

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
PHILIPPE LÉGER

της 20ής Ιουνίου 1995 \*

Περιεχόμενα

Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία .....	I - 2557
Επί του πρώτου ερωτήματος .....	I - 2559
I — Μπορεί ένα κράτος μέλος να επικαλείται το άρθρο 36 της Συνθήκης όταν οδηγία εναρμονίσεως σιωπά ως προς τις διαδικασίες ελέγχου των μέτρων που αυτή θεσπίζει; .....	I - 2559
II — Μπορεί κράτος μέλος να στηριχθεί στο άρθρο 36 της Συνθήκης προκειμένου να περιορίσει τις εξαγωγές προς ένα κράτος μέλος το οποίο δεν τηρεί τις διατάξεις της οδηγίας στο έδαφός του; .....	I - 2561
Επί του δευτέρου ερωτήματος .....	I - 2565
Επί του τρίτου ερωτήματος .....	I - 2566
I — Η αποτελεσματική δικαστική προστασία του ιδιώτη, ο οποίος επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο, έχει ως αποτέλεσμα την αναγνώριση δικαιώματος αποκαστάσεως .....	I - 2568
II — Η απόφαση Francovich δεν αποτελεί μόνο μέσον θεραπείας του ατελούς αμέσου αποτελέσματος .....	I - 2573
III — Η νομική βάση της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου .....	I - 2578
IV — Οι απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου σχετικά με την αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου δεν διαφέρουν ανάλογα με το όργανο του κράτους στο οποίο καταλογίζεται η ζημία .....	I - 2581
V — Η διαφορά του καθεστώτος του άρθρου 215 της Συνθήκης .....	I - 2584
VI — Το καθεστώς του άρθρου 215 της Συνθήκης δεν μπορεί να ισχύσει στην περίπτωση της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου: το παράδειγμα της υποθέσεως Bourgoin .....	I - 2587
VII — Ορισμός των ελαχίστων απαιτήσεων όσον αφορά τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου .....	I - 2589
A — Το γενεσιουργόν της ζημίας γεγονός: η παραβίαση του κοινοτικού δικαίου .....	I - 2590
B — Αποτελεί η απόφαση περί παραβάσεως προϋπόθεση της αγωγής αποζημιώσεως κατά του κράτους για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου; .....	I - 2595
Γ — Η ζημία .....	I - 2596
Δ — Η αιτιώδης συνάφεια .....	I - 2598
E — Η ένσταση παράλληλης προσφυγής .....	I - 2599
VIII — Πρόταση .....	I - 2601

\* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

## Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

1. Επιτρέπει η ύπαρξη οδηγίας εναρμονίσεως σε ένα κράτος μέλος να επικαλεστεί το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΚ προκειμένου να δικαιολογήσει τα μέτρα που περιορίζουν τις εξαγωγές; Καθίσταται υπεύθυνο το κράτος μέλος που αρνείται, υπό συνθήκες ασυμβίβαστες προς το άρθρο 34 της Συνθήκης ΕΚ, να χορηγήσει άδεια εξαγωγής; Ποιες είναι οι προϋποθέσεις μιας τέτοιας αγωγής αποκατάστασης της ζημίας;

2. Αυτά είναι τα κύρια ερωτήματα που υπέβαλε το High Court στο πλαίσιο υποθέσεως, της οποίας το πραγματικό και νομικό πλαίσιο έχει ως ακολούθως.

3. Η οδηγία 74/577/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Νοεμβρίου 1974, περί αναισθητοποίησης των ζώων προ της σφαγής τους<sup>1</sup>, η οποία στηρίζεται στα άρθρα 43 και 100 της Συνθήκης ΕΟΚ, αποσκοπεί στην κατάργηση των διαφορών των εθνικών νομοθεσιών σχετικά με την προστασία των ζώων και επιβάλλει στα κράτη μέλη να μεριμνούν «(...) ώστε να ληφθούν για τη σφαγή των ζώων, που ανήκουν στο βόειο, πρόβειο, χοίρειο και αίγαιο είδος και στα μόνοπλα, μέτρα ικανά να εξασφαλίζουν τη διενέργεια της αναισθητοποίησης αμέσως προ της σφαγής, σύμφωνα με τις κατάλληλες μεθόδους»<sup>2</sup>. Η οδηγία δεν εναρμονίζει τις μεθόδους ελέγχου της τηρήσεως των διατάξεών της.

4. Το Βασίλειο της Ισπανίας όφειλε να συμμορφωθεί προς την οδηγία 74/577 από την ημερομηνία της προσχωρήσεώς της στην Κοινότητα, δηλαδή την 1η Ιανουαρίου 1986.

5. Η οδηγία μεταφέρθηκε στο εθνικό δίκαιο της Ισπανίας με το βασιλικό διάταγμα της 18ης Δεκεμβρίου 1987<sup>3</sup>, το οποίο επαναλαμβάνει, ιδίως, τις διατάξεις του άρθρου της 1. Το διάταγμα δεν προβλέπει κυρώσεις σε περίπτωση μη τηρήσεως των διατάξεών του.

6. Θεωρώντας ότι τα εξαγόμενα προς την Ισπανία ζωντανά ζώα υφίσταντο στα σφαγεία του εν λόγω κράτους μεταχείριση ασυμβίβαστη προς την οδηγία, το Υπουργείο Γεωργίας, Αλιείας και Τροφίμων του Ηνωμένου Βασιλείου αρνήθηκε συστηματικά τη χορήγηση αδειών για την εξαγωγή ζώντων ζώων προς σφαγή με προορισμό την Ισπανία από τον Απρίλιο 1990 έως την 1η Ιανουαρίου 1993.

7. Έτσι, η εταιρία Hedley Lomas (Ireland) Ltd (στο εξής: Hedley Lomas) δεν έλαβε άδεια εξαγωγής, την οποία ζήτησε στις 7 Οκτωβρίου 1992, για να εξάγει ζώντα πρόβατα με προορισμό ένα ισπανικό σφαγείο.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/011, σ. 62.

2 — Άρθρο 1.

3 — *Boletín Oficial del Estado*, αριθ. 312 της 30ής Δεκεμβρίου 1987.

8. Θεωρώντας ότι το οικείο σφαγείο, εγκεκριμένο από το 1986, είχε συμμορφωθεί προς τις κοινοτικές οδηγίες και ότι οι βρετανικές αρχές δεν διέθεταν καμία απόδειξη περί του αντιθέτου, η Hedley Lomas υπέβαλε ενώπιον του High Court αίτηση για «judicial review» (δικαστικό έλεγχο) της σιωπηρής αρνητικής αποφάσεως. Αυτή ζήτησε επίσης αποζημίωση.

9. Χωρίς να αμφισβητήσει ότι η άρνηση χορηγήσεως αδειάς εξαγωγής συνιστά ποσοτικό περιορισμό των εξαγωγών, το υπουργείο του Ηνωμένου Βασιλείου επικαλείται το άρθρο 36 της Συνθήκης.

