμού του Συμβουλίου, είχε καθορίσει εσφαλμένα την κοινοτική ενίσχυση για τον τοματοπολτό. Βλ., περαιτέρω, απόφαση της 26ης Ιουνίου 1990, υπόθεση C-152/88, Sofrimport κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-2477), όπου η ευθύνη της Κοινότητας ναι μεν αναγνωρίστηκε, για έναν — ουσιαστικά ατομικού χαρακτήρα — κανονισμό της Επιτροπής, εκτελεστικό κανονισμού της (δίας της Επιτροπής, ο οποίος, με τη σειρά του, έθετε σε εφαρμογή έναν κανονισμό του Συμβουλίου, υπέμνησε όμως τα ίδια αυστηρά κριτήρια, τα οποία χρησιμοποιεί για κανονιστικές πράξεις ενέχουσες επιλογή οικονομικής πολιτικής.

68 — Σχετικώς, βλ. προτάσεις Biancarelli στην υπόθεση T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter κατά Επιτροπής, που εκδικάσθηκε με απόφαση της 27ης Ιουνίου 1991 (Συλλογή 1991, σ. II-282, συγκεκριμένα σ. 340), όπου υποστηρίζεται ότι, για τη στοιχειοθέτηση ευθύνης, έχει σημασία «κυρίως το περιθώριο εκτιμήσεως που έχει η Επιτροπή όταν λαμβάνει την απόφασή της, καθώς και το περισσότερο ή λιγότερο περίπλοκο οικονομικό πλαίσιο εντός του οποίου λαμβάνεται η απόφαση».

69 — Το πρόβλημα αυτό εγέρθηκε και συζητήθηκε προσφάτως ενώπιον του Πρωτοδικείου σε μια υπόθεση αντιντάμπινγκ, όπου η προσφεύγουσα υποστήριξε ότι η ευθύνη της Κοινότητας έπρεπε να εκτιμάται διαφορετικά αναλόγως του αν η καταλογιζόμενη στα όργανα ευθύνη αφορά κανόνες συναρτώμενους με την εκτίμηση συνθέτων οικονομικών δεδομένων ή, όπως στην κρινομένη περίπτωση, διαδικαστικούς κανόνες που τα όργανα υποχρεούνται να τηρούν. Το Πρωτοδικείο όμως δεν συμμερίστηκε την άποψη αυτή και περιορίστηκε να απαντήσει λακωνικά ότι οι κανονισμοί που αφορούν μέτρα αντιντάμπινγκ, αποτελούν κανονιστικές πράξεις ενέχουσες επιλογές οικονομικής πολιτικής (απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 1995, υπόθεση T-167/94, Nölle κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. I-2589, σκέψεις 44 έως 52).

Στην τελευταία αυτή περίπτωση, πράγματι, η παράβαση του περί ου πρόκειται κανόνα θα έπρεπε ούτως ή άλλως να θεωρηθεί ικανή να γεννήσει ευθύνη της Κοινότητας [70].

66. Με άλλα λόγια, αν, βάσει της νομολογίας Francovich πρέπει να θεωρηθεί αποζημιώσιμη η βλάβη που απορρέει από διάταξη εθνικού νόμου ασυμβίβαστη προς κοινοτικό κανόνα, δυσχερώς γίνεται αντιληπτόν γιατί η βλάβη η οποία απορρέει από πράξη της Κοινότητας *ασυμβίβαστη προς τον ίδιο κοινοτικό κανόνα* θα έπρεπε να είναι αποζημιώσιμη μόνον εφόσον συντρέχουν οι περιοριστικές προϋποθέσεις τις οποίες έχει ορίσει (μέχρι σήμερα) το Δικαστήριο [71]. Άλλωστε, μια Κοινότητα δικαίου, η οποία τείνει να αφιερώνει όλο και μεγαλύτερη προσοχή και ευαισθησία στην προστασία των ιδιωτών, και υπό μορφήν αποζημιώσεως, θα όφειλε να αφιερώσει τουλάχιστον την ίδια προσοχή, όπως διάφοροι διάδικοι ετόνισαν, και στις περιπτώσεις όπου οι ζημίες τις οποίες υφίστανται οι πολίτες απορρέουν από πταίσμα καταλογιζόμενο στα ίδια τα κοινοτικά όργανα [72].

Υπό το ίδιο πρίσμα, δεν μου φαίνεται ότι μπορεί βασίμως να υποστηριχθεί ότι η επέκταση στην εθνική αγωγή εξωδικαιοπρακτικής ευθύνης των προϋποθέσεων της αγωγής εκ του άρθρου 215 θα μπορούσε να σημάνει οπισθοδρόμηση σε σχέση με την υφισταμένη σε ορισμένες έννομες τάξεις κατάσταση. Από την άποψη της προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία αναγνωρίζει στους ιδιώτες η κοινοτική έννομη τάξη, δεν είναι πράγματι επιτρεπτό η παρεχομένη σε κοινοτικό επίπεδο ένδικη προστασία να εμπνέεται από κριτήρια πιο περιοριστικά και ασφαλώς λιγότερο φιλελεύθερα από εκείνα που επικρατούν σε ορισμένα τουλάχιστον κράτη μέλη [73].

67. Τα προεκτεθέντα με ωθούν να υποστηρίξω ότι δεν συντρέχει λόγος εφαρμογής διαφορετικών κριτηρίων — επί παρομοίων, εννοείται, καταστάσεων — αναλόγως του αν η περί ης πρόκειται παράβαση του κοινοτικού δικαίου καταλογίζεται σε κράτος ή σε κοινοτικό όργανο. Αντιστρόφως, διαφορετικές καταστάσεις μπορούν και πρέπει να οδηγήσουν σε διαφορετικά συμπεράσματα ως προς τα κριτήρια που θα χρησιμοποιηθούν για να βεβαιωθεί η συνδρομή των προϋποθέσεων της ευθύνης, είτε αυτή ανάγεται στα κράτη μέλη είτε στα κοινοτικά όργανα.

Ειδικότερα, και με μια πρώτη προσέγγιση, θεωρώ απολύτως λογικό το να υπόκειται η ευθύνη των κρατών στις ίδιες περιοριστικές προϋποθέσεις που ισχύουν και για τα κοινοτικά όργανα, οσάκις αυτά διαθέτουν

70 — Σ' αυτή την κατεύθυνση βλ. και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Darmon στην υπόθεση C-55/90, Cato κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-2559, ειδικότερα σ. 2561).

71 — Το πρόβλημα αυτό τέθηκε και στην υπόθεση *Bourgoin*, κατά τη διαδικασία ενώπιον του Court of Appeal, Civil Division, 29 Ιουλίου 1985 (*Common Market Law Report* 1986, σ. 267)· επ' αυτής, βλ. Simon-Barav, «La responsabilité de l'administration nationale en cas de violation du droit communautaire», εν *RMC*, 1987, σ. 165, ειδικότερα σ. 170 επ.· Oliver, «Enforcing Community Rights in the English Courts», εν *The Modern Law Review*, 1987, σ. 881, ειδικότερα σ. 899 επ.

72 — Σ' αυτή την κατεύθυνση βλ., π.χ., Cartabia, «Omissioni del legislatore, diritti sociali e risarcimento dei danni», εν *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, σ. 505 επ.

73 — Βλ. σχετικώς τις εργασίες του Συνεδρίου FIDE 1992: FIDE, «La sanction des infractions au droit communautaire», τόμος II, Λισσαβώνα, 1992.

περιθώρια διακριτικής ευχέρειας ή οσάκις δεν προκύπτουν σαφώς τα όρια τα οποία επιβάλλουν στη δράση τους οι κοινοτικοί κανόνες, ακόμη και σε τομείς που εμπίπτουν (και) στη δική τους αρμοδιότητα· τούτο δε — και να είναι αυτό σαφές — ασχέτως του αν ο «παραβαινόμενος» κανόνας έχει ή όχι άμεσο αποτέλεσμα.

Αντιστρόφως, η ευθύνη των κρατών μελών θα έπρεπε να γίνεται ευκολότερα δεκτή, όπως και η των κοινοτικών οργάνων, οσάκις η παράβαση δεν συναρτάται προς την άσκηση διακριτικής ευχέρειας.

68. Τελικά, θα έπρεπε να καταλήξουμε σε μια ρύθμιση της ευθύνης διαφοροποιούμενη αναλόγως του αν τα κοινοτικά όργανα (και οι εθνικές αρχές) διαθέτουν ή όχι ευρεία διακριτική ευχέρεια. Αυτός είναι, κατά την άποψή μου, ο ορθότερος και συνεπέστερος τρόπος για να οδηγηθούμε στην απαραίτητη εναρμόνιση των προϋποθέσεων της ευθύνης, διότι θα ήταν τουλάχιστον παράδοξο να γίνεται δεκτή, για ισοδύναμες περιπτώσεις, η ευθύνη των κρατών λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου υπό προϋποθέσεις διαφορετικές, λιγότερο αυστηρές, από εκείνες που το ίδιο το Δικαστήριο αναγνωρίζει για την ευθύνη των κοινοτικών οργάνων.

Σε μια Κοινότητα δικαίου, που φιλοδοξεί να υπαγάγει σε δικαστικό έλεγχο τις πράξεις και τη συμπεριφορά όλων των πρωταγωνιστών του συστήματος και χωρίς προνόμια για κανέναν, η επιταγή της αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο οι ιδιώτες δεν μπορεί να ποικίλλει, σε όμοιες καταστάσεις, αναλόγως του αν η ζημία πηγάζει από κράτος μέλος ή από την Κοινότητα.

69. Η επακολουθούσα ανάλυση θα λάβει, επομένως, υπόψη, ως σημείο αναφοράς για την εκτίμηση της υποχρεώσεως των κρατών μελών προς αποζημίωση, και τις προϋποθέσεις τις οποίες έχει θέσει το Δικαστήριο με τη νομολογία του επί του άρθρου 215. Αυτό, βέβαια, δεν σημαίνει «τυφλή» μεταφορά αυτών των (περιοριστικών) προϋποθέσεων στον τομέα που μας ενδιαφέρει εδώ. Δεν λησμονώ, πράγματι, ότι, κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, τα κράτη μέλη διαθέτουν, ως επί το πλείστον, πολύ περιορισμένη διακριτική ευχέρεια, οπότε οι εν λόγω προϋποθέσεις, στην περίπτωση αυτή, μπορούν ευκολότερα να στοιχειοθετήσουν ευθύνη τους. Ταυτόχρονα, θεωρώ ότι δεν μπορεί να αποκλεισθεί ότι η ενδεχόμενη έλλειψη ακριβείας της υποχρεώσεως που ανάγεται στο Δημόσιο μπορεί να είναι τέτοια ώστε να απαιτεί, παρά το ότι αυτό δεν διαθέτει — στον οικείο τομέα — σημαντικά περιθώρια διακριτικής ευχέρειας, την εφαρμογή των ίδιων περιοριστικών κριτηρίων.

3. *Τα «κοινοτικά» κριτήρια που αφορούν τις γενικές προϋποθέσεις της ευθύνης*

70. Με γνώμονα τα όσα ελέχθησαν, έρχομαι τώρα στην εξέταση των επί μέρους

ουσιαστικών προϋποθέσεων της ευθύνης, αρχίζοντας από το ζημιογόνο γεγονός· καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ, δηλαδή, την παράβαση κοινοτικών κανόνων αμέσου αποτελέσματος.

α) Ζημιογόνο γεγονός: η παράβαση κοινοτικών κανόνων

71. Η διευκρίνιση του περιγράμματος της ευθύνης συνδέεται, πρωταρχικά και κύρια, με τον ορισμό της παράνομης συμπεριφοράς. Είναι δε αδιαμφισβήτητο ότι η ζημιογόνος συμπεριφορά, που εν προκειμένω είναι η κανονιστική πράξη, πρέπει να τελεί σε αντίθεση προς τους κανόνες της εννόμου τάξεως. Για να είναι όμως ικανή αυτή η αντίθεση προς το δίκαιο να γεννά ευθύνη και, κατ' επέκταση, αποζημίωση, τα καθ' έκαστον κράτη μέλη χρησιμοποιούν ποικίλους όρους [74], που δεν έχουν πάντα την ίδια ακριβώς σημασία, η δε συγκεκριμένη εφαρμογή τους μπορεί να οδηγήσει σε διαφορετικές λύσεις για την παράβαση ενός και του αυτού κανόνα. Τούτο επιβεβαιώνει — εάν υποτεθεί ότι χρειάζεται ακόμα επιβεβαίωση — ότι είναι αναγκαίο, ειδικά όσον αφορά το ζημιογόνο γεγονός, να οριστούν τέτοια κριτήρια που θα διευκολύνουν την ανεύρεση ενός κοινού του ορισμού.

Για την κανονιστική δραστηριότητα της δημοσίας διοικήσεως, μια πρώτη απόπειρα έχει γίνει σ' αυτή την κατεύθυνση από το Συμβούλιο της Ευρώπης, μέσω συστάσεως, της οποίας η αρχή I έχει ως εξής: «Doit être assurée la réparation des dommages causés par un acte dû à un manquement des pouvoirs publics à la conduite à laquelle, selon le droit, on peut raisonnablement s'attendre de leur part à l'égard de la personne lésée. Le manquement est présumé en cas de violation d'une norme juridique établie.» [75] Βάσει δηλαδή αυτής της συστάσεως, δεν αρκεί μόνο το παράνομον της πράξεως για να στοιχειοθετήσει ευθύνη του Δημοσίου: πρέπει, επί πλέον, πέραν εκείνων των περιπτώσεων όπου ο φερόμενος ως παραβαινόμενος κανόνας είναι σαφής, η καταλογιζόμενη στις δημόσιες αρχές συμπεριφορά να μην είναι «εύλογη».

72. Όσο για τη νομολογία του Δικαστηρίου περί εξωσυμβατικής ευθύνης, παγίως δέχεται ότι, αν η καταλογιζόμενη ζημία απορρέει από κανονιστική πράξη ενέχουσα επιλογές οικονομικής πολιτικής, δεν αρκεί το ανίσχυρον της εν λόγω πράξεως για να στοιχειοθετήσει ευθύνη της Κοινότητας. Σε περίπτωση πράξεων αυτού του είδους [76], πράγματι, δεν γεννάται ευθύνη της Κοινότητας αν δεν έχει διαπραχθεί *αρκούντως βαρεία παράβαση υπερτέρου κανόνος δικαίου προστατεύοντος τους ιδιώτες* [77].

74 — Για να περιοριστούμε σε λίγες μόνον έννομες τάξεις, αρκεί να σκεφθεί κανείς το illecito του ιταλικού δικαίου, τη γαλλική faute, το γερμανικό Verschulden, την breach of duty of care ή ακόμη την misfeasance in public office του αγγλικού δικαίου.

75 — Σύσταση R (84) 15 της 18ης Σεπτεμβρίου 1984 («Πρέπει να λαμβάνεται μέριμνα για την αποκατάσταση ζημιών που προκαλούνται από πράξη των δημοσίων αρχών λόγω αθετήσεως, εκ μέρους τους, της συμπεριφοράς που μπορούσε, κατά το δίκαιο, ευλόγως να αναμένεται ότι θα τηρήσουν αυτές έναντι του ζημιωθέντος. Η αθέτηση αυτή τεκμαίρεται σε περίπτωση παραβάσεως παραδεδεγμένου κανόνα δικαίου»).