10. Το High Court υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Εμποδίζει η ύπαρξη οδηγίας εναρμονίσεως (οδηγία 74/577/ΕΟΚ), η οποία δεν προβλέπει κυρώσεις ούτε κανόνες για τη μη τήρηση των διατάξεών της, ένα κράτος μέλος (το κράτος μέλος Α) να επικαλεστεί το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ προκειμένου να δικαιολογήσει μέτρα περιοριστικά των εξαγωγών, όταν ένα συμφέρον, του οποίου η προστασία προβλέπεται από το εν λόγω άρθρο, απειλείται λόγω του γεγονότος ότι ένα άλλο κράτος μέλος (το κράτος μέλος Β) παραλείπει, στην πράξη, να εξασφαλίσει τα απαιτούμενα από την οδηγία αποτελέσματα;

Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα:

2) Υπό τις περιστάσεις που περιγράφονται στο πρώτο ερώτημα, παρέχει το άρθρο 36 το δικαίωμα στο κράτος μέλος Α να απαγορεύει τις εξαγωγές προβάτων προς σφαγή προς το κράτος μέλος Β

i) γενικώς

ή

ii) όταν ο αναφερόμενος περιορισμός των εν λόγω προβάτων είναι ένα σφαγείο του κράτους μέλους Β για το οποίο το κράτος μέλος Α δεν έχει απόδειξη ότι δεν τηρεί τις διατάξεις της οδηγίας;

Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, ή αρνητικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα, και υπό τις περιστάσεις της παρούσας υποθέσεως:

3) Υποχρεούται το κράτος μέλος Α, κατά το κοινοτικό δίκαιο, σε αποζημίωση εμπόρου για κάθε ζημία που προκλήθηκε σ' αυτόν λόγω της μη χορηγήσεως

αδείας εξαγωγής κατά παράβαση του άρθρου 34 και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, υπό ποιες συνθήκες γεννάται αυτή η υποχρέωση και πώς πρέπει να υπολογιστεί η εν λόγω αποζημίωση;»

εξαγωγής συνιστά μέτρο ισοδυνάμιου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό επί των εξαγωγών.

### Επί του πρώτου ερωτήματος

11. Δύο σημεία θα εξεταστούν διαδοχικώς. Πρώτον, μπορεί ένα κράτος μέλος να επικαλείται το άρθρο 36 της Συνθήκης όταν οδηγία εναρμονίσεως σιωπεί ως προς τις διαδικασίες ελέγχου των μέτρων που αυτή θεσπίζει; (I) Δεύτερον, στην περίπτωση οδηγίας εναρμονίσεως που προστατεύει συμφέρον προβλεπόμενο από το άρθρο 36 της Συνθήκης (προστασία της υγείας και της ζωής των ζώων), μπορεί κράτος μέλος να στηριχθεί στο εν λόγω άρθρο προκειμένου να περιορίσει τις εξαγωγές προς ένα κράτος μέλος το οποίο δεν τηρεί τις διατάξεις της οδηγίας στο έδαφός του; (II)

I — *Μπορεί ένα κράτος μέλος να επικαλείται το άρθρο 36 της Συνθήκης όταν οδηγία εναρμονίσεως σιωπά ως προς τις διαδικασίες ελέγχου των μέτρων που αυτή θεσπίζει;*

12. Δεν αμφισβητείται ότι η άρνηση των βρετανικών αρχών να χορηγήσουν άδειες

13. Μπορεί η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου να στηριχθεί στο άρθρο 36 της Συνθήκης προκειμένου να δικαιολογήσει αυτό το μέτρο ενώ μια οδηγία εναρμονίσεως βασιζόμενη στο άρθρο 100 της Συνθήκης ρυθμίζει το ζήτημα;

14. Σε περίπτωση που έχει εκδοθεί οδηγία εναρμονίσεως, τα κράτη μέλη δεν μπορούν πλέον να επιβάλλουν άλλες απαιτήσεις εκτός εκείνων που προβλέπει η οδηγία, υπό τον όρον ότι η πραγματοποιηθείσα εναρμόνιση είναι πλήρης.

15. Εφόσον η εναρμόνιση είναι μόνον μερική ή παρέχει στα κράτη μέλη εθνική αρμοδιότητα για να τη θέσουν σε εφαρμογή ή για να θεσπίσουν μέτρα ελέγχου, τα άρθρα 36 και 100 της Συνθήκης μπορούν να εφαρμόζονται ταυτοχρόνως.

16. Έτσι, σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου της 30ής Νοεμβρίου 1983, Van Bennekom <sup>4</sup>:

«Μόνον στην περίπτωση κατά την οποία, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 100 της Συνθήκης, κοινοτικές οδηγίες προβλέπουν την

4 — Υπόθεση 227/82 (Συλλογή 1983, σ. 3883).

πλήρη εναρμόνιση όλων των μέτρων, που είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της προστασίας της υγείας των ζώων και των ανθρώπων και ρυθμίζουν κοινοτικές διαδικασίες ελέγχου της τηρήσεώς τους, παύει να είναι δικαιολογημένη η προσφυγή στο άρθρο 36. Δεν αμφισβητείται όμως ότι αυτό δεν συμβαίνει με τις οδηγίες που αφορούν τα φαρμακευτικά προϊόντα. Πρέπει, επομένως, να εξεταστεί αν μέτρα που περιορίζουν την εμπορία των βιταμινών μπορούν να δικαιολογηθούν βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης.»<sup>5</sup>

17. Επομένως, εφόσον δεν έχει επέλθει πλήρης εναρμόνιση στον τομέα της προστασίας των ζώων όσον αφορά την εξαγωγή τους προς τα άλλα κράτη μέλη, στα κράτη μέλη εναπόκειται να λάβουν τα αναγκαία μέτρα ελέγχου στο πλαίσιο του άρθρου 36 της Συνθήκης.

18. Ακριβώς αυτό συμβαίνει στην περίπτωση της οδηγίας 74/577 που σας έχει υποβληθεί.

19. Κατά το γράμμα του άρθρου της 1, «Τα κράτη μέλη μερμινούν ώστε να ληφθούν (...) μέτρα (...)». Κατά το γράμμα του άρθρου

της 2, «Η αρμόδια, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, αρχή εξασφαλίζει ότι η αναισθητοποίηση πραγματοποιείται με μηχανήματα εγκεκριμένο (...)». Τέλος, κατά το άρθρο της 5, «Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, για να συμμορφωθούν με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας (...)».

20. Επομένως, αυτή δεν ρυθμίζει κοινοτικές διαδικασίες ελέγχου της τηρήσεώς της. Δεν χαράσσει κατάλληλο πλαίσιο εντός του οποίου οι εν λόγω έλεγχοι θα πραγματοποιούνται αντίθετα — για παράδειγμα — προς την οδηγία 73/173/ΕΟΚ<sup>6</sup> που αναφέρεται στην απόφαση της 5ης Απριλίου 1979, Ratti<sup>7</sup>, ή την οδηγία 74/63/ΕΟΚ<sup>8</sup> που αναφέρεται στην απόφαση Tedeschi<sup>9</sup>.

21. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται, επομένως, να λαμβάνουν, κατ'εφαρμογήν της οδηγίας, τα αναγκαία μέτρα για την τήρηση στο έδαφός τους της υποχρεώσεως αναισθητοποίησης των ζώων προ της σφαγής τους, να προβαίνουν σε ελέγχους στα σφαγεία που προβλέπονται από την οδηγία και να λαμβάνουν όλα τα σκόπιμα μέτρα, για παράδειγμα, υποβάλλοντας τα σφαγεία σε διαδικασία εγγραφείσεως.

5 — Σκέψη 35, η υπογράμμιση είναι δική μου. Βλ., επίσης, τη σκέψη 35 της αποφάσεως της 5ης Οκτωβρίου 1977, 5/77, Tedeschi (Συλλογή τόμος 1977, σ. 475): τη σκέψη 13 της αποφάσεως της 27ης Μαρτίου 1985, 73/84, Denkavit Futtermittel (Συλλογή 1985, σ. 1013): τη σκέψη 19 της αποφάσεως της 20ής Ιουνίου 1991, C-39/90, Denkavit Futtermittel (Συλλογή 1991, σ. I-3069), και τη σκέψη 25 της αποφάσεως της 14ης Ιουλίου 1994, C-17/93, Van der Veldt (Συλλογή 1994, σ. I-3537). Βλ., επίσης, τη σκέψη 35 της αποφάσεως της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle (Συλλογή 1994, σ. I-5077).

6 — Οδηγία του Συμβουλίου της 4ης Ιουνίου 1973 περί προσεγγίσεως των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών που αναφέρονται στην ταξινόμηση, συσκευασία και επισήμανση επικινδύνων παρασκευασμάτων (διαλυτών) (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 3).

7 — Υπόθεση 148/78, Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 861.

8 — Οδηγία του Συμβουλίου της 17ης Δεκεμβρίου 1973 περί καθορισμού των ανωτάτων ορίων περιεκτικότητας για τις ανεπιθύμητες ουσίες και προϊόντα στις ζωοτροφές (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/010, σ. 136).

9 — Προπαρατέθηκε, υποσημείωση 5.

Π — Μπορεί κράτος μέλος να στηριχθεί στο άρθρο 36 της Συνθήκης προκειμένου να περιορίσει τις εξαγωγές προς ένα κράτος μέλος το οποίο δεν τηρεί τις διατάξεις της οδηγίας στο έδαφός του;

22. Μπορεί κράτος μέλος να στηριχθεί στο άρθρο 36 της Συνθήκης προκειμένου να λάβει μέτρα αποσκοπούντα στην προστασία των ζώων από ενδεχόμενες παραβάσεις της οδηγίας στο έδαφος άλλων κρατών μελών; Μπορεί το άρθρο 36 της Συνθήκης να εφαρμοσθεί από ένα κράτος εκτός του εδάφους του;

23. Είναι σαφές ότι, εν προκειμένω, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν επικαλείται το άρθρο 36 της Συνθήκης — παρακωλύοντας με τον τρόπο αυτό την ελεύθερη κυκλοφορία των συγκεκριμένων ζώων — για να τα προστατεύσει από την κακή μεταχείριση στο έδαφός του, για να βελτιώσει εκεί την προστασία τους ή για να λάβει υπόψη μια ειδική κατάσταση του εθνικού εδάφους. Το Ηνωμένο Βασίλειο λαμβάνει εν προκειμένω υπόψη το κοινωτικό συμφέρον και συνάγει συμπεράσματα από τη φερομένη παράβαση των διατάξεων της οδηγίας εκ μέρους άλλου κράτους μέλους. Δικαιούται το Ηνωμένο Βασίλειο να επικαλείται το άρθρο 36 της Συνθήκης;

24. Πρώτον, πρέπει να τονισθεί ότι η εκ μέρους του Βασιλείου της Ισπανίας παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει από την οδηγία δεν είναι βέβαιη. Εν πάση περιπτώσει, δεν αποδεικνύεται από το Ηνωμένο Βασίλειο. Αμφισβητείται τόσο από την

προσφεύγουσα της κύριας δίκης<sup>10</sup> όσον και από την Επιτροπή<sup>11</sup>, η οποία εξάλλου δεν έκρινε σκόπιμο να κινήσει τη διαδικασία λόγω παραβάσεως κατά του Βασιλείου της Ισπανίας.

25. Κατά τη γνώμη μου, η παρατήρηση αυτή αρκεί για να αντιταχθεί το Δικαστήριο στην εκ μέρους του Ηνωμένου Βασιλείου επίκληση του άρθρου 36 της Συνθήκης υπό αυτές τις περιστάσεις.

26. Δεύτερον, οι θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου απαγορεύουν αυτή την εφαρμογή του άρθρου 36 της Συνθήκης.

27. Πράγματι, τίποτε δεν είναι πιο ξένο προς το κοινοτικό δίκαιο από την έννοια του μέτρου αντιποίνων ή της αμοιβαιότητας που προσιδιάζει στο κλασσικό δημόσιο διεθνές δίκαιο. Ένα κράτος μέλος παραλύει την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων για τον λόγο ότι το ανώτερο συμφέρον προστασίας των ζώων φέρεται ως προσβαλλόμενο εντός άλλου κράτους μέλους. Κατ' άλλη διατύπωση, το πρώτο κράτος μέλος απαντά σε φερομένη παράβαση της Συνθήκης (η προστασία των ζώων δεν εξασφαλίζεται στην Ισπανία) με άλλη παράβαση της Συνθήκης (τα πρόβατα καταγωγής Μεγάλης Βρετανίας δεν εξάγονται πλέον στην Ισπανία). Όμως, «(...) η οικονομία της Συνθήκης απαγορεύει στα κράτη μέλη να μην εκτελούν τις δικές τους υποχρεώσεις και να αυτοδικούν εκτός από τις ρητά προβλεπόμενες περιπτώσεις»<sup>12</sup>. Το

10 — Σημείο 29 των παρατηρήσεών του, στο τέλος.

11 — Σημείο 7.6 των παρατηρήσεών της.

12 — Απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1964, 90/63 και 91/63, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου και Βελγίου (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1223).

κοινοτικό δίκαιο δεν επιτρέπει την επίκληση της αρχής της αμοιβαιότητας προκειμένου να διασφαλιστεί η τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη. Ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να ενεργεί μονομερώς κατά των παραβάσεων άλλων κρατών μελών. Η Συνθήκη της Ρώμης δημιούργησε μια πρωτότυπη έννομη τάξη στο πλαίσιο της οποίας οι αναγκαίες διαδικασίες προκειμένου να διαπιστωθεί ενδεχομένη παράβαση των διατάξεών της και να επιβληθούν συναφείς κυρώσεις ρυθμίζονται περιοριστικώς. Με την άσκηση προσφυγής λόγω παραβάσεως κράτους μέλους, είτε επισπεύδεται από ένα κράτος μέλος είτε από την Επιτροπή, μπορεί να διαπιστώνεται παραβίαση του κοινοτικού δικαίου. Η νομολογία του Δικαστηρίου είναι πάγια ως προς το σημείο αυτό:

«(...) ένα κράτος μέλος δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να επικαλεστεί την αρχή της αμοιβαιότητας και να προβάλει ενδεχόμενη μη τήρηση της Συνθήκης από άλλο κράτος μέλος, για να δικαιολογήσει τη δική του παράβαση»<sup>13</sup>.

28. Παραθέτω την ακόμη σαφέστερη διατύπωση της αποφάσεως της 25ης Σεπτεμβρίου 1979, Επιτροπή κατά Γαλλίας<sup>14</sup>:

«Σε καμία περίπτωση, ένα κράτος μέλος δεν επιτρέπεται να λάβει, μονομερώς, διορθωτικά ή προστατευτικά μέτρα, που έχουν ως σκοπό να αντιμετωπίσουν την ενδεχομένη

αγνόηση, από άλλο κράτος μέλος, κανόνων της Συνθήκης.»

29. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι

«(...) ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί τις ενδεχόμενες καθυστερήσεις των άλλων κρατών μελών ως προς την εκτέλεση των υποχρεώσεων που επιβάλλονται από έναν κοινοτικό κανόνα για να δικαιολογήσει την έστω και προσωρινή μη εκτέλεση των υποχρεώσεων που υπέχει»<sup>15</sup>.

30. Επομένως, στο Ηνωμένο Βασίλειο εναπόκειται είτε να ασκήσει προσφυγή στηριζόμενη στο άρθρο 170 της Συνθήκης ΕΚ, είτε να προβεί σε καταγγελία προς την Επιτροπή προκειμένου αυτή, ως φύλακας των Συνθηκών, να ενεργήσει για να παύσει η παράβαση και, ενδεχομένως, να εκτιμήσει τη σκοπιμότητα της ασκήσεως προσφυγής λόγω παραβάσεως κράτους μέλους. Στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως κινήσεως κατά του Βασιλείου της Ισπανίας, το Ηνωμένο Βασίλειο θα μπορούσε να έχει λάβει την άδεια, βάσει του άρθρου 186 της Συνθήκης ΕΚ, να αναστείλει προσωρινώς τη χορήγηση των αδειών εξαγωγής ζώντων ζώων με περιορισμό την Ισπανία<sup>16</sup>.

13 — Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1976, 52/75, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή τόμος 1976, σ. 121, σκέψη 11). Βλ., επίσης, την απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 1990, C-38/89, Blangueton (Συλλογή 1990, σ. I-83).

14 — Η προσφυγή λόγω παραβάσεως που στηρίζεται στο άρθρο 170 της Συνθήκης είναι, φαιίνεται, το μόνο μέσο που διαθέτει ένα κράτος μέλος για να παρακάμψει την άγνοια της Επιτροπής να κινήσει τη διαδικασία βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ: η διακριτική εξουσία την οποία διαθέτει η Επιτροπή επί του θέματος και η ένσταση παράλληλης προσφυγής δεν επιτρέπουν σ' ένα κράτος μέλος να ασκήσει κατ' αυτής προσφυγή επί παραλείψεως.

13 — Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1984, 325/82, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1984, σ. 777, σκέψη 11).

14 — Υπόθεση 232/78 (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 323, σκέψη 9).

31. Τρίτον, θεωρώ ότι ένα κράτος μέλος μπορεί να επικαλείται το άρθρο 36 της Συνθήκης μόνον προκειμένου να εξασφαλίσει τη διαφύλαξη συμφέροντος προστατευμένου από το εν λόγω άρθρο *επί του εθνικού εδάφους του*.

υπενθύμισε με τη σκέψη 20 της αποφάσεως της 4ης Οκτωβρίου 1991, Richardt και «Les Accessoires Scientifiques»<sup>18</sup>:

«Έτσι, όπως επανειλημμένως έκρινε το Δικαστήριο (βλ. προαναφερθείσα απόφαση Campus Oil, σκέψη 37, ως προς τους περιορισμούς επί των εισαγωγών), το άρθρο 36, ως εξαίρεση από θεμελιώδη αρχή της Συνθήκης, πρέπει να ερμηνευθεί κατά τρόπο που να μην επεκτείνει τα αποτελέσματά του πέραν του βαθμού που είναι αναγκαίος για την προστασία των συμφερόντων τα οποία σκοπεύει να εγγυηθεί. Επομένως, μέτρα που θεσπίστηκαν βάσει του άρθρου 36 δικαιολογούνται μόνον αν εξυπηρετούν το προστατευόμενο από το εν λόγω άρθρο συμφέρον και εφόσον δεν θίγουν *πέραν του απολύτως αναγκαίου μέτρου το ενδοκοινοτικό εμπόριο.*»<sup>19</sup>

32. Ο γενικός εισαγγελέας Trabucchi το υπογράμμισε με τις προτάσεις του στην υπόθεση Dassonville<sup>17</sup>: «(...) τα κράτη μπορούν να εφαρμόζουν τις εξαιρέσεις αυτές (που περιλαμβάνονται στο άρθρο 36) μόνον ενόψει της προστασίας των ιδίων συμφερόντων τους και όχι για να προστατεύσουν τα συμφέροντα άλλων κρατών (...). Το άρθρο 36 επιτρέπει σε κάθε κράτος να προστατεύει αποκλειστικώς τα ίδια εθνικά συμφέροντά του. Επομένως, για την προστασία της βιομηχανικής και εμπορικής ιδιοκτησίας, κάθε κράτος μπορεί να εφαρμόζει περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων μόνον προκειμένου να προστατεύσει τα υποκειμενικά δικαιώματα και τα οικονομικά συμφέροντα που περιλαμβάνονται στη σφαίρα αρμοδιότητάς του.»

- 2) Η αρχή της αμοιβαίας εμπιστοσύνης, που κυβερνά τις σχέσεις μεταξύ κρατών μελών όταν θέτουν σε εφαρμογή κοινοτική οδηγία στο πλαίσιο του εσωτερικού δικαίου τους, απαγορεύει το ένα εξ αυτών να θεσπίζει μονομερώς ένα μέτρο στηριζόμενο στο άρθρο 36 της Συνθήκης που να καθιστά δυνατή την εξασφάλιση της προστασίας των ζώων επί του εδάφους άλλου κράτους μέλους<sup>20</sup>.

33. Ο περιορισμός αυτός του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 36 της Συνθήκης εξηγείται από τους ακόλουθους λόγους:

- 3) Μόνον το κράτος μέλος, στο έδαφος του οποίου το μέτρο προστασίας πρέπει να

1) Η αρχή της συστατικής ερμηνείας του άρθρου αυτού, την οποία το Δικαστήριο

18 — Υπόθεση C-367/89 (Συλλογή 1991, σ. I-4621), η υπογράμμιση είναι δική μου.

19 — Βλ., επίσης, την απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 1977, 46/76, Bauhuis (Συλλογή τόμος 1977, σ. 3, σκέψη 12).

20 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, το σημείο 7 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Van Gerwen στην υπόθεση C-169/89, Van den Burg (απόφαση της 23ης Μαΐου 1990, Συλλογή 1990, σ. I-2143).

17 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, 8/74 (Συλλογή τόμος 1974, σ. 411, 413). Βλ., επίσης, τις προτάσεις του στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 3/76, 4/76 και 6/76, απόφαση της 14ης Ιουλίου 1976, Kramer κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1976, σ. 475, 489).