76 — Όπως όμως ελέχθη, βάσει της εν λόγω νομολογίας, όλες, ουσιαστικά, οι κοινοτικές κανονιστικές πράξεις ενέχουν επιλογές οικονομικής πολιτικής.

77 — Βλ. ιδίως απόφαση της 25ης Μαΐου 1978, HNL κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (που παρατίθεται στην υποσημείωση 66), σκέψη 4· καθώς και απόφαση της 19ης Μαΐου 1992, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-104/89 και C-37/90, Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-3061, σκέψη 12).

Ναι μεν, λοιπόν, είναι αλήθεια ότι το παράνομον της βλαπτικής πράξεως είναι πάντως αναγκαίο για να υπάρξει εξωσυμβατική ευθύνη, προστίθεται όμως ευθύς αμέσως ότι αυτή η ευθύνη, λόγω ζημιών που προκαλούνται από πράξεις ενέχουσες επιλογή οικονομικής πολιτικής, εξαρτάται από άλλες δύο προϋποθέσεις: αφενός μεν ο παραβαινόμενος κανόνας να είναι «υπέρτερος κανόνας αποσκοπών στην προστασία των ιδιωτών», αφετέρου δε η παράβαση να είναι «βαρεία» («suffisament caractérisée», «hinreichend qualifiziert», «sufficiently serious breach»).

73. Υπενθυμίζω, έπειτα, ότι όλα τα κράτη που υπέβαλαν παρατηρήσεις στην παρούσα διαδικασία απέκλεισαν την πλήρη ταύτιση μεταξύ λόγων ανισχύρου της πράξεως και προϋποθέσεων της ευθύνης, υποστηρίζοντας ότι δεν είναι κάθε παράβαση του κοινοτικού δικαίου ικανή να γεννήσει ευθύνη του Δημοσίου και, άρα, υποχρέωσή του να αποζημιώσει τον ιδιώτη.

Για να γεννάται, επομένως, υποχρέωση του μη συμμορφωθέντος κράτους προς αποζημίωση, η έμφαση δίδεται αφενός μεν στα ίδια κριτήρια που έχει επεξεργαστεί η βάσει του άρθρου 215 νομολογία, δηλαδή, κατά βάση, στην έννοια της βαρειάς και κατάφωρης παραβάσεως· αφετέρου δε στην υπαιτιότητα, ως αναγκαίο στοιχείο που χαρακτηρίζει «βαρεία» την παράβαση του κανόνα ή, εν πάση περιπτώσει, ως απαραίτητο και σύμφυτο της ευθύνης στοιχείο.

— κατάφωρος και βαρύς χαρακτήρας της παραβάσεως

74. Επομένως, με όλες τις οφειλόμενες προφυλάξεις και τις διακρίσεις που επιβάλλονται σε σχέση με την περίπτωση της ευθύνης των Κοινοτήτων, πρέπει να εκτιμηθεί αν, και όταν πρόκειται για ευθύνη των κρατών μελών, η εν λόγω παράβαση πρέπει να είναι κατάφωρη και βαρεία· και πρέπει, βέβαια, να εξεταστεί πώς πρέπει να νοείται ο κατάφωρος και βαρύς χαρακτήρας της παραβάσεως.

Όπως υπαινίχθηκα, στην εν λόγω νομολογία, το κριτήριο αυτό ορίζεται ως εξής: «Μέσα σε ένα πλαίσιο κοινοτικών κανόνων που χαρακτηρίζεται από την άσκηση ευρείας διακριτικής εξουσίας, απαραίτητης για τη θέση σε εφαρμογή της κοινής αγροτικής πολιτικής, η ευθύνη της Κοινότητας γεννάται μόνο κατ' εξαίρεση, στις περιπτώσεις στις οποίες το δεδομένο όργανο προέβη σε πρόδηλη και βαρεία υπέρβαση των ορίων που επιβάλλονται στην άσκηση των εξουσιών του» [78] και εφόσον — εννοείται — η περί ης πρόκειται παράβαση αφορά υπέρτερο κανόνα αποσκοπούντα στην προστασία των ιδιωτών.

75. Αυτή η τελευταία προϋπόθεση φαίνεται να είναι — καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ — και η λιγότερο αμφισβητούμενη. Είναι πράγματι

78 — Απόφαση της 8ης Δεκεμβρίου 1987, Grands Moulins de Paris κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (που παρατίθεται στην υποσημείωση 64), σκέψη 8. Βλ. περαιτέρω, μεταξύ άλλων, απόφαση της 18ης Απριλίου 1991, υπόθεση C-63/89, Assurances du crédit κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1799, σκέψη 12)· καθώς και, τελευταία, απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 1995, υπόθεση T-571/93, Lefebvre κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. I-2379, σκέψη 32.

προφανές ότι, για να έχει ο ιδιώτης αξίωση αποζημιώσεως, ο παραβαινόμενος κανόνας πρέπει να είναι τέτοιος που να του απονέμει ορισμένη υποκειμενική νομική θέση. Υπ' αυτήν άλλωστε την έννοια πρέπει να ερμηνευθούν οι δύο πρώτες προϋποθέσεις που έθεσε το Δικαστήριο με την απόφαση Francovich, η συνδρομή των οποίων — όπως διευκρινίστηκε — είναι επίσης αναγκαία και παρούσα και στην περίπτωση διατάξεων αμέσου αποτελέσματος.

Επί αμέσου αποτελέσματος διατάξεων της Συνθήκης, όπως είναι η περίπτωση που μας απασχολεί εδώ, είναι, κατά την άποψή μου, σκόπιμη και η εξής διευκρίνιση: συγκεκριμένα, το γεγονός ότι οι διατάξεις αυτές έχουν ενίοτε ή συχνά τεθεί προς προστασία και άλλων συμφερόντων, σε γενικές περιπτώσεις, δεν αρκεί αφ' εαυτού για να αποκλείσει το να έχουν τεθεί χάριν προστασίας των ιδιωτών.

76. Όσον αφορά, έπειτα, το γεγονός ότι ο παραβαινόμενος κανόνας πρέπει να είναι *υπερτέρας* ισχύος, είναι περιττόν να σημειωθεί ότι το παράνομον μιας κανονιστικής πράξεως συνεπάγεται — εξ ορισμού — αντίθεσή του προς κανόνα υπερτέρας ισχύος. Είναι αλήθεια ότι η έκφραση αυτή χρησιμοποιείται στη νομολογία του άρθρου 215 όχι για να αποδοκιμάσει κάθε παραβίαση των τιθεμένων από υπερτέρους κανόνες ορίων, έστω και αν τίθενται χάριν προστασίας των ιδιωτών, αλλ' αποκλειστικώς την παραβίαση των γενικών αρχών της εννόμου τάξεως και άρα, τελικά, για να χαρακτηρίσει ως βαρεία την περί ης πρόκειται παράβαση.

Επ' αυτού, θα ειπώ ευθύς αμέσως ότι δεν κρίνω σκόπιμο να προτείνω την ίδια λύση και προκειμένου περί ευθύνης των κρατών λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου. Πράγματι, αν αληθεύει το ότι η υποχρέωση των κρατών μελών προς αποζημίωση επιβάλλεται για να εγγυηθεί στους ιδιώτες αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων που αντλούν αυτοί από κοινοτικούς κανόνες, έπεται ότι δυσχερώς θα μπορούσαν να ευρεθούν λόγοι νομιμοποιούντες τον περιορισμό της στην παράβαση ορισμένης κατηγορίας κανόνων, έστω και θεμελιωδών για το κοινοτικό σύστημα.

77. Αν, πράγματι, δούμε τα πράγματα από το πρίσμα του ζημιουμένου, είναι πλέον ή προφανές ότι κάθε παράβαση κοινοτικού κανόνα που του απονέμει ορισμένη υποκειμενική νομική θέση πρέπει να μπορεί να καταλήξει σε αποζημίωση. Η παράβαση διατάξεως κανονισμού δεν μπορεί, επομένως, να επιφέρει για τον ιδιώτη συνέπειες διαφορετικές από εκείνες που απορρέουν από την παράβαση διατάξεως της Συνθήκης· πολύ λιγότερο, άρα, μου φαίνεται σκόπιμο να κάνω διάκριση μεταξύ διατάξεων της ίδιας της Συνθήκης, λέγοντας, π.χ., ότι η παράβαση ορισμένων μόνο απ' αυτές, των θεμελιωδών, και όχι άλλων, είναι ικανή να στοιχειοθετήσει ευθύνη του οικείου κράτους μέλους [79].

79 — Θα έπρεπε τότε να προσδιοριστεί περαιτέρω ποιοι είναι εκείνοι οι κανόνες που — εν όψει της εμβέλειάς τους και προς εξασφάλιση της αποτελεσματικότητάς τους — αξίζουν να συνεπάγονται προστασία υπό μορφή αποζημιώσεως: η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων βάσει του τόπου διαμονής, ασφαλώς θεμελιώδης για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, είναι άραγε εξ ίσου ή λιγότερο θεμελιώδης από την απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας;

Τελικά, αρκεί, κατά την άποψή μου, υπό το πρίσμα που εξετάστηκε ως εδώ, ο παραβαινόμενος κανόνας να απονέμει στον ιδιώτη δικαίωμα με προσδιορίσιμο και ακριβές περιεχόμενο. Το ίδιο θα έπρεπε να ισχύει — περιττόν να προστεθεί — και προκειμένου περί ευθύνης των κοινοτικών οργάνων.

78. Μετά απ' αυτές τις αποσαφηνίσεις, πρέπει τώρα να διευκρινιστεί η έννοια, που ενδιαφέρει εδώ, της βαρειάς και κατάφωρης παραβάσεως.

Νομίζω πως, για να προσδιοριστούν τα όρια εντός των οποίων το παράνομον μπορεί να μεταφράζεται σε ευθύνη, το στοιχείο της διακριτικής ευχέρειας πρέπει και μπορεί να είναι το αποφασιστικό στοιχείο, ασχέτως τυπικής ισχύος του παραβαινομένου κανόνος (Συνθήκη ή παράγωγο δίκαιο, αμφότερα κατισχύοντα του εθνικού δικαίου) και της πράξεως που τον παραβαίνει (νομοθετική ή εκτελεστική). Η ευρύτερη ή στενότερη διακριτική ευχέρεια την οποία διαθέτει το κράτος συμπίπτει άλλωστε, στις περισσότερες τουλάχιστον περιπτώσεις, με τη μεγαλύτερη ή μικρότερη σαφήνεια και ακρίβεια της υποχρεώσεως την οποία υπέχει. Και πράγματι, μπορούν κάλλιστα να νοηθούν υποχρεώσεις που δεν είναι απολύτως σαφείς, ή μάλλον έχουν αόριστο περίγραμμα, ακόμη και σε περιπτώσεις όπου η καταλειπόμενη στα κράτη διακριτική ευχέρεια είναι μικρή ή και ανύπαρκτη. Το αποτέλεσμα είναι ότι, σε τέτοιες περιπτώσεις, τα τιθέμενα στη δράση του κράτους όρια στερούνται *για τον ίδιο λόγο* ακριβείας· γι' αυτό και, από άποψη ουσίας, η κατάσταση δεν διαφέρει πολύ από εκείνη όπου τα κράτη διαθέτουν σημαντικά όρια διακριτικής ευχέρειας.

79. Αυτό σημαίνει ότι το κράτος μπορεί να υποπέσει, ακόμη και σε περίπτωση κανόνων αμέσου αποτελέσματος, σε παραβάσεις που δεν πρέπει γι' αυτό και μόνον να χαρακτηρισθούν *κατάφωρες και βαρειές*. Εξηγούμαι με ένα παράδειγμα που αφορά δύο κανόνες που έχουν αμφότεροι άμεσο αποτέλεσμα. Η απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας (άρθρο 6) καθορίζει κατά τρόπο ακριβή και ειδικό το δικαίωμα του ιδιώτη, που είναι απλούστατα και χωρίς δυνατότητα άλλων εκδοχών το δικαίωμά του να μην υφίσταται διακρίσεις. Δεν μπορεί να λεχθεί το ίδιο και για τον κανόνα που επιβάλλει την απαγόρευση ποσοτικών περιορισμών και μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος (άρθρο 30), εν όψει της ποικιλίας των περιπτώσεων που μπορεί να ανακύψουν σ' αυτόν τον τομέα. Σ' αυτήν την τελευταία περίπτωση, πράγματι, το — αφ' εαυτού επίσης σαφέστατο — δικαίωμα του ιδιώτη να μη παρακωλύεται στη δραστηριότητά του από μέτρα τα οποία απαγορεύει ο εν λόγω κανόνας μπορεί να βρει το όριό του στις επιταγές του άρθρου 36 ή ακόμη, εφ' όσον πρόκειται περί μέτρων αδιακρίτως εφαρμοζομένων, στις επιτακτικές ανάγκες τις οποίες επικαλείται το κράτος χάριν επιτεύξεως ενός σκοπού τον οποίο το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο θεωρεί άξιο έννομης προστασίας. Η συνέπεια είναι ότι το περί ου πρόκειται κρατικό μέτρο, που κατ' αρχήν δεν συνάδει προς το κοινοτικό δίκαιο, θα μπορέσει ωστόσο να εκφύγει του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 30 ή να εμπέσει στις παρεκκλίσεις τις οποίες επιτρέπει το άρθρο 36. Επ' αυτού — περιττόν να υπογραμμιστεί — ίσως καταστεί αναγκαίο να αποφανθεί προηγουμένως ο εθνικός και/ή ο κοινοτικός δικαστής.

Είναι σκόπιμο να προστεθεί ότι, καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ, δεν είναι αφ' εαυτού τόσο αποφασιστικό το αν, σε ορισμένο τομέα, τα κράτη διαθέτουν ή όχι ευρεία διακριτική ευχέρεια, όσο — και κυρίως — το εύρος των

περιθωρίων διακριτικής ευχέρειας την οποία διαθέτουν έναντι του συγκεκριμένου κανόνα που απονέμει δικαίωμα στον ιδιώτη [80]. Κατ' αυτήν ακριβώς την έννοια η διακριτική ευχέρεια καταλήγει να αντιστοιχεί προς τη — μεγαλύτερη ή μικρότερη — ακρίβεια της υποχρεώσεως που επιβάλλει στα κράτη ο κανόνας.

Με άλλα λόγια, σε όλους τους τομείς και για όλους τους κανόνες που δεν αφήνουν στα κράτη μέλη σημαντικά περιθώρια διακριτικής ευχέρειας, υπό την έννοια που διευκρινίστηκε προηγουμένως, η ευθύνη και η υποχρέωση αποζημιώσεως πρέπει να αναγνωρίζονται, απλώς και μόνο διότι υπάρχει παράβαση κοινοτικού κανόνα που απονέμει στον ιδιώτη δικαίωμα με ακριβές και προσδιορίσιμο αντικείμενο, χωρίς να προσαπαιτούνται και άλλα στοιχεία.

80. Εφόσον το πρόβλημα τίθεται με αυτούς τους όρους, πρέπει να αναγνωρισθεί ότι η ευθύνη του Δημοσίου θα υφίσταται, κατ' αρχήν, οσάκις αυτό δεσμεύεται, βάσει του κοινοτικού δικαίου, από μια *ακριβή* υποχρέωση αποτελέσματος. Αυτό ακριβώς συμβαίνει, όπως δέχτηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση Francovich, σε περίπτωση μη μεταφοράς οδηγίας εντός της τασσομένης προθεσμίας, οσάκις — εννοείται — πληρούνται και οι λοιπές προϋποθέσεις που απαρίθμησε το Δικαστήριο. Το ίδιο όμως συμβαίνει και με όλους του κανόνες, και της Συνθήκης, που επιβάλλουν απλώς στα κράτη μέλη ακριβείς και επαρκώς εξειδικευόμενες υποχρεώσεις αποχής (αρκεί να σκεφθεί κανείς την απαγόρευση εισαγωγής νέων δασμών, κατά το άρθρο 12 της Συνθήκης, και γενικότερα όλες τις ρήτρες *standstill*), από τις οποίες ταυτόχρονα απορρέει δικαίωμα του ιδιώτη.