ληφθεί, δύναται να είναι βέβαιο για το ότι το εν λόγω μέτρο είναι απολύτως αναγκαίο και να ελέγχει την τήρησή του.

- 4) Η εξέταση της νομολογίας του Δικαστηρίου, που αναφέρθηκε προς στήριξη της «εκτός του εδάφους» εφαρμογής του άρθρου 36 της Συνθήκης, δεν καθιστά δυνατή την επικύρωση της απόψεως ότι ένα κράτος μέλος θα μπορούσε να επικαλεστεί το άρθρο 36 προκειμένου να διασφαλίσει, εντός άλλου κράτους μέλους, την προστασία συμφέροντος προβλεπόμενου από το εν λόγω κείμενο.

34. Όταν το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου επικαλείται το άρθρο 36 της Συνθήκης για να δικαιολογήσει ένα μέτρο περιορισμού της διαμετακομίσεως (ειδική άδεια ή μη λήψη της οποίας συνεπάγεται την κύρωση της δημεύσεως του υλικού) των εμπορευμάτων που χαρακτηρίζονται ως υλικό στρατηγικής φύσεως, αποβλέπει στην εξασφάλιση της προστασίας της δημόσιας ασφάλειας στο έδαφός του, ακόμη και αν τα εμπορεύματα, προερχόμενα από τη Γαλλία και προοριζόμενα για τη Σοβιετική Ένωση, απλώς διαμετακομίζονται μέσω του εδάφους του <sup>21</sup>.

35. Με την απόφαση Bauhuis <sup>22</sup>, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι υγειονομικοί έλεγχοι που πραγματοποιούνται στις χώρες αποστολής επί των ζώντων ζώων που προορίζονται για να εξαχθούν, συμβιβάζονταν προς το άρθρο 36 της Συνθήκης κατά το μέτρο που οι εν λόγω έλεγχοι αντικαθιστούσαν αυτούς που διεξάγονται από το κράτος εισαγωγής

επ' ευκαιρία της διελεύσεως των συνόρων <sup>23</sup>. Οι διενεργούμενοι προς το συμφέρον του κράτους εισαγωγής έλεγχοι απλώς μετατοπίστηκαν επί του εδάφους του κράτους εξαγωγής.

36. Ομοίως, το Δικαστήριο κρίνει ότι οι φυτοϋγειονομικοί έλεγχοι κατά την εξαγωγή, προβλεπόμενοι από διεθνή σύμβαση που έχει ως σκοπό τη διευκόλυνση της ελεύθερης εισαγωγής φυτών στη χώρα προορισμού με τη θέσπιση ενός συστήματος ελέγχων που πραγματοποιούνται στο κράτος αποστολής, οι οποίοι έχουν αναγνωριστεί αμοιβαίως και οργανωθεί επί ομοίων βάσεων, δεν αποτελούν μονομερή μέτρα εμποδίζοντα τις συναλλαγές, αλλά συμβάλλουν στην εξουδετέρωση των εμποδίων τα οποία μπορούν να προκύψουν ως προς την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων από ελέγχους κατά την εισαγωγή, τους οποίους αφορά το άρθρο 36 της Συνθήκης <sup>24</sup>.

37. Η «εκτός εδάφους» εφαρμογή του άρθρου 36 της Συνθήκης δεν μπορεί κατά μέζονα λόγο να στηριχθεί στην απόφαση Van den Burg <sup>25</sup>. Η οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών <sup>26</sup>, δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν μέτρα αυστηρότερα από εκείνα που αυτή προβλέπει, εκτός αν πρόκειται για είδη που ζουν στο έδαφός τους. Το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν δικαιολογείται απαγόρευση, στηριζόμενη στο άρθρο 36 της Συνθήκης, της εισαγωγής και εμπορίας είδους πτηνών το οποίο, αφενός μεν, δεν απαντά στο έδαφος

23 — Σκέψη 46 της αποφάσεως.

24 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1977, 89/76, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή τόμος 1977, σ. 395).

25 — Προπαρατέθηκε, υποσημείωση 20.

26 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202.

21 — Βλ. την προπαρατεθείσα απόφαση Richardt και «Les Accesseurs Scientifiques».

22 — Προπαρατέθηκε, υποσημείωση 19.

του νομοθετούντος κράτους μέλους, αλλά διαβιώνει σε άλλο κράτος μέλος εντός του οποίου επιτρέπεται η θήρα του από την οδηγία και τη νομοθεσία του εν λόγω άλλου κράτους μέλους, αφετέρου δε δεν είναι αποδημητικό ούτε απειλούμενο κατά την έννοια της οδηγίας.

38. Τέλος, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επικαλείται, χωρίς να πείθει, την απόφαση της 10ης Ιουλίου 1984, *Campus Oil* κ.λπ.<sup>27</sup> η οποία αφορά την περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος επικαλείται το άρθρο 36 της Συνθήκης παρόσον ότι υφισταμένη κοινοτική κανονιστική ρύθμιση προβλέπει τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση της προστασίας των κατονομαζομένων στο εν λόγω άρθρο συμφερόντων. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι, ακόμη και αν υφίσταται κοινοτική ρύθμιση, ένα κράτος μέλος μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 36 της Συνθήκης προκειμένου να λάβει τα κατάλληλα συμπληρωματικά μέτρα σε εθνικό επίπεδο όταν διακυβεύονται η δημόσια ασφάλεια και ο ελάχιστος εφοδιασμός του εν λόγω κράτους με προϊόντα πετρελαίου.

39. Όμως, εν προκειμένω, όπως είδαμε, η εναρμόνιση είναι ατελής και ο έλεγχος της καλής εφαρμογής της οδηγίας πρέπει να πραγματοποιείται με μια διαδικασία θεσπισθείσα στο εθνικό επίπεδο.

40. Επομένως, επικουρικώς μόνο θα αναφέρω το δεύτερο ερώτημα, το οποίο καλεεί το Δικαστήριο να ελέγξει την αναλογικότητα της αρνήσεως χορηγήσεως των αδειών εξαγωγής ως προς το άρθρο 36 της Συνθήκης.

## Επί του δευτέρου ερωτήματος

41. Τα μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο του άρθρου 36 της Συνθήκης δικαιολογούνται «(...) μόνον εφόσον υφίσταται εύλογη σχέση μεταξύ των εφαρμοζομένων μέσων και του επιδιωκόμενου σκοπού και εφόσον η προστασία της υγείας δεν μπορεί να επιτευχθεί εξίσου αποτελεσματικά με μέτρα που περιορίζουν λιγότερο το ενδοκοινοτικό εμπόριο»<sup>28</sup>.

42. Για να επαναλάβουμε τη διατύπωση που χρησιμοποιήθηκε στις αποφάσεις του Δικαστηρίου *Campus Oil* κ.λπ.<sup>29</sup> ή *Mirepoix*<sup>30</sup>, τα θεσπισθέντα κατ' εφαρμογήν του άρθρου 36 της Συνθήκης εθνικά μέτρα δικαιολογούνται μόνον αν λαμβάνουν υπόψη τις απαιτήσεις της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, όπως αυτές διατυπώνονται από τη Συνθήκη και, ιδίως, από την τελευταία φράση του εν λόγω άρθρου.

43. Μπορούσε ο στόχος της προστασίας των προοριζομένων να εξαχθούν στην Ισπανία ζώων να υλοποιηθεί με λιγότερο περιοριστικά μέτρα, αυτό δε κατά τρόπο εξίσου αποτελεσματικό;

44. Το Ηνωμένο Βασίλειο, αρνούμενο να χορηγήσει οποιαδήποτε άδεια εξαγωγής, απαγόρευσε παντελώς τις εξαγωγές ζώων

28 — Σκέψη 14 της αποφάσεως της 27ης Μαρτίου 1985, *Denkavit Futtermittel*, προπαρατέθηκε, υποσημείωση 5. Βλ., επίσης, τις αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1976, 35/76, *Sinnenthal* (Συλλογή τόμος 1976, σ. 683) της 25ης Ιανουαρίου 1977, *Bauhuis*, προπαρατέθηκε, υποσημείωση 19 της 20ής Ιουνίου 1991, *Denkavit Futtermittel*, προπαρατέθηκε, υποσημείωση 3, και της 8ης Φεβρουαρίου 1983, 124/81, *Επτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου* (Συλλογή 1983, σ. 203).

29 — Προπαρατέθηκε, σκέψη 44.

30 — Απόφαση της 13ης Μαρτίου 1986, 54/85 (Συλλογή 1986, σ. 1067, σκέψη 13).

27 — Υπόθεση 72/83, Συλλογή 1984, σ. 2727.

προβάτων προς τα ισπανικά σφαγεία και, επομένως, θέσπισε το πλέον περιοριστικό του εμπορίου μέτρο. Μια τέτοια απαγόρευση θεωρείται, γενικώς, δυσανάλογη<sup>31</sup>.

45. Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου<sup>32</sup>, στον διάδικο που επικαλείται την εφαρμογή του άρθρου 36 της Συνθήκης ενάπκειται να αποδείξει την ύπαρξη απειλής για την υγεία των ζώων. Όμως, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν απέδειξε ότι υφίστατο παράβαση της οδηγίας 74/577 σε όλο το ισπανικό έδαφος, δικαιολογώντας με τον τρόπο αυτό την πλήρη απαγόρευση των εξαγωγών προς την εν λόγω χώρα, ούτε καν ότι υφίστατο παράβαση συγκεκριμένα από αυτό ή εκείνο το σφαγείο, ακριβώς προσδιοριζόμενο.

46. Κατά τη γνώμη μου, αυτό αποδεικνύει ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται το άρθρο 36 της Συνθήκης προκειμένου να υπερασπίσει συμφέροντα που υφίστανται επί του εδάφους άλλου κράτους μέλους. Πώς μπορεί να συλλέξει τις αποδείξεις για το ότι, σε ένα έδαφος επί του οποίου δεν ασκεί την κυριαρχία του (και όπου, συνεπώς, δεν έχει την εξουσία να διεξάγει ανακρίσεις), επιβάλλεται η εφαρμογή του άρθρου 36 της Συνθήκης;

47. Τέλος, θα τονίσω ότι, όπως ορθώς ελέχθη από την προσφεύγουσα εταιρία της

κύριας δίκης<sup>33</sup>, το Ηνωμένο Βασίλειο μπορούσε, σε περίπτωση ενδείξεων περί της μη τηρήσεως της οδηγίας εκ μέρους ορισμένων σφαγείων, να έχει επιβάλει στον εξαγωγέα μέτρα τα οποία να λαμβάνουν υπόψη περισσότερο την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, όπως είναι η προσκόμιση βεβαιώσεως περί της συμμορφώσεως του σφαγείου προορισμού.

48. Από αυτό συνάγω ότι το άρθρο 36 της Συνθήκης δεν επιτρέπει σε ένα κράτος μέλος Α να απαγορεύει τις εξαγωγές προβάτων προς ένα κράτος μέλος Β με προορισμό τη σφαγή τους, είτε γενικώς είτε οσάκις δεν αποδεικνύεται ότι το σφαγείο προορισμού στο κράτος μέλος Β δεν τηρεί τις διατάξεις της οδηγίας.

### Επί του τρίτου ερωτήματος

49. Μπορεί ένας επιχειρηματίας να ασκήσει κατά του κράτους του αγωγή αποκαταστάσεως της ζημίας που του προκάλεσε η άρνηση — ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο — χορηγήσεως αδείας εξαγωγής; Αν ναι, ποιες είναι οι προϋποθέσεις για τη στοιχειοθέτηση της εν λόγω ευθύνης του κράτους;

50. Κατ' άλλη διατύπωση, υφίσταται στο κοινοτικό δίκαιο γενική αρχή ευθύνης του κράτους λόγω ενεργειών της διοικήσεώς του που είναι αντίθετες προς το κοινοτικό δίκαιο;

33 — Σημείο 29 των παρατηρήσεών της.

31 — Αποφάσεις της 4ης Φεβρουαρίου 1988, 261/85, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1988, σ. 547, σκέψη 15) της 14ης Ιουλίου 1988, 407/85, 3 Glocken και Kitzinger (Συλλογή 1988, σ. 4233, σκέψη 14), και της 5ης Ιουλίου 1990, C-304/88, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1990, σ. I-2801, σκέψη 14).

32 — Αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1983, 174/82, Sandoz (Συλλογή 1983, σ. 2445, σκέψη 22), και Van Bennekom, προπαρατέθηκε, σκέψη 40.

51. Είναι ένα ερώτημα-κλειδί του κοινοτικού δικαίου αυτό το οποίο εν προκειμένω υποβάλλεται στο Δικαστήριο. Πρέπει να εκτιμηθεί το εύρος της γενικής αρχής της ευθύνης του κράτους για τις προκληθείσες στους ιδιώτες ζημιές λόγω παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου και να συναχθούν όλα τα συμπεράσματα από την εν λόγω αρχή, την οποία διατύπωσε το Δικαστήριο με τη σκέψη 35 της αποφάσεως της 19ης Νοεμβρίου 1991, *Francovich* κ.λπ.<sup>34</sup> (στο εξής: απόφαση *Francovich*), και την οποία εφάρμοσε στο πλαίσιο της αποφάσεως αυτής, μόνο στην σαφώς διευκρινιζόμενη περίπτωση της μη μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο οδηγίας, της οποίας οι διατάξεις δεν είχαν άμεσο αποτέλεσμα.

52. Η απήχηση της αποφάσεως αυτής — ποτέ απόφαση του Δικαστηρίου δεν είχε τόσο σχολιασθεί — επιτρέπει να εκτιμηθεί η σπουδαιότητα του «ανοίγματος» που σήμερα ζητείται από το Δικαστήριο. Το ερώτημα είναι ακόμη πιο λεπτό, καθόσον υποβλήθηκε στους διαπραγματευθέντες τη Συνθήκη του Μάαστριχτ χωρίς να δοθεί απάντηση<sup>35</sup>. Παρόλον ότι ο κοινοτικός νομοθέτης σιωπά, η ευθύνη του κράτους μέλους που παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο θα πρέπει να μπορεί να στοιχειοθετείται όπως ακριβώς και η ευθύνη της Κοινότητας για τις ζημιές που προκάλεσαν τα θεσμικά της όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.