81. Όταν, αντιθέτως, τα κράτη διαθέτουν ευρεία, λίγο ως πολύ, διακριτική ευχέρεια ή οι κοινοτικές υποχρεώσεις που τους επιβάλλονται δεν έχουν ορισθεί με σαφήνεια και ακρίβεια, θα επιβάλλεται η ίδια λύση μόνον εφόσον αυτά ενεργούν κατά πρόδηλη και βαρειά παραγνώριση των ορίων που έχουν τεθεί στη δράση τους. Αυτό, προφανώς, θα συμβεί όταν ο κανόνας που φέρεται παραβαινόμενος είναι σαφής, ακόμη και υπό την έννοια που διευκρινίστηκε με την απόφαση Cilfit [81], ή διότι έχει ήδη ερμηνευθεί από το Δικαστήριο σε όμοιες ή τουλάχιστον παραπλήσιες περιπτώσεις [82], τούτο δε είτε μέσω προδικαστικής αποφάσεως είτε μέσω αποφάσεως βάσει του άρθρου 169.

Υπ' αυτή την τελευταία άποψη, περιττόν να τονιστεί ότι — αντίθετα απ' ό,τι υποστήριξαν ορισμένα κράτη μέλη κατά την

80 — Επισημαίνω, π.χ., επαναλαμβάνοντας όσα ήδη ελέχθησαν στο κείμενο, ότι ναι μεν το άρθρο 30 της Συνθήκης δεν συνδέεται προς την άσκηση ευρείας διακριτικής ευχέρειας εκ μέρους των κρατών μελών, πρέπει όμως να αναγνωρισθεί ότι τα όρια τα οποία θέτει στη δράση των εν λόγω κρατών δεν αποδεικνύονται πάντοτε σαφή και ακριβή, όπως αποδεικνύει άλλωστε η εξέλιξη της σχετικής νομολογίας. Αντιθέτως, η καταλειπόμενη στα κράτη μέλη διακριτική ευχέρεια, π.χ. δυνάμει του άρθρου 129 Α της Συνθήκης (προστασία των καταναλωτών), δεν θα μπορούσε, ούτως ή άλλως, να θεωρηθεί ικανή να οδηγήσει στην εφαρμογή πιο περιοριστικών προϋποθέσεων ευθύνης, αν υποτεθεί ότι μια εθνική διάταξη απέκλειε τους πολίτες των άλλων κρατών μελών από το ωφέλημα των οικείων εθνικών διατάξεων.

81 — Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1982, υπόθεση 283/81 (Συλλογή 1982, σ. 3415, σκέψεις 16 έως 17).

82 — Βλ. ανάλογη παρατήρηση, σε σχέση όμως προς την υποχρέωση παραπομπής κατά το άρθρο 177, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, στην απόφαση της 27ης Μαρτίου 1963, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 28/62 έως 30/62, Da Costa en Schaake (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 891).

παρούσα διαδικασία — δεν υπάρχει κανένας λόγος να εξαρτηθεί η ευθύνη από προηγούμενη αναγνώριση παραβάσεως του κράτους μέλους. Σχετικώς, πρέπει πράγματι να ληφθεί υπόψη η διακριτική ευχέρεια την οποία διαθέτει η Επιτροπή για ν' αποφασίσει αν θα κινήσει ή όχι διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως, με αποτέλεσμα να μειώνονταν ανεξέλεγκτα οι δυνατότητες των ιδιωτών να επιτύχουν αποζημίωση. Όπως άλλωστε διευκρίνισε το ίδιο το Δικαστήριο, «τα δικαιώματα των ιδιωτών δεν απορρέουν από την απόφαση [περί αναγνωρίσεως της παραβάσεως], αλλά από τις ίδιες τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που [έχουν] άμεσο αποτέλεσμα στην εσωτερική έννομη τάξη» [83].

82. Αντιθέτως, διαφορετική θα πρέπει να είναι η θεώρηση, όταν τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρέα όρια διακριτικής ευχέρειας και/ή όταν υπάρχει αμφιβολία περί το νομικό πλαίσιο, εφόσον αυτό δεν έχει εξεταστεί ακόμη από τη νομολογία, ούτε επί παρεμφερών περιπτώσεων. Με μια πρώτη αφηρημένη θεώρηση, πράγματι, πρέπει ν' αναγνωριστεί ότι, στις περιπτώσεις αυτές, δυσχερώς μπορεί να απαντηθεί πρόδηλη και βαρειά παραγνώριση των επιβαλλομένων στη δράση των κρατών ορίων, κατά το μέτρο τουλάχιστον που αυτή ταυτίζεται — όπως και στη νομολογία βάσει του άρθρου 215 — με *οιονεί αυθαίρετη* συμπεριφορά [84].

Σε τέτοιες περιπτώσεις, επομένως, ο ιδιώτης διατηρεί τη δυνατότητα να αξιώσει την ουσιαστική προστασία της νομικής καταστάσεως την οποία ενδεχομένως του αποσέμει η σχετική διάταξη. Εννοείται βέβαια ότι, στην περίπτωση που το κράτος μέλος δεν άρει εντός ευλόγου χρόνου την παράβαση, που έχει εν τω μεταξύ αναγνωριστεί, ο ζημιωθείς θα μπορέσει να ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως.

83. Πέραν αυτού, δεν μπορεί βέβαια να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο η ερμηνεία των περί ων πρόκειται κοινοτικών διατάξεων, στην οποία προβαίνουν οι εθνικές αρχές μέσω της κανονιστικής τους δράσεως (ή αδρανείας), να αποδειχθεί *κατάφωρα πεπλανημένη*, κατά το μέτρο που συνιστά οιονεί αυθαίρετη συμπεριφορά· κατά συνέπεια — και σ' αυτή την περίπτωση — θα έπρεπε να γίνει δεκτή η υποχρέωση του μη συμμορφωθέντος κράτους μέλους προς αποζημίωση.

Για την περίπτωση της έγκαιρης μεν, μη ορθής δε, μεταφοράς διατάξεως οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, πρέπει, έπειτα, να σημειωθεί, υπό το ίδιο πρίσμα, ότι ευθύνη του Δημοσίου θα υφίσταται μόνον όταν η εκτέλεση της οδηγίας εκ μέρους του οικείου κράτους μέλους αποδεικνύεται κατάφωρα πεπλανημένη [85].

83 — Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1982, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 314/81 έως 316/81 και 83/82, Waterkeyn (Συλλογή 1982, σ. 4337, σκέψη 16).

84 — Για τη διατύπωση της έννοιας αυτής, βλ. απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 1979, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 116/77 και 124/77, Amylum κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1979/ΙΙ, σ. 691, σκέψη 19), όπου το Δικαστήριο επεσήμανε ότι, στην περίπτωση εκείνη, «δεν επρόκειτο περί πλάνης τέτοιας σοβαρότητας ώστε να μπορεί να λεχθεί ότι η συμπεριφορά των (...) κοινοτικών οργάνων προσέγγιζε σχετικώς, αυτή καθαυτή, την αυθαιρεσία και ότι έτσι ήταν ικανή να γεννήσει την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας». Στην ίδια κατεύθυνση, βλ., τελευταία, απόφαση της 18ης Σεπτεμβρίου 1995, υπόθεση T-167/94, που παρατίθεται στην υποσημείωση 69.

85 — Για ειδικότερη ανάλυση αυτής της πτυχής, βλ. προτάσεις επί της υποθέσεως C-392/93 (British Telecommunications plc, Συλλογή 1996, σ. I-1631, I-1634), τις οποίες επίσης αναπτύσσω σήμερα, ειδικότερα παραγράφους 33 έως 35.

84. Εν συμπεράσματι, θεωρώ ότι, για τους σκοπούς που μας ενδιαφέρουν, μπορεί να γίνεται λόγος για *κατάφωρη και βαρεία παράβαση* όταν:

α) δεν τηρούνται υποχρεώσεις έχουσες σαφές και ακριβές περιεχόμενο καθ' όλα τους τα στοιχεία·

β) η νομολογία του Δικαστηρίου έχει ήδη διευκρινίσει επαρκώς, είτε μέσω προδικαστικής ερμηνείας, είτε μέσω αποφάσεως βάσει του άρθρου 169, αμφίβολες έννομες καταστάσεις παρόμοιες ή πάντως παρεμφερείς προς την κρινομένη·

γ) η ερμηνεία των περί ων πρόκειται κοινοτικών διατάξεων, στην οποία προβαίνουν οι εθνικές αρχές μέσω της κανονιστικής τους δράσεως (ή αδρανείας), αποδεικνύεται *κατάφωρα πεπλανημένη*.

— το πταίσμα: απαραίτητο στοιχείο;

85. Μένει τώρα να εκτιμηθεί αν το πταίσμα είναι στοιχείο απαραίτητο για τη θεμελίωση της ευθύνης των κρατών μελών. Συναφώς, πρέπει, πρώτα απ' όλα, να διευκρινιστεί ότι ως πταίσμα νοείται εδώ ένα υποκειμενικό στοιχείο, αν προτιμάται, ψυχικό ή ψυχολογικό, που χαρακτηρίζει — με την έννοια ακριβώς της υπαιτιότητας ή της αμέλειας ή πάντως με την έννοια που κατά παράδοση αποδίδεται στην έννοια πταίσμα — τη συμπεριφορά του υποκειμένου στο οποίο καταλογίζεται η παράβαση και, μαζί μ' αυτήν, η ευθύνη. Υπ' αυτό το πρίσμα, το πταίσμα είναι, επομένως, ένα στοιχείο που *προστίθεται* στην παράβαση του ενέχοντος υποχρέωση προς ενέργεια κανόνος, ως υποκειμενική συνιστώσα της παραβάσεως, χαρακτηρίζοντας τη διαγωγή που άγει στην παράβαση, όχι όμως ευθέως την παράβαση ως τοιαύτη ή τη ζημιογόνο κανονιστική πράξη.

Η αναζήτηση του υπό υποκειμενική έννοια πταίσματος — και *κατά μείζονα λόγον* του δόλου — προκειμένου περί κανονιστικής δραστηριότητος εγείρει, στην πραγματικότητα, ουκ ολίγες δυσχέρειες στο θεωρητικό ήδη επίπεδο· τούτο επιβεβαιώνει το γεγονός ότι το στοιχείο του πταίσματος ως προϋπόθεση της ευθύνης του Δημοσίου αποτελεί ανέκαθεν αντικείμενο εμπεριστατωμένου προβληματισμού και αντικρουομένων εκτιμήσεων. Ειδικότερα, δεν παρελείφθη να καταδειχθεί η δυσχέρεια που συναντάται προκειμένου να εντοπισθεί υπαίτια συμπεριφορά των δημοσίων αρχών βάσει των ίδιων κριτηρίων που έχουν τεθεί για το ιδιωτικό δίκαιο, ιδίως διότι οι μηχανισμοί που έχουν επινοηθεί για να εξηγηθεί η συμπεριφορά των νομικών προσώπων αποδίδοντάς τους τον ίδιο τρόπο δράσεως με εκείνο των φυσικών προσώπων θα αποδεικνύονταν, υπ' αυτό το πρίσμα, όλως αλυσιτελείς ή τουλάχιστον ανεπαρκείς. Πράγματι, και σε θεωρητικό ήδη επίπεδο, δυσχερώς μπορεί να εντοπισθεί υπαίτια συμπεριφορά του νομοθέτη κατά τη νομοθετική του δραστηριότητα ή ακόμη και να υποτεθεί ότι αυτός τελούσε εν επιγνώσει της παραβάσεως. Αντιθέτως, δεν μπορεί να μη τεκμαίρεται ότι ο νομοθέτης επιδιώκει σε κάθε περίπτωση το γενικό συμφέρον.

86. Πρέπει, παρ' όλα αυτά, να αναγνωριστεί ότι οι περισσότερες έννομες τάξεις θεωρούν μέχρι τώρα το πταίσμα ως θεμέλιο της ευθύνης [86], ακόμη και όταν, στην ουσία, αυτό ταυτίζεται ακριβώς με (...) το παράνομον της πράξεως. Και έχω, ειδικότερα, κατά νουν το γαλλικό σύστημα όπου «toute illégalité constitue par elle-même une faute» [87], αλλά και την κατεύθυνση του ιταλικού Corte di cassazione, κατά την οποία, «όσον αφορά τις παράνομες πράξεις, το πταίσμα μπορεί αφ' εαυτού να εντοπισθεί στην παράβαση των κανόνων που διαπράττεται με την έκδοση της πράξεως και με την εκτέλεσή της» [88].

Με άλλα λόγια, το πταίσμα, το οποίο τουλάχιστον τεκμαίρεται κάθε φορά που παράγεται μια παράνομη κανονιστική πράξη, είτε λόγω του αναμφισβήτητα ενσυνείδητου χαρακτήρα των πράξεων τις οποίες εκδίδουν οι δημόσιες αρχές, είτε λόγω της παραβιάσεως των αρχών της νομιμότητας εις τήρηση των οποίων υποχρεούνται, κατέληξε να χάσει κάθε υποκειμενική χροιά [89].

87. Η αναζήτηση του πταίσματος, με άλλα λόγια, μετατοπίστηκε από τον άνθρωπο προς τον «οργανισμό»· κατά συνέπεια, και όταν δεν συμπίπτει με το παράνομον αυτό καθαυτό, συναρτάται πάντως προς το περιεχόμενο του παραβαινομένου κανόνος· αποδίδεται δηλαδή σημασία στους κανόνες συμπεριφοράς τους οποίους υποχρεούται να τηρεί η διοίκηση κατά την άσκηση των θεσμικών της καθηκόντων. Ειδικότερα, τονίζεται το γεγονός ότι η δράση της διοικήσεως δεσμεύεται από τα όρια νομιμότητας που της επιβάλλονται.

Επομένως, ναι μεν είναι αληθές ότι η ευθύνη συναρτάται μέχρι τώρα, στις περισσότερες εθνικές έννομες τάξεις, προς το πταίσμα, είναι όμως επίσης αληθές ότι η ύπαρξη πταίσματος ελέγχεται, πλην ορισμένων εξαιρέσεων [90], μέσω αντικειμενικών

86 — Εξαίρεση, εν προκειμένω, αποτελεί ασφαλώς η ισπανική έννομη τάξη, όπου η ευθύνη εκ κανονιστικών πράξεων είναι αντικειμενική (βλ. άρθρα 9 § 3 και 106 § 2 του Συντάγματος· καθώς και άρθρο 139 § 1 του νόμου της 26ης Νοεμβρίου 1992 περί του νομικού καθεστώτος της δημοσίας διοικήσεως και της διοικητικής δικονομίας).

87 — «Πάσα παρανομία συνιστά αφ' εαυτής πταίσμα»· βλ. σχετικώς, μεταξύ άλλων, Paillet: «La faute du service public en droit administratif français», 1980, σ. 176.

88 — Cassazione civile, Sezioni unite, απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1984, αριθ. 5361 (εν Giustizia civile, 1985, σ. 1419), όπου υποστηρίζεται περαιτέρω ότι «δεν γίνεται αντιληπτόν (...) πώς μπορεί η ενσυνείδητη εκτέλεση διοικητικής πράξεως, που είναι παράνομη λόγω παραβάσεως νόμου, η οποία επηρεάζει κάποιο δικαίωμα, να μη στοιχειοθετεί αφ' εαυτής τα χαρακτηριστικά του πταίσματος, έστω και ελαφρού, ιδίως αν αναφέρεται ευθέως σε μια δημόσια δομή, οργανωμένη και εξοπλισμένη για να ενεργεί, στο πλαίσιο της δεσμίας αρμοδιότητάς της, κατά το δίκαιο». Αξίζει άλλωστε μνείας η απόφαση 5883 της 24ης Μαΐου 1991 (εν Resp. civ. prev., 1992, σ. 247 επ.), όπου το ίδιο το Corte di cassazione δέχτηκε ότι η απόδειξη του πταίσματος της δημοσίας διοικήσεως μπορεί να έγκειται «είτε σε παράβαση των κανόνων της κοινής πρόνοιας, άγουσα σε μια κανονιστική δραστηριότητα αμελή ή απερίσκεπτη, είτε στην παράβαση νόμων και κανονισμών προς τους οποίους δεσμεύεται να συμμορφούται η ίδια η δημόσια διοίκηση υποχρεούμενη να τηρεί τις αρχές της νομιμότητας, της αμεροληψίας και της χρηστής συμπεριφοράς, που τίθενται στο άρθρο 97 Συντ».

89 — Το ίδιο συμβαίνει επίσης στην περίπτωση του Βελγίου, του Λουξεμβούργου, της Ελλάδος, της Πορτογαλίας και της Δανίας.

90 — Στο αγγλικό σύστημα, η ευθύνη της διοικήσεως εκ της κανονιστικής της δραστηριότητος φαίνεται, πράγματι, να θεμελιώνεται μέχρι τώρα (και στέρεα) στο πταίσμα, ως υποκειμενική συνιστώσα της συμπεριφοράς. Έτσι, μια ερμηνευτική πλάνη του υπουργού περί την έκταση των εξουσιών που του ανατίθενται δεν χαρακτηρίζεται άνευ ετέρου ως υπαιτία (βλ., π.χ., Rowling κατά Takaro Properties Ltd, 1988, 2 W. L. R., σ. 433 επ.)· ομοίως, το πταίσμα, και μαζί με αυτό η ευθύνη, αποκλείεται όταν η οικεία αρχή έχει ζητήσει νομική συμβουλή επί του θέματος επί του οποίου εκαλείτο να παρέμβει (βλ. σχετικώς Dunlop κατά Woollahra Municipal Council, 1988, 2 W. L. R., σ. 418). Δεδομένου δε ότι στο πλαίσιο του tort of negligence η αμιγώς οικονομική ζημία (pure economic loss) δεν είναι αποζημιώσιμη, έπεται ότι συνιστά πταίσμα δυνάμενο να γεννήσει ευθύνη μόνο, ή σχεδόν μόνο, η παράνομη έκδοση αποφάσεων ενεχουσών δόλο, πράγμα που αποτελεί γνώρισμα της misfeasance in public office.

κριτηρίων [91]. Με άλλα λόγια, στα ίδια τα κράτη μέλη, η ευθύνη εκ πταίσματος καταλήγει να γίνεται δεκτή μόνο μέσω μιας σειράς τεχνασμάτων· εν πάση περιπτώσει, καθίσταται όλο και περισσότερο αντικειμενική, συναρτάται δηλαδή όλο και λιγότερο ή και καθόλου προς κάποια υποκειμενική συνιστώσα.

88. Φρονώ πως μια τέτοια λύση, που επικρατεί στις εθνικές έννομες τάξεις και έχει υιοθετηθεί από το ίδιο το Δικαστήριο σε σχέση προς την εξωσυμβατική ευθύνη των κοινοτικών οργάνων [92], καταλήγει να παριστά την ευθύνη των κρατών μελών εκ παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου ως αντικειμενική ευθύνη, άνευ υπαιτιότητος.

Από την άλλη πλευρά, και αν ακόμη θελήσουμε να θεμελιώσουμε την εν λόγω ευθύνη στο πταίσμα, μου φαίνεται, με μια πρώτη τουλάχιστον προσέγγιση, ότι αυτή δεν μπορεί, καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ, να μη συνδέεται προς τον κανόνα που φέρεται παραβαινόμενος ή ακόμη να μη ταυτίζεται προς το περιεχόμενό της.

91 — Μια τέτοια εξέλιξη απαντάται επίσης στις Κάτω Χώρες και τη Γερμανία, όπου το πταίσμα ταυτίζεται προς τη συμπεριφορά που απάδει προς το καθήκον της κοινώς απαιτουμένης επιμελείας. Συναφώς, η ίδια η γερμανική βιβλιογραφία κάνει πλέον λόγο περί «Objektivierung des Verschuldens» (βλ., σ' αυτή την κατεύθυνση, Ossenbühl: «Staatshaftungsrecht», 4η έκδ., München, 1991, σ. 61).

92 — Ξστερα από μια αρχική αμφιταλάντευση, πράγματι, και στη νομολογία του Δικαστηρίου το πταίσμα χρησιμοποιείται μόνον ως συνώνυμο της παράνομης συμπεριφοράς.

89. Είναι, πράγματι, προφανές, κατά την άποψή μου, ότι, αν ο επιβάλλων υποχρέωση προς ενέργεια κανόνας είναι κανόνας αποτελέσματος, δεν υπάρχει πεδίο για να εξαρτηθεί η στοιχειοθέτηση ευθύνης από την ύπαρξη κάποιου υποκειμενικού στοιχείου της συμπεριφοράς του κράτους δυναμένου να χαρακτηρισθεί ως πταίσμα κατά την έννοια που διευκρινίστηκε ανωτέρω. Η παράβαση, με άλλα λόγια το παράνομον, ανακύπτει αφ' ης στιγμής το κράτος δεν επιτυγχάνει να υλοποιήσει το επιδιωκόμενο από τον κανόνα αποτέλεσμα. Αντικειμενική, άνευ υπαιτιότητος ή όπως και αν ονομαστεί, η ευθύνη του κράτους θα υφίσταται.

Αντιστρόφως, αν ο επιβάλλων υποχρέωση προς ενέργεια κανόνας είναι κανόνας συμπεριφοράς, υπό την έννοια ότι επιβάλλει στην ουσία υποχρέωση επιμελείας (duty of care, για να συνεννοούμεθα), το πταίσμα θα είναι ουσιώδες στοιχείο της παραβάσεως. Στην περίπτωση αυτή, όμως, το πταίσμα δεν είναι πλέον υποκειμενικό στοιχείο χαρακτηρίζον τη διαγωγή του κράτους που οδήγησε στην παράβαση και συνακόλουθα στην άδικη ζημία, αλλ' ακριβώς το αντικείμενο της παραβάσεως. Πράγματι, η παράβαση της υποχρεώσεως επιμελείας συνίσταται ακριβώς σε μια αμελή συμπεριφορά, δηλαδή σε υπαίτια συμπεριφορά, με αποτέλεσμα το πταίσμα να είναι αντικείμενο της παραβάσεως και όχι πλέον υποκειμενική συνιστώσα της συμπεριφοράς.

90. Εν συμπεράσματι, για να στοιχειοθετηθεί ευθύνη του κράτους μέλους που παρέβη κοινοτικές υποχρεώσεις τις οποίες υπείχε, θεωρώ ότι δεν ασκεί καμμία επιρροή η έρευνα του κατά πόσον υφίσταται πταίσμα ως υποκειμενική συνιστώσα της παράνομης συμπεριφοράς.

Εκφράζω, λοιπόν, και πάλι την πεποίθηση που εξέφρασα προηγουμένως, ότι η κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου συμπεριφορά του κράτους πρέπει να εκτιμάται, προς στοιχειοθέτηση υποχρεώσεως αποζημιώσεως, σε συνάρτηση αντικειμενικών στοιχείων.

Κατά την άποψή μου, πρέπει ασφαλώς να θεωρηθούν αλυσιτελείς, στο εξεταζόμενο εδώ πλαίσιο, οι παραπάνω προϋποθέσεις, οι οποίες εφαρμόζονται συχνά στη νομολογία του Δικαστηρίου περί εξωσυμβατικής ευθύνης [93].

β) *Η ύπαρξη ζημίας*

91. Η ζημία πρέπει να είναι υπαρκτή, ήτοι βεβαία και ενεστώσα. Αυτές είναι άλλωστε οι προϋποθέσεις που εν γένει απαιτούνται και στις έννομες τάξεις των κρατών μελών και ο έλεγχος της in concreto συνδρομής των οποίων εναπόκειται στον εθνικό δικαστή.

93. Πράγματι, είναι μεν αληθές ότι, σε ορισμένα εσωτερικά δίκαια, απαντώνται περιπτώσεις όπου το δικαίωμα αποζημιώσεως εξαρτάται και από τη βαρύτητα της ζημίας, από τον ασυνήθως βαρύ χαρακτήρα της, καθώς και από το γεγονός ότι πλήττει ειδικά τους ζημιουμένους, είναι όμως εξ ίσου αληθές ότι η κατεύθυνση αυτή αναφέρεται — καλό είναι να τονιστεί — σε αποζημιώσεις λόγω βλάβης απορρέουσας από νόμιμες πράξεις [94]. Οι όροι του προβλήματος δεν είναι επομένως, ούτε και θα μπορούσαν να είναι, οι ίδιοι που ισχύουν εδώ.

92. Θεωρώ πάντως σκόπιμο, έστω και εν συντομία, να σταθώ σε ορισμένες προϋποθέσεις εγγενείς στη φύση της ζημίας, οι οποίες προβλήθηκαν ή πάντως μνημονεύτηκαν κατά την παρούσα διαδικασία, από τη Γαλλική ιδίως Κυβέρνηση, ως κριτήριο περιορισμού του πεδίου ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου. Αναφέρομαι, ειδικότερα, στη βαρύτητα της ζημίας, υπό την έννοια ότι πρέπει η ζημία να είναι σημαντική, αλλά και στον ειδικό της χαρακτήρα, υπό την έννοια ότι πρέπει να αφορά ολιγάριθμο πλήθος προσώπων.

Θα ήταν, πράγματι, υπερβολικό να απαιτεί κανείς από τους ιδιώτες που ζημιώνονται από πράξεις παράνομες να έχει η ζημία την οποία υπέστησαν χαρακτήρα ασυνήθη και ειδικό· κάτι τέτοιο θα είχε ως συνέπεια να βαρύνονται οι ίδιοι όχι μόνο με τις ζημίες μικρής αξίας, αλλά και με τις ζημίες που πλήττουν από κοινού μια κατηγορία προσώπων μη πράγματι ολιγάριθμη. Με άλλα

93 — Σχετικώς, βλ. ιδίως απόφαση της 25ης Μαΐου 1978, HNL κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (που παρατίθεται στην υποσημείωση 66), σκέψη 7· απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1979, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 64/76 και 113/76, 167/78 και 239/78, 27/79, 28/79 και 45/79, Dumortier Frères κατά Συμβουλίου (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 515, σκέψη 11)· καθώς και απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 1984, υπόθεση 59/83, Biovilac κατά ΕΟΚ (Συλλογή 1984, σ. 4057, σκέψεις 27 έως 30).

94 — Βλ., π.χ., Conseil d'État, απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 1938, La Fleurette, Recueil Lebon, 1938, σ. 25 επ. Στη ίδια αυτή λογική πρέπει επίσης να ενταχθεί η γερμανική θεωρία της «Sonderopfer», η οποία δημιουργήθηκε σχετικά με την απαλλοτρίωση και, επομένως, δεν παύει να αφορά την περιουσιακή βλάβη που απορρέει από νόμιμες πράξεις, εκδιδόμενες προς το κοινό συμφέρον.

λόγια, υποστηρίζω ότι η ιδέα του ανευθύνου για τις μικρές ζημίες είναι, στην περίπτωσή μας, κακή ιδέα.

94. Συναφώς, παρατηρώ κατ' αρχάς ότι σε αντιπαράθεση προς την αποδοχή του κριτηρίου της βαρύτητας της περιουσιακής βλάβης βρίσκεται το γεγονός ότι ένα παράνομο μέτρο ενέχον κατάφωρη και βαρειά παράβαση — σε αντίθεση προς κανόνα του συστήματος και προς τα δικαιώματα τα οποία αυτό εγγυάται — πρέπει να οδηγεί σε αποζημίωση, ώστε να αποκατασταθεί η ισορροπία την οποία διατάραξε η παράνομη πράξη· και τούτο ασχέτως προς το μέγεθος της ζημίας. Εξ άλλου, αν από τα δίκαια των κρατών μελών ανακύπτει κάποια κοινή κατεύθυνση σχετικά με την ευθύνη εκ παρανόμων πράξεων της δημοσίας διοικήσεως, η κατεύθυνση αυτή είναι ότι η αποζημίωση δεν πρέπει καθόλου να εξαρτάται από το μέγεθος της ζημίας.

Ας προστεθεί ότι η ευθύνη των κρατών δεν μπορεί να περιορίζεται στις περιπτώσεις στις οποίες πλήττονται ειδικώς οριζόμενα πρόσωπα, ή ομάδες προσώπων, και, αντιθέτως, να αποκλείεται οσάκις η κανονιστική πράξη αφορά ευρεία κατηγορία προσώπων. Πράγματι, είναι μεν αληθές ότι θα μπορούσε βασίμως να υποστηριχθεί ότι επιταγές δημοσίου συμφέροντος πρέπει να άγουν σε αποκλεισμό της δυνατότητας αποκαταστήσεως ζημιών που αφορούν ευρείες κατηγορίες προσώπων, και τούτο και χάριν αποφυγής υπέρογκης οικονομικής επιβαρύνσεως, είναι όμως επίσης αληθές ότι μια τέτοια κατασκευή στηρίζεται αμιγώς σε λόγους σκοπιμότητας. Θα πρέπει περαιτέρω να τεθεί το ερώτημα, δεδομένου ότι η ευθύνη εξαρτάται από τη βαρειά και κατάφωρη παράβαση υπέρτερου κανόνα από τον οποίο πηγάζουν δικαιώματα, για ποιο λόγο η ικανοποίηση του δικαιούχου αποζημιώσεως πρέπει να εξαρτάται από το πλήθος των λοιπών δικαιούχων του ίδιου παραβιασθέντος δικαιώματος [95].

95. Τέλος, δεν νομίζω ότι μπορεί να παραγνωριστεί το γεγονός ότι ευθύνη εκ παρανόμων πράξεων και αποζημίωση εκ νομίμων πράξεων αποτελούν δύο περιπτώσεις που διαφέρουν σημαντικά. Και ασφαλώς δεν είναι άνευ σημασίας το γεγονός ότι η προϋπόθεση ότι η ζημία πρέπει να είναι βαρειά και να πλήττει ειδικά ορισμένα πρόσωπα έχει τεθεί, στη γαλλική νομολογία, μόνο για την αποκατάσταση της ζημίας που απορρέει από νόμιμες κανονιστικές πράξεις.