34 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90, Συλλογή 1991, σ. I-5357.

35 — Βλ. Teske, H.: «Die Sanktion von Vertragsverstößen im Gemeinschaftsrecht», *Europarecht*, 3-1992, σ. 265, 285· παρατηρήσεις της Γερμανικής Κυβερνήσεως, σημείο 4, και παρατηρήσεις της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, σημείο 12 (οι παρατεθείσες στο πλαίσιο του τρίτου ερωτήματος παρατηρήσεις είναι αυτές που κατατέθηκαν στο πλαίσιο των εκκρεμών συνεκδικαζομένων υποθέσεων *Brasserie du Pêcheur* και *Factortame* κ.λπ., C-46/93 και C-48/93, στις οποίες παρέπεμψαν οι διάδοχοι της κύριας δίκης).

53. Το εξαιρετικό αυτό ερώτημα χρήζει ουσιαστικής αναπτύξεως την οποία θα παρουσιάσω ως ακολούθως:

- I — Η αποτελεσματική δικαστική προστασία του ιδιώτη, ο οποίος επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο, έχει ως αποτέλεσμα την αναγνώριση δικαιώματος αποκαταστάσεως
- II — Η απόφαση *Francovich* δεν αποτελεί μόνο μέσον θεραπείας του ατελούς αμέσου αποτελέσματος
- III — Η νομική βάση της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου
- IV — Οι απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου σχετικά με την αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου δεν ποικίλλουν ανάλογα με το όργανο του κράτους στο οποίο καταλογίζεται η ζημία
- V — Η διαφορά του καθεστώτος του άρθρου 215 της Συνθήκης
- VI — Το καθεστώς του άρθρου 215 της Συνθήκης δεν μπορεί να ισχύσει στην περίπτωση της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου: το παράδειγμα της υποθέσεως *Bourgoin*
- VII — Ορισμός των ελαχίστων απαιτήσεων όσον αφορά τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου
  - A — Το γενεσιουργόν της ζημίας γεγονός: η παραβίαση του κοινοτικού δικαίου
  - B — Αποτελεί η απόφαση περί παραβιάσεως προϋπόθεση της αγωγής αποζημιώσεως κατά του κράτους για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου;
  - Γ — Η ζημία
  - Δ — Η αιτιώδης συνάφεια
  - Ε — Η ένσταση παράλληλης προσφυγής
- VIII — Πρόταση

I — Η αποτελεσματική δικαστική προστασία του ιδιώτη, ο οποίος επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο, έχει ως αποτέλεσμα την αναγνώριση δικαιώματος αποκαταστάσεως

δικαίου πρέπει να παράγουν πλήρως τα αποτελέσματά τους κατά τρόπο ομοίμορφο σε όλα τα κράτη μέλη, από την έναρξη της ισχύος τους και καθόλη τη διάρκεια της.

54. Είναι βεβαίως γνωστόν ότι το Δικαστήριο όχι μόνον έθεσε τις αρχές του αμέσου αποτελέσματος και της υπεροχής αλλά και μεριμνά ώστε η εφαρμογή τους να είναι αποτελεσματική. Επομένως, ο έλεγχος της τηρήσεως και της καλής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου δεν ανατίθεται μόνον στην Επιτροπή, η οποία διαθέτει το ένδικο μέσον της προσφυγής λόγω παραβάσεως. Στον έλεγχο αυτό προβαίνει επίσης ο ιδιώτης σύμφωνα με την περιφνημη διατύπωση της αποφάσεως της 5ης Φεβρουαρίου 1963, *Van Gend en Loos*<sup>36</sup>: «(...) η επαγρύπνηση των ενδιαφερομένων ιδιωτών για την προστασία των δικαιωμάτων τους συνεπάγεται αποτελεσματικό έλεγχο, που προστίθεται σ' εκείνον τον οποίο εμπιστεύονται τα άρθρα 169 και 170 στην επιμέλεια της Επιτροπής και των κρατών μελών»<sup>37</sup>. Η νομική προστασία των πολιτών, που απορρέει από το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, εξασφαλίζεται από τα εθνικά δικαστήρια, κατ' εφαρμογήν της αρχής της συνεργασίας που διατυπώνεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ<sup>38</sup>. Σύμφωνα με την απόφαση της 9ης Μαρτίου 1978, *Simmenthal*<sup>39</sup>,

(...) (η άμεση εφαρμογή) αφορά 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»<sup>40</sup>.

55. Πώς να εξασφαλιστεί η αποτελεσματική ένδικη προστασία του ιδιώτη που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο σ' ένα πλαίσιο «δικονομικής αυτονομίας των κρατών μελών», εντός του οποίου ο ορισμός των αρμοδίων δικαστηρίων και ο καθορισμός των δικονομικών προϋποθέσεων των ενδίκων μέσων, που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της προστασίας των δικαιωμάτων που οι πολίτες έλκουν από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου, αφήνουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, ελλείψει οποιασδήποτε εναρμονίσεως των

«(...) υπ' αυτό το πρίσμα, η άμεση εφαρμογή σημαίνει ότι οι κανόνες του κοινοτικού

36 — Υπόθεση 26/62, Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 861.

37 — Σελίδα 868.

38 — Αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1976, υπόθεση 33/76, *Rewe* (Συλλογή τόμος 1976, σ. 747, σκέψη 5), και υπόθεση 45/76, *Comet* (Συλλογή τόμος 1976, σ. 765, σκέψη 12).

39 — Υπόθεση 106/77, Συλλογή τόμος 1978, σ. 239. Βλ., επίσης, τη σκέψη 5 της αποφάσεως της 10ης Ιουλίου 1980, 811/79, *Atiète* (Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 637).

40 — Σκέψεις 14 και 16.

δικονομικών κανόνων<sup>41</sup>; Πώς να συμφιλιωθεί η τήρηση της δικονομικής αυτονομίας με την ενιαία εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων αμέσου αποτελέσματος;

56. Ακόμη πρόσφατα, το Δικαστήριο υπενθύμιζε ότι στο εθνικό δίκαιο εναπόκειται να καθορίσει τις κατάλληλες διαδικαστικές λεπτομέρειες για την εξασφάλιση των δικαιωμάτων άμυνας, «υπό την επιφύλαξη της τήρησης του κοινοτικού δικαίου, και, ιδίως, των θεμελιωδών αρχών του (...)»<sup>42</sup>. Στηριζόμενο στην αρχή της συνεργασίας, που διατυπώνεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης, επεξεργάστηκε ένα ελάχιστο κοινώς αποδεκτό επίπεδο ένδικης προστασίας του ιδιώτη που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο, μέσω μιας νομολογίας όλο και πιο πυκνής με το πέρασμα του χρόνου και στην οποία οι F. Grévisse και J.C. Bonichot είδαν τις «επιταγές μιας πραγματικής κοινοτικής

δικαστικής ηθικής»<sup>43</sup>. Από το 1981, με την απόφαση της 7ης Ιουλίου 1981, Rewe<sup>44</sup>, το Δικαστήριο ανέφερε ένα «σύστημα νομικής προστασίας» που καθιστά δυνατή την εξασφάλιση της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου.

57. Ως προς την ανάκτηση του αχρεωστήτως καταβληθέντος, αφού υπενθύμισε τις αρμοδιότητες των κρατών μελών σε δικαστικά θέματα, το Δικαστήριο έθεσε τις απαιτήσεις του επιβάλλοντας την αρχή της ισότητας (ή της απαγορεύσεως των διακρίσεων)<sup>45</sup> (οι εθνικοί δικονομικοί κανόνες δεν πρέπει να περιάγουν τον πολίτη σε δυσκολότερη θέση όταν επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο απ' ό,τι όταν επικαλείται το εθνικό δίκαιο) και την αρχή της αποτελεσματικότητας<sup>46</sup> (οι εσωτερικοί διαδικαστικοί κανόνες δεν πρέπει να καθιστούν στην πράξη αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που οι πολίτες έλκουν από το κοινοτικό δίκαιο), αρχές των οποίων την τήρηση το Δικαστήριο απαιτεί κάθε φορά που τίθεται ζήτημα κοινοτικού δικαίου ενώπιον εθνικού δικαστηρίου. Από την δεύτερη αυτή αρχή απορρέει ότι «(...) η ένδικη προστασία, οσάκις πρόκειται για δικαιώματα που ο ιδιώτης έλκει από κοινοτικές διατάξεις, πρέπει να φθάνει οπωσδήποτε ένα ικανοποιητικό επίπεδο, ο έλεγχος δε του επιπέδου αυτού ανήκει στο Δικαστήριο»<sup>47</sup>.

41 — Προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 38 αποφάσεις Rewe και Comet, σκέψη 5 και σκέψη 13, αντίστοιχως. Σε ορισμένους πολύ συγκεκριμένους τομείς υφίσταται εναπόθεση του δικονομικού δικαίου. Ας αναφέρω την οδηγία 76/207/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 9ης Φεβρουαρίου 1976, περί της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισεως ανδρών και γυναικών, όσον αφορά την πρόσβαση σε επασχόληση, την επαγγελματική εκπαίδευση και πρόοδηση και τις συνθήκες εργασίας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/002, σ. 70), τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1430/79 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουλίου 1979, περί της επιστροφής ως αχρεωστήτως εισπραχθέντων ή της διαγραφής χρέους εισαγωγικών ή εξαγωγικών δασμών (ΕΕ ειδ. έκδ. 11/015, σ. 162), τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1697/79 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1979, περί της «εξ των υστέρων» εισπράξεως εισαγωγικών ή εξαγωγικών δασμών που δεν κατέστησαν απαιτητοί από τον φορολογούμενο, για εμπορεύματα που διασαφηνίστηκαν σε τελωνειακό καθεστώς συνεπαγόμενο την υποχρέωση καταβολής τέτοιων δασμών (ΕΕ ειδ. έκδ. 02/007, σ. 254), την 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 σύνταξης συντάσεων κρατικών πομψιθίων και δημοσίων έργων (ΕΕ L 395, σ. 33), η οποία ορίζει μεταξύ άλλων ότι τα οδηγμένα από μια παράβαση πρόσφατα διαθέτουν αγωγή αποζημιώσεως, την οδηγία 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 7ης Ιουνίου 1990, σχετικά με την εκθέτηση πληροφορηση για θέματα περιβάλλοντος (ΕΕ L 158, σ. 56), ή την οδηγία 92/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων στις διαδικασίες σύνταξης των συμβάσεων φορμών οι οποίοι λειτουργούν στους τομείς του ύδατος, της ενέργειας, των μεταφορών και των τηλεπικοινωνιών (ΕΕ L 76, σ. 14).

42 — Απόφαση της 10ης Νοεμβρίου 1993, C-60/92, Οίτο (Σύλλογη 1993, σ. I-5683, σκέψη 14).

43 — «Les incidences du droit communautaire sur l'organisation et l'exercice de la fonction juridictionnelle dans les États membres», *Mélanges Bouton*, 1991, σ. 297.

44 — Υπόθεση 158/80, Σύλλογη 1981, σ. 1805, σκέψη 44.

45 — Σκέψη 12 της αποφάσεως της 12ης Ιουνίου 1980, 130/79, Express Dairy Foods (Σύλλογη τόμος 1980/II, σ. 271). Βλ., επίσης, τις αποφάσεις της 7ης Ιουλίου 1981, Rewe, παρατέθηκε πιο πάνω, σκέψη 44, της 10ης Απριλίου 1984, 14/83, Von Colson και Kamann (Σύλλογη 1984, σ. 1891), και 79/83, Harz (Σύλλογη 1984, σ. 1921). Η αρχή αυτή καλείται ακόμη «requirement of "comparability"»: Tash, A. P.: «Remedies for European Community Law Claims in Member State Courts: Toward a European Standard», *Columbia Journal of Transnational Law*, 1993, τόμος 1, 31, σ. 377, 387.

46 — Βλ., ιδίως, την απόφαση της 5ης Μαρτίου 1980, 265/78, Ferwerda (Σύλλογη τόμος 1980/I, σ. 313, σκέψη 10).

47 — Tesouro, G.: «La sanction des infractions au droit communautaire», *Rapports pour le XVe Congrès FIDE*, Λισαβόνα 1992, Γενική Έκθεση, σ. 423, 455.

58. Οι F. Grévisse και J. C. Bonichot ετόνισαν ότι «(...) η επιδίωξη της “πραγματικής αποτελεσματικότητας του αμέσου αποτελέσματος” του κοινοτικού δικαίου προϋποθέτει ότι τα εθνικά δικαστήρια είναι ικανά να εξασφαλίζουν στους πολίτες τον πραγματικό σεβασμό των δικαιωμάτων που έλκουν από το κοινοτικό δίκαιο. Αυτό οδηγεί το Δικαστήριο, στην μια μετά την άλλη υπόθεση, να αποκαλύπτει τα κενά ή τις ανεπάρκειες των εθνικών κανόνων που αποσκοπούν στην εξασφάλιση της προστασίας των πολιτών»<sup>48</sup>. Έτσι, πολλές ευκαιρίες δόθηκαν στο Δικαστήριο να επικυρώσει ή να καθιερώσει ορισμένες αρχές, άνευ των οποίων δεν υφίσταται αποτελεσματική ένδικη προστασία του ιδιώτη που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο.

59. Ο κατάλογος των αρχών αυτών είναι σήμερα μακρύς και πλούσιος.

60. Το κοινοτικό δίκαιο εφαρμόζεται άμεσα χωρίς να πρέπει να αναμένεται η έκβαση προσφυγών που έχουν ασκηθεί κατά το εσωτερικό δίκαιο, ακόμη και αν πρόκειται για συνταγματικές προσφυγές<sup>49</sup>. Ο ιδιώτης που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να έχει τη δυνατότητα ασκήσεως αποτελεσματικού ένδικου βοηθήματος. Το Δικαστήριο αναγνώρισε στο «δικαίωμα του να δικάζεται κανείς από τον φυσικό του δικαστή»<sup>50</sup> μια γενική αρχή του δικαίου