Το ίδιο, άλλωστε, το Conseil d'État, ενώ, με την απόφαση Alivar, δέχτηκε την ευθύνη του Δημοσίου λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου ως *responsabilité sans faute*, δεδομένου ότι τα εθνικά μέτρα δικαιολογούνταν από το γενικό συμφέρον, θεώρησε αποδειχθέν ότι η ζημία ήταν υπέρογκη και

95 — Στην ίδια κατεύθυνση, βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Capotorti στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 και 40/77, HNL κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1978, σ. 381).

έπληττε ειδικά τους ζημιωθέντες [96]. έγινε μάλιστα εν προκειμένω λόγος περί responsabilité sans faute, μη συνοδευομένης όμως από την προϋπόθεση να έχει η ζημία χαρακτήρα ασυνήθη και ειδικό [97].

96. Εν συμπεράσματι, θεωρώ πλέον ή προφανές ότι προϋποθέσεις αναγόμενες στη φύση της ζημίας, δυνάμενες άλλωστε να οδηγήσουν ακόμη και στην ίδια την άρνηση του δικαιώματος αποζημιώσεως, δεν έχουν κανένα έρεισμα ούτε λόγο υπάρξεως όταν η προβαλλόμενη ζημία δεν συνδέεται πλέον προς νόμιμη αλλά προς παράνομη δραστηριότητα [98]. Το ίδιο συμπέρασμα — εννοείται — πρέπει να ισχύει και στις περιπτώσεις εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας [99].

γ) *Η αιτιώδης συνάφεια*

97. Η τρίτη προϋπόθεση της ευθύνης, που ρητώς μνημονεύεται στην απόφαση Francovich, αφορά την αιτιώδη συνάφεια, πάγιο προαπαιτούμενο της εξωδικαιοπρακτικής ευθύνης, βάσει της οποίας η προβαλλόμενη ζημία πρέπει να αποτελεί ευθεία συνέπεια του ζημιογόνου γεγονότος το οποίο καταλογίζεται σ' εκείνον που το παρήγαγε, δηλαδή, καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ, της παράνομης κανονιστικής πράξεως.

Είναι προφανές ότι εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να ελέγξει τη συνδρομή αυτής της προϋποθέσεως. Καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ, κρίνω όμως σκόπιμη μια παρατήρηση σχετικά με τη διακοπή της αιτιώδους συναφείας· και τούτο υπό διττή έποψη. Συγκεκριμένα, αφενός μεν δεν είναι περιττό να διευκρινιστεί αν το κοινοτικό δίκαιο επιτρέπει να γίνει δεκτή τη διακοπή της αιτιώδους συναφείας από ενδεχόμενα συντρέχοντα αίτια ή από την αμελή συμπεριφορά του ζημιωθέντος· αφετέρου δε ένα τέτοιο πρόβλημα θέτει, έστω και υπό διαφορετικό ένδυμα, το ζήτημα της επικουρικότητας της αγωγής αποζημιώσεως έναντι άλλων εθνικών ενδίκων βοηθημάτων.

96 — Απόφαση της 23ης Μαρτίου 1984, Alivar, εν AJDA, 1984, σ. 396, με σχόλιο υπό Genevois. Η υπόθεση αφορούσε αίτημα αποζημιώσεως λόγω μη χορηγήσεως αδείας εξαγωγής γεωμήλων, η οποία προβλεπόταν με γενικής ισχύος διοικητική πράξη, η οποία κρίθηκε στη συνέχεια από το Δικαστήριο αντικειμένη προς την κατά το άρθρο 34 απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών επί των εισαγωγών. Το Conseil d'État έκρινε ότι μπορούσε, στην περίπτωση εκείνη, να στοιχειοθετηθεί μόνον ευθύνη sans faute, επικυρώνοντας την πρωτοβάθμια απόφαση που είχε μεν δεχθεί το αίτημα αποζημιώσεως, χωρίς καν να ερευνήσει αν η ζημία ήταν υπέρογκη ή αν έπληττε ειδικά τους ζημιωθέντες, δεχόμενη όμως ευθύνη εκ παρανόμου πράξεως (pour faute). Βλ., περαιτέρω, τις προτάσεις του κυβερνητικού επιτρόπου Laroque, στην απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1992, Arizona Tobacco Products (που παρατίθεται στην υποσημείωση 48), όπου ακριβώς προτείνει η περίπτωση παραβάσεως κοινοτικών κανόνων, όπως και η των διεθνών κανόνων, να υπάγεται σε ένα τρίτο καθεστώς ευθύνης, που — αντιθέτως προς τη responsabilité sans faute — να μην απαιτεί τον εξαιρετικό χαρακτήρα της ζημίας για να στηριξει δικαίωμα αποζημιώσεως.

97 — Βλ. σχετικώς Simon, «Le Conseil d'État et les directives communautaires: du gallicanisme à l'orthodoxie?», εν *Revue trimestrielle de droit européen*, 1992, σ. 265 επ.

98 — Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνει άλλωστε η προμνησθείσα σύσταση της 18ης Σεπτεμβρίου 1984 του Συμβουλίου της Ευρώπης, της οποίας η αρχή II, αριθ. 1, προβλέπει ρητά την περίπτωση της αποκαταστάσεως ζημιών απορρεουσών από νόμιμες πράξεις, διευκρινίζοντας ότι «une réparation doit être assurée au cas où il serait manifestement injuste que la personne lésée supporte seule le dommage, compte tenu des circonstances suivantes: l'acte a été pris dans l'intérêt général, seule une personne ou un nombre limité de personnes subit le dommage et l'acte est exceptionnel ou le dommage est le résultat exceptionnel de l'acte». Σε διαφορετική κατεύθυνση, αντιθέτως, βλ. προτάσεις της 20ής Ιουνίου 1995 του γενικού εισαγγελέα Léger, στην εκκρεμή υπόθεση C-5/94, Lomas, Συλλογή 1996, σ. I-2553.

99 — Πράγματι, από μια ανάγνωση της αποφάσεως της 19ης Μαΐου 1992, Mulder κ.λπ., που παρατίθεται στην υποσημείωση 77, φαίνεται πως το Δικαστήριο έχει ήδη αναθεωρήσει, έστω σιωπηρώς, τη νομολογία του επ' αυτού του ζητήματος.

— η συμπεριφορά του ζημιωθέντος

Από τη διατύπωση της αρχής αυτής συνάγεται ότι η διακοπή της αιτιώδους συναφείας μπορεί να εξαρτάται από υπαίτια συμπεριφορά του ζημιωθέντος· και ότι η συμπεριφορά αυτή, με τη σειρά της, θα μπορούσε και να έγκειται στο ότι ο ζημιωθείς δεν χρησιμοποίησε τα μέσα έννομης προστασίας τα οποία διέθετε.

98. Συναφώς, πρέπει να υπομνησθεί κατ' αρχάς ότι το ίδιο το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι συνιστά «γενική αρχή που είναι κοινή στα νομικά συστήματα των κρατών μελών [το ότι] το ζημιωθέν πρόσωπο, αν δεν θέλει να υποστεί το ίδιο τη ζημία, πρέπει να επιδείξει τη δέουσα επιμέλεια για να περιοριστεί η έκταση της ζημίας» [100].

— αξίωση αποζημιώσεως και μέσα παροχής διοικητικής εννόμου προστασίας: αυτοτέλεια ή παρεπόμενον;

Ο ζημιωθείς βαρύνεται δηλαδή με την υποχρέωση να συμπεριφερθεί με την προσήκουσα επιμέλεια, ήτοι να λάβει τέτοια μέτρα ώστε να αποφύγει τη ζημία ή πάντως να μειώσει την έκτασή της [101].

100. Πράγματι, αν ο ζημιωθείς μπορούσε να αποφύγει τη ζημία καταφεύγοντας στα μέσα ενδίκου προστασίας του εσωτερικού δικαίου (π.χ. προσβάλλοντας τη ζημιογόνο πράξη που δεν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο ή επικαλούμενος έναντι της δημοσίας διοικήσεως ένα δικαίωμα το οποίο αναγνωρίζει κανόνας αμέσου αποτελέσματος περιεχόμενος σε οδηγία), είναι θεμιτό να διερωτηθούμε μήπως η παράλειψη χρήσεως αυτών των μέσων παροχής εννόμου προστασίας διακόπτει την αναγκαία αιτιώδη συνάφεια μεταξύ παραβάσεως και επελθούσης ζημίας.

99. Αυτή είναι άλλωστε η έννοια και της προπαρατεθείσας συστάσεως της 18ης Σεπτεμβρίου 1984 του Συμβουλίου της Ευρώπης, της οποίας η αρχή III ορίζει ότι, «si, par sa faute ou par la non utilisation des moyens légaux, la victime a contribué au dommage, la réparation peut être réduite en conséquence ou refusée».

Με άλλα λόγια, τίθεται το ερώτημα αν η μη έγκαιρη άσκηση των ενδίκων βοηθημάτων αποκλείει ή όχι τη δυνατότητα επικλήσεως της ευθύνης του «μη συμμορφωθέντος» κράτους. Υπ' αυτή την έννοια, η προηγούμενη ενεργοποίηση των μέσων παροχής ουσιαστικής εννόμου προστασίας θα μπορούσε κάλλιστα να παρίσταται όχι μόνον ως προϋπόθεση της ευθύνης, αλλά και ως προϋπόθεση του παραδεκτού της αγωγής αποζημιώσεως.

100 — Απόφαση της 19ης Μαΐου 1992, Mulder κ.λπ. (που παρατίθεται στην υποσημείωση 77), σκέψη 33.

101 — Για την εφαρμογή της αρχής αυτής στη σχετική με το άρθρο 215 νομολογία, βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Ιουλίου 1967, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 5/66, 7/66 και 13/66 έως 24/66, Kampffmeyer κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 571, και ιδίως σ. 581 επ.)· απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1979, υπόθεση 238/78, Ireks-Arkady κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 451, σκέψη 14).

101. Το ζήτημα αυτό επιλύεται κατά ποικίλους τρόπους στα διάφορα κράτη μέλη· μπορούμε να διακρίνουμε, σχετικώς, τρεις διαφορετικές θεωρήσεις. Κατά την πρώτη, αναγνωρίζεται απόλυτη αυτοτέλεια των διαφόρων πιθανών ενδίκων βοηθημάτων· αφήνεται δηλαδή ο ενδιαφερόμενος να επιλέξει ποιο θεωρεί πιο σκόπιμο προς προστασία των συμφερόντων του [102]. Η δεύτερη, αντιθέτως, εξαρτά την αγωγή εξωδικαιοπρακτικής ευθύνης από την αίτηση ακυρώσεως [103]. Η τρίτη, τέλος, συνδέεται στενότερα προς την αιτιώδη συνάφεια, κατά το μέτρο που επιτρέπει στη διοίκηση να απαλλαγεί από την ευθύνη των ζημιών τις οποίες ο ενδιαφερόμενος θα μπορούσε να είχε αποφύγει χρησιμοποιώντας μέσα παροχής ουσιαστικής εννόμου προστασίας, και ειδικότερα την αίτηση ακυρώσεως [104].

Ως γνωστόν, η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την εξωσυμβατική ευθύνη, αφού αρχικά είχε λάβει θέση υπέρ του παρεπομένου χαρακτήρα της αγωγής αποζημιώσεως [105], στη συνέχεια προσανατολίστηκε σταθερά προς την αυτοτέλεια της αγωγής αυτής, κρίνοντας ότι η άσκησή της ήταν ανεξάρτητη από τη δυνατότητα του ενάγοντος να καταφύγει σε άλλα μέσα παροχής ενδίκου προστασίας. Ειδικότερα, το Δικαστήριο δέχτηκε ότι «η αγωγή αποζημιώσεως των άρθρων 178 και 215, παράγραφος 2, της Συνθήκης εθεσπίσθη ως αυτοτελές μέσο παροχής εννόμου προστασίας προκειμένου να εκπληρώσει μια ιδιαίτερη λειτουργία εντός του συστήματος των μέσων παροχής εννόμου προστασίας, η άσκησή της δε εξαρτάται από προϋποθέσεις που έχουν προσαρμοσθεί στον ειδικό σκοπό της» [106].

102. Οι παραδοχές αυτές καταδεικνύουν, συγκεκριμένα, ότι ο αυτοτελής χαρακτήρας της αγωγής αποζημιώσεως ανταποκρίνεται προς ανάγκες εξασφαλίσεως, συναρτώμενες προς το γεγονός ότι διαφορετικές είναι οι προϋποθέσεις νομιμοποιήσεως προς άσκηση προσφυγής ακυρώσεως και προς άσκηση αγωγής αποζημιώσεως. Οι ιδιώτες, πράγματι, δεν μπορούν, στο δημιουργούμενο από τις Συνθήκες σύστημα ενδίκου προστασίας, να προσβάλλουν πράξεις γενικής φύσεως, δυσχερώς δε μπορούν να επιτύχουν την αναγνώριση της αδρανείας των κοινοτικών οργάνων. Η αναγνώριση της αυτοτέλειας της αγωγής αποζημιώσεως επιτρέπει, έτσι, να επιτευχθεί διά της αποζημιώσεως ό,τι δεν μπορεί να επιτευχθεί ή τουλάχιστον ό,τι δεν κατέστη δυνατόν να επιτευχθεί διά της προσφυγής ακυρώσεως.

Η ως άνω *ratio* της αναγνωρίσεως της αυτοτέλειας της αγωγής αποζημιώσεως επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι αυτή εκλείπει στις περιορισμένες περιπτώσεις όπου οι ιδιώτες μπορούν λυσιτελώς να καταφύγουν

102 — Αυτή τη λύση υιοθετεί, π.χ., το γαλλικό σύστημα.

103 — Αυτού του είδους η λύση ισχύει, π.χ., στο ιταλικό και στο αγγλικό σύστημα.

104 — Η ενδιάμεση αυτή λύση είναι η υιοθετούμενη από το γερμανικό σύστημα, σύμφωνα με το άρθρο 839, τρίτο εδάφιο, του Ασπικού Κώδικα.

105 — Πρόκειται για την απόφαση της 15ης Ιουλίου 1963, υπόθεση 25/62, Plaumann κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 937).

106 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1981, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 197/80 έως 200/80, 243/80, 245/80 και 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling KG κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1981, σ. 3211, σκέψη 4). Με την ίδια απόφαση, το Δικαστήριο διευκρίνισε περαιτέρω ότι η εν λόγω αγωγή (εξωσυμβατικής ευθύνης) «διαφέρει της προσφυγής ακυρώσεως κατά το ότι δεν αποβλέπει στην εξαφάνιση ενός συγκεκριμένου μέτρου, αλλά στην αποκατάσταση της ζημίας που προκαλούν τα όργανα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους· οι προϋποθέσεις της ασκήσεως αγωγής αποζημιώσεως ορίζονται σε συνάρτηση με τον εν λόγω αντικειμενικό σκοπό και, ως εκ τούτου, διαφέρουν από τις προϋποθέσεις της ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως».

σε μέσα παροχής διοικητικής ενδίκου προστασίας [107], και ιδίως στο πλαίσιο των υπαλληλικών διαφορών των Κοινοτήτων [108].

Τελικά, η αυτοτέλεια της αγωγής εξ εξωδικαιοπρακτικής ευθύνης ενεργεί υπέρ των ιδιωτών που κανονικά στερούνται των μέσων παροχής ουσιαστικής εννόμου προστασίας, όχι όμως και υπέρ όποιου μπορεί να χρησιμοποιήσει τα μέσα αυτά λυσιτελώς.

103. Στην ουσία, το κριτήριο που εμπνέει τη νομολογία περί του καθεστώτος της αγωγής εξ εξωδικαιοπρακτικής ευθύνης παρέμεινε ανέκαθεν πάγιο, πέρα από τις διατυπώσεις που κατά καιρούς χρησιμοποιήθηκαν, τόσο έναντι των ενδίκων βοηθημάτων του εσωτερικού δικαίου (αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως ως προς το κύρος της εσωτερικής εκτελεστικής πράξεως, στο πλαίσιο εκδικάσεως προσφυγής ακυρώσεως κατ' αυτής), όσο και έναντι της ευθείας προσφυγής (προσφυγή ακυρώσεως ή κατά παραλείψεως). Σκοπός είναι να αποφευχθεί η χρησιμοποίηση της αγωγής εξ εξωδικαιοπρακτικής ευθύνης για να επιτευχθεί το ίδιο αποτέλεσμα που θα μπορούσε να επιτευχθεί — λυσιτελώς, εννοείται — με διαφορετικό ένδικο βοήθημα. Η αγωγή αποζημιώσεως, επομένως, δεν μπορεί να αποτελεί μέσο εξουδετερώσεως των αποτελεσμάτων ζημιογόνου πράξεως, όταν ο σκοπός αυτός μπορεί να επιτευχθεί και μέσω της συνήθους προσφυγής ακυρώσεως, είτε ευθείας, είτε εθνικής με αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο προς εξέταση του κύρους. Τούτο δε με μόνη την επιφύλαξη ότι το ένδικο βοήθημα, και ιδίως το εθνικό, πρέπει να εγγυάται αποτελεσματική προστασία.

104. Αυτό σημαίνει, καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ, ότι δεν είναι εύλογο να εμποδιστούν τα κράτη μέλη, εάν και εφόσον η προαναφερθείσα προϋπόθεση επιβάλλεται και για παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο, να εξαρτούν την αγωγή εξ εξωδικαιοπρακτικής ευθύνης από την προηγούμενη άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως.

Ο παρεπόμενος χαρακτήρας της αγωγής αποζημιώσεως σε περίπτωση ζημίας απορρέουσας από παράβαση του κοινοτικού δικαίου φαίνεται, άλλωστε — εκ πρώτης όψεως τουλάχιστον —, να έχει ήδη γίνει δεκτός από το Δικαστήριο. Με την απόφαση Wagner Miret, αντιμετωπίστηκε η αγωγή αποζημιώσεως ως η εσχάτη δυνατότητα που παρέχεται στον ιδιώτη, ήτοι η οδός που μπορεί να χρησιμοποιήσει όταν δεν δύναται άλλως να επιτύχει ικανοποίηση, ούτε διά της υπό του εθνικού δικαστού ερμηνείας των οικείων εθνικών διατάξεων κατά τρόπο σύμφωνο προς τους περί ων πρόκειται κοινοτικούς κανόνες [109].

107 — Βλ. απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1986, υπόθεση Krohn κατά Επιτροπής (Συλλογή 1986, σ. 753), με την οποία το Δικαστήριο δέχτηκε το απαράδεκτον της αγωγής στην περίπτωση «όπου με την αγωγή αποζημιώσεως [ζητείται] η καταβολή ποσού, το ύψος του οποίου αντιστοιχεί ακριβώς στο ύψος των τελών που έχει καταβάλει ο ενάγων εις εκτέλεση ατομικής αποφάσεως και όπου, ως εκ τούτου, με την αγωγή αποζημιώσεως επιδιώκεται στην πραγματικότητα η ανάκληση της ατομικής αυτής απόφασης» (σκέψη 33).

108 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1989, υπόθεση 346/87, Bossi κατά Επιτροπής (Συλλογή 1989, σ. 303)· απόφαση της 24ης Ιανουαρίου 1991, υπόθεση T-27/90, Latham κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. II-35).

109 — Απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1993 (που παρατίθεται στην υποσημείωση 37), σκέψη 23.

4. *Οι λοιπές προϋποθέσεις*

105. Όσο για τις *λοιπές προϋποθέσεις* της αποκαταστήσεως της ζημίας, είναι σκόπιμο να υπομνησθεί κατ' αρχάς ότι, με την απόφαση Francovich, αφού κατονόμασε και όρισε τις προϋποθέσεις που «είναι επαρκείς για να γεννήσουν υπέρ των ιδιωτών δικαίωμα αποζημιώσεως που στηρίζεται απευθείας στο κοινοτικό δίκαιο», το Δικαστήριο διευκρίνισε, στη συνέχεια, ότι, «υπό την επιφύλαξη αυτή, το κράτος υποχρεούται να αποκαταστήσει τις συνέπειες της προκληθείσας ζημίας στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου της ευθύνης» (σκέψη 42).

Η έκφραση «υπό την επιφύλαξη αυτή» σημαίνει, προφανώς, ότι, σε σχέση προς το καθεστώς της αποκαταστάσεως των ζημιών, η οποία οφείλεται βάσει του ίδιου του κοινοτικού δικαίου και πηγάζει από τις προϋποθέσεις που ορίζει το δίκαιο αυτό, οι σχετικοί κανόνες του εθνικού δικαίου *είναι εφαρμοστέοι* μόνο κατά το μέτρο που είναι αναγκαίοι για τη ρύθμιση των *λοιπών προϋποθέσεων* της αποζημιώσεως. Διέπονται δηλαδή από το εθνικό δίκαιο μόνο οι εκτελεστικές διατάξεις περί της ασκήσεως του δικαιώματος των ιδιωτών προς αποζημίωση, και ιδίως οι δικονομικές προϋποθέσεις [110].

110 — Έτσι, π.χ., στην Ιταλία θεσπίστηκε, με το decreto legislativo 80 της 27ης Ιανουαρίου 1992 (*GURI* της 13ης Φεβρουαρίου 1992, σ. 246), ειδική ρύθμιση, για να τεθεί σε εφαρμογή η απόφαση Francovich· με τη ρύθμιση αυτή, ελήφθησαν ακριβώς μέτρα για τις διαδικασίες και τα όρια της αποκαταστάσεως της ζημίας λόγω μη εκτελέσεως της οδηγίας περί αφερεγγυότητος του εργοδότη. Η ρύθμιση αυτή προβλέπει, ειδικότερα, ότι η αγωγή αποζημιώσεως πρέπει να ασκείται κατά του INPS (Istituto Nazionale Previdenza Sociale), ότι αρμόδιος είναι ο pretore ως δικαστής εργατικών διαφορών και ότι η παραγραφή της αξιώσεως είναι ετήσια.

106. Σχετικά μ' αυτές τις τελευταίες, το Δικαστήριο δέχτηκε περαιτέρω, με την απόφαση Francovich πάντα, ότι, «ελλείψει κοινοτικής νομοθεσίας, στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους απόκειται ο καθορισμός των αρμοδίων δικαστηρίων και η ρύθμιση των δικονομικών λεπτομερειών σχετικά με τα ένδικα βοηθήματα που έχουν ως σκοπό της εξασφάλιση της πλήρους προστασίας των δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο» (σκέψη 42).

Πρόκειται, στην πραγματικότητα, για μια διατύπωση που δεν είναι νέα στη νομολογία του Δικαστηρίου, διατύπωση που είθισται να συνδέεται προς την αυτονομία των κρατών μελών σε δικονομικά θέματα· αυτονομία όμως που, και σ' αυτόν τον τομέα, δεν είναι απεριόριστη.

107. Συναφώς, με την ίδια απόφαση Francovich, το Δικαστήριο επανέλαβε πράγματι μια αρχή την οποία, με γενικούς όρους, είχε ήδη εκφράσει επανειλημμένα [111], ότι δηλαδή «οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις που ορίζουν οι διάφορες εθνικές νομοθεσίες σχετικά με την αποκατάσταση των ζημιών δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο, ούτε μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή τη χορήγηση αποζημιώσεως» (σκέψη 43).

111 — Βλ., ειδικότερα, απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1976, υπόθεση 33/76, Rewe (Συλλογή τόμος 1976, σ. 747)· επίσης, τελευταία, απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 1994, υπόθεση C-410/92, Johnson (Συλλογή 1994, σ. I-5483, σκέψη 21).

Και σε σχέση προς την αποκατάσταση των ζημιών, επομένως, το κοινοτικό δίκαιο περιορίζει την ελευθερία που αφήνει στα κράτη μέλη για να ρυθμίζουν από δικονομική και ουσιαστική άποψη τις *λοιπές προϋποθέσεις* αυτής· τούτο δε, για άλλη μια φορά, υπό το πρίσμα της επιταγής της εξασφαλίσεως πραγματικής και αποτελεσματικής προστασίας των ιδιωτών [112].

108. Ειδικότερα, το όριο της *εθνικής μεταχειρίσεως*, υπό την έννοια ακριβώς ότι η ένδικη προστασία πρέπει να είναι τουλάχιστον ίση με εκείνη που προβλέπεται για ανάλογες έννομες καταστάσεις που έχουν δημιουργηθεί από κανόνες εσωτερικού δικαίου, μπορεί ενίοτε να αποδειχθεί απολύτως άχρηστο. Αρκεί να σκεφθεί κανείς τις επίδικες εδώ περιπτώσεις, όπου το εθνικό δίκαιο *δεν* προβλέπει καμμία σχετική ρύθμιση, εφόσον πρόκειται για ένδικο βοήθημα μη παρεχόμενο από τα οικεία εθνικά νομικά συστήματα. Αναμφιβόλως πιο κρίσιμο και αποτελεσματικό, για τις δυνατότητες τις οποίες περικλείει, αποδεικνύεται, αντιθέτως, το όριο το συνιστάμενο στο ότι το εθνικό σύστημα δεν πρέπει να είναι τέτοιο που να καθιστά *πρακτικά αδύνατη* την άσκηση δικαιωμάτων τα οποία τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να προστατεύουν δυνάμει του κοινοτικού δικαίου.

Από την αρχή αυτή απορρέουν, πράγματι, δύο τουλάχιστον συνέπειες: η πρώτη είναι ότι η ένδικη προστασία, όταν πρόκειται για δικαιώματα τα οποία αντλεί ο ιδιώτης από το κοινοτικό δίκαιο, πρέπει, ούτως ή άλλως, να επιτυγχάνει κάποιον βαθμό αποτελεσματικότητας· η δεύτερη είναι ότι ο έλεγχος αυτής της αποτελεσματικότητας εναπόκειται στο Δικαστήριο [113]. Επομένως, ναι μεν αληθεύει ότι στα κράτη μέλη εναπόκειται να εξασφαλίζουν την ορθή εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου, και υπό το πρίσμα της έννομης προστασίας υπό μορφή αποζημιώσεως, το Δικαστήριο επιφυλάσσει όμως εις εαυτό το δικαίωμα να ελέγχει κατά πόσον η παρεχομένη από τις εθνικές έννομες τάξεις προστασία είναι αποτελεσματική.

109. Τέλος, και σε σχέση πάντα με τις λοιπές προϋποθέσεις της περί αποζημιώσεως ρυθμίσεως, πρέπει να υπομνησθεί εδώ ότι, κατά την παρούσα διαδικασία, έγινε λόγος, ειδικότερα, για τις υποκείμενες σε αποζημίωση κατηγορίες ζημίας και για την αποτίμηση της ζημίας. Συναφώς, και δεδομένου

112 — Επ' αυτού, βλ., π.χ., μεταξύ άλλων, Barav, «Sanction de la non-transposition de la directive CEE relative à l'insolvabilité de l'employeur», εν *La Semaine Juridique*, 1992, §§ 1 και 2, σ. 12· καθώς και Kovar, «Voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation de normes et décisions du droit communautaire», εν *Les recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Βρυξέλλες, 1978, σ. 245 επ.

113 — Αυτό προκύπτει, π.χ., ήδη από την απόφαση San Giorgio, όπου το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι «θα ήταν ασυμβίβαστοι με το κοινοτικό δίκαιο όλοι οι κανόνες περί αποδείξεως που έχουν ως αποτέλεσμα να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δύσκολη την επιτευξη της επιστροφής επιβαρύνσεων που εισπράχθηκαν κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου» (απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1983, υπόθεση 199/82, Συλλογή 1983, σ. 3595, σκέψη 14). Συναρτήθηκε άλλωστε προς την αποτελεσματικότητα της ένδικης προστασίας η αιτιολογία των πράξεων της διοικήσεως, υπό την έννοια ότι πρέπει να αναγνωρίζεται στον ιδιώτη και η ευχέρεια να αποφασίζει αν θα καταφύγει ή όχι στα μέσα παροχής ενδίκου προστασίας· εξ ου και η ανάγκη η επιλογή αυτή να συνοδεύεται από πλήρη γνώση όλων των στοιχείων που ασκούν επιρροή (απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1987, υπόθεση 222/86, Heylens, Συλλογή 1987, σ. 4097, σκέψη 15). Ας σκεφθούμε ακόμη την απόφαση Dekker, με την οποία το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, οσάκις η κύρωση την οποία έχει επιλέξει ένα κράτος μέλος κατά της παραβάσεως απαγορεύσεως των διακρίσεων εντάσσεται σε σύστημα αστικής ευθύνης, η παράβαση της απαγορεύσεως αυτής γεννά πλήρη ευθύνη του παραβαίνοντος, «χωρίς να μπορούν να ληφθούν υπόψη οι λόγοι απαλλαγής που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο» (απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 1990, υπόθεση C-177/88, Συλλογή 1990, σ. 3941, σκέψη 25). Πρέπει, τέλος, να υπομνησθεί η απόφαση Emmott, με την οποία διευκρινίστηκε ότι οι προβλεπόμενες στο εθνικό δίκαιο προθεσμίες παραγραφής της αγωγής δεν τρέχουν άπαξ η οδηγία από την οποία πηγάζουν τα δικαιώματα που πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή δεν έχει μεταφερθεί ορθώς στην εσωτερική έννομη τάξη (απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, υπόθεση C-208/90, Συλλογή 1991, σ. I-4269, σκέψη 24). Η περιεχόμενη αυτή στην απόφαση Emmott κρίση μετριάζεται, ωστόσο, από την απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 1994, Johnson, που παρατίθεται στην υποσημείωση 111.

ότι τέτοια ζητήματα πρέπει κατ' αρχήν να αφήνονται στο δίκαιο των κρατών μελών, θα περιοριστώ σε ορισμένες σύντομες παρατηρήσεις.

Πρώτον, είναι πλέον ή προφανές ότι η αποζημίωση δεν μπορεί να είναι απλώς συμβολική, αλλά πρέπει να ισοδυναμεί προς την επελθούσα ζημία. Η επιταγή αυτή συνδέεται προς τον ίδιο τον λόγο υπάρξεως της αγωγής εξ αδικαιοπρακτικής ευθύνης, που είναι ακριβώς η αποκατάσταση της περιουσιακής καταστάσεως του ζημιωθέντος. Υπέρ της απόψεως αυτής συνηγορεί άλλωστε και η σχετική εθνική νομολογία, και η κοινοτική νομολογία βάσει του άρθρου 215 [114], αλλά και η νομολογία η σχετική με τις διεθνείς σχέσεις [115].

και αποτελεσματική έννομη προστασία (...). Από τα παραπάνω συνάγεται ότι, όταν το κράτος μέλος επιλέγει ως κύρωση για την παραβίαση της απαγόρευσης των διακρίσεων την καταβολή αποζημίωσης, η αποζημίωση αυτή πρέπει να είναι εν πάση περιπτώσει ανάλογη προς τη ζημία που έχει προκληθεί» [116].

Και ακόμη, στην απόφαση Marshall II, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι, οσάκις ένα κράτος μέλος επιλέγει ως κύρωση κατά των διακρίσεων την αποζημίωση, «η εν λόγω αποζημίωση πρέπει να είναι πλήρης και δεν μπορεί, επομένως, ο προσδιορισμός του ύψους της να υπόκειται προκαθορισμένα όρια» [117].

110. Χρήσιμες σχετικές ενδείξεις ανευρίσκονται άλλωστε σε ορισμένες αποφάσεις με τις οποίες το Δικαστήριο έλεγξε ακριβώς κατά πόσον η παρεχομένη από τις εθνικές έννομες τάξεις ένδικη προστασία υπέρ δικαιωμάτων τα οποία αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο ήταν αρκούντως αποτελεσματική. Έτσι, π.χ., σε σχέση με την ελευθερία που καταλείπεται στα κράτη μέλη ως προς τις κυρώσεις που προβλέπουν για παραβάσεις της απαγορεύσεως των διακρίσεων λόγω φύλου, το ίδιο το Δικαστήριο δεν παρέλειψε να υπογραμμίσει ότι οι εν λόγω κυρώσεις πρέπει να «είναι τέτοιας φύσης που να [διασφαλίζουν] πραγματική

111. Είναι ίσως περιττόν να προστεθεί, έπειτα, ότι ο προσδιορισμός των κατηγοριών ζημίας που γεννούν υποχρέωση αποζημιώσεως δεν ενέχει ασφαλώς σημαντικές δυσχέρειες, ούτε υπό το πρίσμα της ομοιομορφίας της αποζημιώσεως που οφείλεται εντός διαφορετικών κρατών μελών για μία και την αυτή ζημία. Και όντως, παρά τις διαφορές ορολογίας, όλες οι εθνικές έννομες τάξεις αναγνωρίζουν την αποκατάσταση της ζημίας που επέρχεται στην περιουσία του ζημιουμένου, στην οποία ζημία συμπεριλαμβάνεται ασφαλώς τόσο η θετική ζημία όσο και το διαφυγόν κέρδος, καθώς και οι συνακόλουθοι τόκοι. Όσον αφορά, ειδικότερα, τη συγκεκριμένη αποτίμηση της ζημίας, είναι πλέον ή προφανές, αν ληφθεί ακόμη υπόψη ότι αυτή δεν μπορεί παρά να εξαρτάται από την ειδικότερη οικονομική και κοινωνική κατάσταση κάθε κράτους

114 — Βλ., σχετικώς, απόφαση της 19ης Μαΐου 1992, Mulder κ.λπ., που παρατίθεται στην υποσημείωση 77, με την οποία το Δικαστήριο δέχτηκε ρητά ότι «το ποσό των οφειλομένων από την Κοινότητα αποζημιώσεων πρέπει να αντιστοιχεί στις ζημίες που προκλήθηκαν απ' αυτήν» (σκέψη 34).

115 — Συναφώς, αξίζει να υπομνησθεί η παραδοχή του Διαρκούς Δικαστηρίου Διεθνούς Δικαιοσύνης, με την απόφαση της 13ης Σεπτεμβρίου 1928, που επίσης αφορούσε την προμνησθείσα υπόθεση officina di Chorzów, ότι «η αποζημίωση πρέπει, κατά το δυνατόν, να αναιρεί όλες τις συνέπειες της παρανόμου πράξεως και να επαναφέρει την πραγματική κατάσταση η οποία πιθανότατα θα υφίστατο αν η πράξη αυτή δεν είχε εκδοθεί» (CPGI, σειρά A, τεύχ. 17, σ. 47).

116 — Απόφαση της 10ης Απριλίου 1984, von Colson (που παρατίθεται στην υποσημείωση 36), σκέψη 23.

117 — Απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993, υπόθεση C-271/91, Marshall II (Συλλογή 1993, σ. I-4367, σκέψη 34).

μέλους, ότι εναπόκειται σε καθένα απ' αυτά να αποφασίσει σύμφωνα με τα κριτήρια που ορίζει σχετικώς το εθνικό του δίκαιο.

Εν συμπεράσματι, εκείνο που έχει σημασία για το κοινοτικό δίκαιο είναι ότι η αποζημίωση πρέπει να είναι πραγματική και αποτελεσματική, δηλαδή να αποκαθιστά, κατά το περιουσιακό της τουλάχιστον περιεχόμενο, την κατάσταση που θα υφίστατο χωρίς την παράβαση.

5. Ο χρόνος γενέσεως της υποχρεώσεως αποζημιώσεως

112. Η υποχρέωση του κράτους μέλους προς αποζημίωση — όπως ελέχθη ήδη — δεν μπορεί να εξαρτάται από την ύπαρξη αποφάσεως του Δικαστηρίου που να έχει αναγνωρίσει την περί ης πρόκειται παράβαση. Η ύπαρξη, άρα, μιας τέτοιας αποφάσεως — και όταν ακόμα έχει εκδοθεί — δεν έχει καμμία σημασία για τον προσδιορισμό του χρόνου από του οποίου το Δημόσιο υποχρεούται προς αποκατάσταση των ζημιών που έχει προκαλέσει μια παράβαση αποδιδόμενη στο ίδιο.

Οι προϋποθέσεις τις οποίες πρότεινα σχετικά με τα χαρακτηριστικά μιας «κατάφωρης και βαρειάς» παραβάσεως καθιστούν άλλωστε προφανές ότι, όταν ο παραβαινόμενος κανόνας απονέμει στους ιδιώτες προσδιορίσιμα και ακριβή δικαιώματα, η βαρύνουσα το μη συμμορφωθέν κράτος μέλος υποχρέωση αποζημιώσεως ανακύπτει, αναγκαστικά, αφ' ης στιγμής συντελέστηκε το ζημιογόνο γεγονός. Η ίδια λύση επιβάλλεται στην περίπτωση κατά την οποία ο παραβαινόμενος κανόνας έχει ήδη αποσαφηνιστεί από τη νομολογία κατά τον χρόνο παραγωγής του ζημιογόνου γεγονότος. Στις άλλες περιπτώσεις, όταν δηλαδή πρόκειται για αμφίβολες έννομες καταστάσεις, μόνο μετά τη διευκρινιστική μεσολάβηση του εθνικού και/ή του κοινοτικού δικαστή το «μη συμμορφωθέν» κράτος θα μπορεί να υποχρεωθεί να αποκαταστήσει τις ζημίες, κατά το μέτρον — εννοείται — που δεν άρει εντός ευλόγως συντόμου χρόνου την παράβαση και μόνον ως προς τις ζημίες που προκλήθηκαν μετά τη μεσολάβηση αυτή.

113. Τέλος, οι ίδιες προτεινόμενες εδώ λύσεις άγουν στο συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει κανένας λόγος να περιοριστεί το δικαίωμα αποζημιώσεως στους ζημιωθέντες οι οποίοι έχουν ήδη κινήσει δικαστική προσφυγή ή ισοδύναμη διαδικασία ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Θεωρώ πράγματι ότι οι επιτακτικοί λόγοι ασφαλείας του δικαίου, όπως αυτοί τους οποίους επικαλέστηκε η Γερμανική Κυβέρνηση, προστατεύονται ήδη επαρκώς από το γεγονός ότι το δικαίωμα αποζημιώσεως μπορεί να εξαρτάται από την προϋπόθεση — αν αυτή προβλέπεται για ανάλογες απαιτήσεις του εσωτερικού δικαίου — ότι ο ζημιωθείς έχει κινήσει όλα τα μέσα που διαθέτει για να αποφύγει τη ζημία ή τουλάχιστον να μειώσει την έκτασή της. Διαφορετικά, η προθεσμία εντός της οποίας επιτρέπεται στους ιδιώτες να επικαλεστούν το δικαίωμα αποκαταστάσεως των ζημιών που υπέστησαν δεν μπορεί παρά να είναι η προθεσμία παραγραφής και η αποσβεστική προθεσμία που προβλέπονται από την εθνική έννομη τάξη, όπως συμβαίνει και επί

της βάσει του εσωτερικού δικαίου ασκουμένης αγωγής εξ εξωδικαιοπρακτικής ευθύνης.

— για να στοιχειοθετηθεί δικαίωμα αποζημιώσεως, αρκεί ο φερόμενος ως παραβαινόμενος κανόνας να είναι ακριβής καθ' όλα του τα στοιχεία και μονοσήμαντος· αυτό συμβαίνει, π.χ., όταν ένα κράτος αθετεί ακριβή υποχρέωση αποτελέσματος ή όταν δεν λαμβάνει υπόψη του πάγια σχετική νομολογία·

III — Οι απαντήσεις στα ερωτήματα των εθνικών δικαστηρίων

— τα κριτήρια αποτιμήσεως της ζημίας εξακολουθούν να διέπονται από το εθνικό δίκαιο, υπό την προϋπόθεση ότι δεν είναι λιγότερο ευνοϊκά από εκείνα που αφορούν ανάλογες απαιτήσεις του εσωτερικού δικαίου και ότι δεν καθιστούν υπέρμετρα δυσχερή ή πρακτικά αδύνατη την επίτευξη πλήρους αποκαταστάσεως της ζημίας που απορρέει από την επίμαχη παράβαση·

114. Πριν αναπτύξω ορισμένες ειδικότερες παρατηρήσεις επί των επιδίκων περιπτώσεων, κρίνω σκόπιμο να ανακεφαλαιώσω τα συμπεράσματα στα οποία έχω καταλήξει μέχρι εδώ:

— προς εξασφάλιση πραγματικής και αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία αντλεί ο ιδιώτης από το κοινοτικό δίκαιο, το τελευταίο αξιώνει να είναι εγγυημένη η αποκατάσταση της ζημίας την οποία υπέστη αυτός λόγω παραβάσεων κοινοτικών κανόνων καταλογιζομένων στο Δημόσιο·

— σε περίπτωση κατάφωρης και βαρειάς παραβάσεως κατά την προεκτεθείσα έννοια, υποχρέωση προς αποζημίωση γεννάται αφότου συμβεί το ζημιογόνο γεγονός· διαφορετικά, μόνο μετά από αναγνώρισή της από τον εθνικό και/ή τον κοινοτικό δικαστή, του τελευταίου αποφαινομένου είτε μέσω προδικαστικής αποφάσεως είτε μέσω αποφάσεως βάσει του άρθρου 169.

— ουδεμία επιρροή ασκεί το αν η παράβαση καταλογίζεται στον νομοθέτη· δεν εφαρμόζονται, κατά συνέπεια, σ' αυτήν την περίπτωση οι ίδιες περιοριστικές προϋποθέσεις τις οποίες επιβάλλει η εθνική έννομη τάξη για τη δράση ή την αδράνεια του νομοθέτη·

α) *Υπόθεση C-46/93 (Brasserie du Pêcheur)*

115. Πρόκειται για περίπτωση παραβάσεως κανόνα της Συνθήκης αμέσου αποτελέσμα-

τος, εν προκειμένω του άρθρου 30, παραβάσεως που καταλογίζεται στον νομοθέτη, διότι παρέλειψε να τροποποιήσει τον BiStG σύμφωνα με τον εν λόγω κανόνα. Η ενάγουσα — υπενθυμίζω — ζητεί την αποκατάσταση των ζημιών τις οποίες υπέστη μεταξύ 1981 και 1987, αφότου δηλαδή έπαυσε να της είναι δυνατόν να εξάγει στη Γερμανία τη μπύρα την οποία παρασκεύαζε, με την αιτιολογία ότι η μπύρα αυτή δεν ήταν σύμφωνη προς τις προϋποθέσεις που όριζε ο BiStG, και μέχρις ότου το Δικαστήριο αναγνώρισε, με απόφασή του βάσει του άρθρου 169, ότι ο νόμος αυτός δεν συμφωνούσε με το άρθρο 30.

Με βάση τις παρατηρήσεις που ανέπτυξα ως εδώ, είναι πλέον ή προφανές ότι, για να επιλύσει τη διαφορά που εκκρεμεί ενώπιόν του, το εθνικό δικαστήριο καλείται να ορίσει αν η επιβαλλόμενη από το άρθρο 30 στα κράτη υποχρέωση, της οποίας το περιεχόμενο — όπως ελέχθη ήδη — δεν μπορεί ασφαλώς να θεωρηθεί ακριβές και προσδιορίσιμο από κάθε έποψη, είχε αποσαφηνισθεί, κατά τον χρόνο ήδη της γενέσεως της ζημίας και έναντι μιας περιπτώσεως όπως είναι η εκκρεμής ενώπιόν του, από τη σχετική νομολογία. Το ζήτημα, με άλλα λόγια, είναι να ερευνηθεί αν, στα τέλη του 1981, ήταν ήδη σαφές ότι ένας νόμος όπως ο BiStG ενείχε αδικαιολόγητο εμπόδιο για τη δράση των επιχειρήσεων του κλάδου και, άρα, μη συμβιβαζόμενο με το κοινοτικό δίκαιο.

απόφαση Cassis de Dijon [118], δηλαδή τον Φεβρουάριο του 1979, ήταν ήδη σαφές ότι το άρθρο 30 απαγόρευε όχι μόνο τα μέτρα που συνιστούν διάκριση, αλλά και τα αδιακρίτως εφαρμοζόμενα μέτρα τα οποία δεν δικαιολογούνται από επιτακτικές ανάγκες. Ας προστεθεί ακόμη ότι, με απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1981 [119], που συνέπεσε δηλαδή περίπου με τον χρόνο κατά τον οποίο η ενάγουσα αναγκάστηκε να διακόψει τις εξαγωγές μπύρας προς τη Γερμανία, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι δεν συμβιβαζόταν προς το κοινοτικό δίκαιο μια εθνική νομοθεσία που επεφύλασσε την ονομασία «όξος» μόνο στον όξο οίνου. Και ασφαλώς δεν υπάρχει λόγος να κριθεί ότι άλλη λύση άρμοζε στον BiStG, κατά το μέτρο που αυτός επεφύλασσε την ονομασία «μπύρα» σ' εκείνη που παραγόταν με τα συστατικά τα οποία περιοριστικώς προδιέγραφε ο ίδιος νόμος.

Από τη διάταξη παραπομπής, όμως, προκύπτει επίσης ότι η παρασκευαζόμενη από την ενάγουσα μπύρα περιείχε πρόσθετα, ενώ η επίδικη γερμανική ρύθμιση επέβαλλε απόλυτη απαγόρευση εμπορίας στη γερμανική επικράτεια μπύρας περιέχουσας πρόσθετα. Και ναι μεν είναι αληθές ότι, με την απόφαση της 12ης Μαρτίου 1987, το Δικαστήριο καταδίκασε την επίδικη νομοθεσία και γι' αυτήν την πτυχή, κρίνοντάς την μη δικαιολογούμενη από επιταγές αναγόμενες στην προστασία της ανθρώπινης υγείας, είναι

116. Προς τούτο, πρέπει κατ' αρχάς να υπομνησθεί ότι, αφότου εκδόθηκε η γνωστή

118 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, υπόθεση 120/78, Rewe (Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 321).

119 — Υπόθεση 193/80, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1981, σ. 3019, σκέψεις 24 έως 28).

όμως επίσης αληθές ότι ένα τέτοιο συμπέρασμα δεν μπορούσε να θεωρηθεί αδιαφιλονίκητο, εν όψει της σχετικής νομολογίας [120]. Στην περίπτωση, λοιπόν, που η ζημία για την οποία παραπονείται η ενάγουσα συνδέεται μάλλον με αυτή τη δεύτερη πτυχή της επίδικης εθνικής ρυθμίσεως, δεν μπορεί να αποκλεισθεί διαφορετική λύση.

117. Μια τελευταία παρατήρηση. Ελέχθη ήδη ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να απαιτήσει, προς στοιχειοθέτηση δικαιώματος αποζημιώσεως και εφόσον βέβαια απαιτεί την ίδια προϋπόθεση για παρόμοιες αξιώσεις του εσωτερικού δικαίου, ο ζημιωθείς να επιδείξει επιμέλεια και να κινήσει επομένως τους κατάλληλους μηχανισμούς για ν' αποφύγει ή τουλάχιστον να μειώσει την ζημία.

Όπως όμως προκύπτει από τη δικογραφία, δεν φαίνεται η ενάγουσα να κινήθηκε καθόλου σ' αυτή την κατεύθυνση. Είναι αλήθεια, όπως εξήγησε η ίδια κατά την παρούσα διαδικασία, ότι η διακοπή των εξαγωγών ήταν αποτέλεσμα της μη ανανεώσεως της συμβάσεως διανομής με τον (Γερμανό) αποκλειστικό της εισαγωγέα· βρέθηκε, συνεπώς, σε πρακτική αδυναμία να προσβάλει μια οποιαδήποτε πράξη. Υπ' αυτές τις συνθήκες, εναπόκειται προφανώς στο εθνικό δικαστήριο να ελέγξει αν όντως εστερείτο η ενάγουσα κάθε δυνατότητας να επικαλεσθεί το άρθρο 30 απευθείας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

β) *Υπόθεση C-48/93 (Factortame III)*

118. Στην περίπτωση Factortame, αντιθέτως, ο παραπέμπων δικαστής καλείται να ερευνήσει αν η αναγνωρισθείσα παράβαση των άρθρων 7, 52 και 221 της Συνθήκης, η οποία καταλογίζεται στον νομοθέτη διότι αυτός εξέδωσε εθνικό νόμο μη συμβιβαζόμενο με τα εν λόγω άρθρα, μπορεί να στοιχειοθετεί κατάφωρη και βαρειά παράβαση κατά την διευκρινισθείσα ανωτέρω έννοια.

Με άλλα λόγια, το ζήτημα είναι να οριστεί αν η παράβαση κανόνων που απονέμουν στον ιδιώτη σαφή και ακριβή δικαιώματα, όπως το δικαίωμα να μην υφίσταται διάκριση λόγω ιθαγενείας, είναι ικανή να στοιχειοθετήσει ευθύνη του Δημοσίου, παρά τη διακριτική ευχέρεια την οποία διαθέτουν τα κράτη μέλη κατά τη θέσπιση μέτρων σχετικών με την κοινή αλιευτική πολιτική. Σχετικώς, κρίνω ότι αρκεί να περιοριστώ σε λίγες παρατηρήσεις.

120 — Π.χ., με την απόφαση της 6ης Μαΐου 1986, υπόθεση 304/84, Muller (Συλλογή 1986, σ. 1511), το Δικαστήριο δέχτηκε ότι εναπέκειτο στα κράτη μέλη «να κρίνουν αν η εμπορία των τροφίμων στα οποία έχει γίνει τέτοια προσθήκη ενδέχεται να ενέχει κίνδυνο για τη δημόσια υγεία και αν υφίσταται πραγματική ανάγκη προσθήκης των υπό κρίση ουσιών σε συγκεκριμένα τρόφιμα. Κατά την εφαρμογή των κριτηρίων αυτών, λαμβάνουν υπόψη τα πορίσματα της διεθνούς επιστημονικής έρευνας και ιδίως των εργασιών της κοινοτικής Επιστημονικής Επιτροπής Τροφίμων, συνεκτιμώντας τα *πάντα με γνώμονα τις ιδιαίτερες διαιτητικές συνήθειες του κράτους μέλους εισαγωγής*» (σκέψη 24· η υπογράμμιση δική μου). Με την απόφαση αυτή, που εκδόθηκε πέντε ολόκληρα έτη μετά την πιστοποίηση του αμφισβητουμένου ζημιογόνου γεγονότος, το Δικαστήριο έκρινε, επομένως, ότι τα άρθρα 30 και 36 δεν εμποδίζουν μια εθνική νομοθεσία να απαγορεύει την εμπορία τροφίμων, που εισάγονται από άλλα κράτη μέλη όπου νομίμως διατίθενται στο εμπόριο, στα οποία έχουν προστεθεί ορισμένα πρόσθετα.

119. Αν είναι αληθές — όπως εξήγησε η Βρετανική Κυβέρνηση — ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν κάποια περιθώρια διακριτικής ευχέρειας κατά τη θέσπιση μέτρων σχετικών με την κοινή αλιευτική πολιτική, είναι επίσης αληθές ότι αυτό κανονικά γίνεται υπό τον διαρκή έλεγχο της Επιτροπής, στην οποία πράγματι τα κράτη υποχρεούνται να κοινοποιούν τα μέτρα που θεσπίζουν. Εν προκειμένω, όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η Επιτροπή είχε ενημερώσει εγκαίρως την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ότι οι προϋποθέσεις της ιθαγένειας, της διαμονής και της κατοικίας, τις οποίες επέβαλλε ο Merchant Shipping Act 1988, προκειμένου να επιτρέπεται η εγγραφή των αλιευτικών στο νέο νηολόγιο, έπρεπε να θεωρούνται ασυμβίβαστες προς το κοινοτικό δίκαιο.

Ας προστεθεί ότι η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το δικαίωμα εγκαταστάσεως παγίως δέχεται ότι δεν συμβιβάζονται προς το κοινοτικό δίκαιο εθνικά μέτρα που ενέχουν διακρίσεις λόγω ιθαγενείας· ομοίως, το Δικαστήριο έχει κρίνει ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο την επιβολή του κριτηρίου ακριβώς της διαμονής στα πληρώματα των αλιευτικών [121]. Τέλος, η επίδικη ρύθμιση, καθόσον αφορά τη νηολόγηση των αλιευτικών, δεν σκοπεί στον ορισμό του τρόπου εκμεταλλεύσεως των εθνικών αλιευτικών ποσοστώσεων και, επομένως, δεν μπορούσε ούτε να θεωρηθεί δικαιολογημένη σ' αυτή τη βάση.

120. Εν συμπεράσματι, δεν νομίζω ότι μπορούν να διατηρούνται αμφιβολίες σχετικά με τον κατάφωρο και βαρύ χαρακτήρα της επίδικης παραβάσεως και, επομένως, σχετικά με το δικαίωμα αποζημιώσεως των προσώπων που υπέστησαν ζημία λόγω της παραβάσεως αυτής.

Επισημαίνω, τέλος, ότι, όπως γνωρίζει καλώς το Δικαστήριο, οι ενάγοντες της κύριας δίκης έπραξαν παν το δυνατόν για να αποφύγουν τη ζημία που προκλήθηκε στη συνέχεια. Κινήθηκαν, πράγματι, προς τούτο πριν ακόμη τεθούν σε ισχύ οι εθνικοί κανόνες που στη συνέχεια κηρύχθηκαν ασυμβίβαστοι προς το κοινοτικό δίκαιο, ζητώντας και επιτυγχάνοντας τη λήψη του προσωρινού μέτρου της αναστολής εκτελέσεως των αμφισβητουμένων διατάξεων, την οποία εξαφάνισε το Court of Appeal και στη συνέχεια επεκύρωσε — κατόπιν της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 19ης Ιουνίου 1990 (Factortame I) — το House of Lords.

121. Σχετικά με το δεύτερο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου, είναι περιττόν να υπομνησθεί, υπό το πρίσμα των σκέψεων που αναπτύχθηκαν ανωτέρω, ότι ο προσδιορισμός των κατηγοριών ζημίας που επιδέχονται αποζημίωση και η αποτίμηση της ζημίας εξακολουθούν να διέπονται από το εθνικό δίκαιο, πρέπει όμως, εν πάση περιπτώσει, να καταλήγουν σε πλήρη αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν οι ζημιωθέντες.

121 — Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1989, υπόθεση C-3/87, Agegate (Συλλογή 1989, σ. I-4459, σκέψεις 22 έως 26). Και ναι μεν είναι αληθές ότι η απόφαση αυτή είναι μεταγενέστερη της ενάρξεως της ισχύος του Merchant Shipping Act, είναι όμως επίσης αληθές ότι είναι προγενέστερη της αποφάσεως Factortame II, κατόπιν της οποίας το House of Lords επεκύρωσε τα προσωρινά μέτρα τα οποία είχαν ζητήσει οι προσφεύγοντες. Σ' εκείνη την περίπτωση, άλλωστε, επρόκειτο για προϋπόθεση που επιβαλλόταν για να μπορούν τα αλιευτικά να καταλογίζουν τα αλιεύματά τους στις εθνικές αλιευτικές ποσοστώσεις, ενώ στην περίπτωση που μας απασχολεί πρόκειται για μέτρο που κωλύει ακόμη και τη νηολόγηση των αλιευτικών και, άρα, την ίδια την άσκηση της ελευθερίας εγκαταστάσεως.

Ξεχωριστής απαντήσεως χρήζει, όμως, το αίτημα ενός από τους ενάγοντες να του επιδικασθεί επίσης η έχουσα τον χαρακτήρα κυρώσεως αποζημίωση *(exemplary damages)*, την οποία προβλέπει το εσωτερικό δίκαιο λόγω αντισυνταγματικής συμπεριφοράς της διοικήσεως. Αρκεί να σημειωθεί σχετικώς ότι — σύμφωνα με τη βασική αρχή ότι οι προϋποθέσεις τις οποίες ορίζει μια εθνική ρύθμιση, χάριν προστασίας εννόμων καταστάσεων δημιουργουμένων από το κοινοτικό δίκαιο, δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις του εσωτερικού δικαίου — ένα κράτος μέλος υποχρεούται, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που ορίζει σχετικώς η οικεία εθνική ρύθμιση, να επιδικάζει μια τέτοια αποζημίωση στους ενδιαφερομένους ιδιώτες· και τούτο ακόμη και στην περίπτωση όπου πρόκειται για δικαίωμα αποζημιώσεως όλως άγνωστο στις έννομες τάξεις των άλλων κρατών μελών.

Συμπέρασμα

122. Υπό το φως των σκέψεων που προηγήθηκαν, προτείνω, επομένως, στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στα ερωτήματα που υπέβαλαν, στις αντίστοιχες υποθέσεις, το Bundesgerichtshof και το High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court:

α) στην υπόθεση C-46/93 (Brasserie du Pêcheur):

«1) Ένα κράτος μέλος υποχρεούται να αποκαθιστά τη ζημία που προκαλείται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενες σε αυτό, ακόμη και όταν η παράβαση έγκειται στο γεγονός ότι ο νομοθέτης παρέλειψε να τροποποιήσει έναν εθνικό νόμο κατά τρόπον ώστε να τον καταστήσει σύμφωνο προς το κοινοτικό δίκαιο, εφόσον πάντως η επιβαλλόμενη στο κράτος υποχρέωση, από την οποία απορρέει το δικαίωμα του ιδιώτη, είναι ακριβής καθ' όλα της τα στοιχεία ή έχει σαφώς διευκρινιστεί από τη σχετική νομολογία.

2) Ένα κράτος μέλος δεν δύναται να υποβάλλει το δικαίωμα αποζημιώσεως λόγω παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου στους ίδιους περιορισμούς με εκείνους που προβλέπει σε περίπτωση παραβάσεως από τον νομοθέτη εθνικών συνταγματικών κανόνων, εάν οι περιορισμοί αυτοί έχουν ως αποτέλεσμα να ματαιώνουν στην πράξη την άσκηση του δικαιώματος αποζημιώσεως.

3) Η υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση δεν μπορεί να εξαρτάται από τη συνδρομή μιας υποκειμενικής συνιστώσας (αμελείας ή δόλου) συνοδεύουσας την παράβαση του κανόνα, εάν αυτή είναι βαρεία και κατάφωρη κατά την έννοια που διευκρινίζεται ανωτέρω.

4) α) Στην εθνική έννομη τάξη εναπόκειται να καθορίσει τις κατηγορίες ζημίας που χρήζουν αποζημιώσεως και τα κριτήρια αποτιμήσεως της ζημίας, εφόσον πάντως οι προϋποθέσεις τις οποίες ορίζει σχετικώς δεν είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις του εσωτερικού δικαίου, ούτε καθιστούν υπερβολικά δυσχερή ή πρακτικά αδύνατη για τον ιδιώτη την επίτευξη πλήρους αποκαταστάσεως της ζημίας την οποία υπέστη· αυτό θα συνέβαινε στην περίπτωση όπου το εθνικό δίκαιο περιορίζει την έκταση της αποζημιώσεως στα προστατευόμενα έννομα αγαθά, όπως η ιδιοκτησία, ενώ αντιθέτως αποκλείει πάσα δυνατότητα αποζημιώσεως σε σχέση προς το διαφυγόν κέρδος.

β) Υποχρέωση του κράτους μέλους να αποκαταστήσει τις προκληθείσες σε ιδιώτες ζημίες ανακύπτει, εάν μεν ο παραβαινόμενος κανόνας είναι σαφής κατά τη διευκρινισθείσα ανωτέρω έννοια, αφότου παράγεται το ζημιογόνο γεγονός, σε περίπτωση δε αμφιβόλου εννόμου καταστάσεως, αφότου αυτή αποσαφηνίζεται από την κοινοτική νομολογία, είτε μέσω προδικαστικής αποφάσεως, είτε μέσω αποφάσεως βάσει του άρθρου 169».

β) στην υπόθεση C-48/93 (Factortame III):

«1) Ένα κράτος μέλος υποχρεούται να αποκαθιστά τη ζημία που προκαλείται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενες σε αυτό, ακόμη και όταν η παράβαση έγκειται στο γεγονός ότι ο νομοθέτης έχει εκδώσει έναν εθνικό νόμο μη συμβιβαζόμενο προς το κοινοτικό δίκαιο, εφόσον πάντως η επιβαλλόμενη στο κράτος υποχρέωση, από την οποία απορρέει το δικαίωμα του ιδιώτη, είναι, όπως εν προκειμένω, ακριβής καθ' όλα της τα στοιχεία ή έχει σαφώς διευκρινιστεί από τη σχετική νομολογία.

2) Στην εθνική έννομη τάξη εναπόκειται να καθορίσει τις κατηγορίες ζημίας που χρήζουν αποζημιώσεως και τα κριτήρια αποτιμήσεως της ζημίας, εφόσον πάντως οι προϋποθέσεις τις οποίες ορίζει σχετικώς δεν είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις του εσωτερικού δικαίου, ούτε καθιστούν υπερβολικά δυσχερή ή πρακτικά αδύνατη για τον ιδιώτη την επίτευξη πλήρους αποκαταστάσεως της ζημίας την οποία υπέστη. Σε περίπτωση όπου η εθνική έννομη τάξη προβλέπει και αποζημιώσεις έχουσες χαρακτήρα κυρώσεως, οι σχετικές διατάξεις πρέπει, επομένως, να εφαρμόζονται, χωρίς καμμία διάκριση, και σε περίπτωση παραβάσεως δικαιωμάτων τα οποία αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο».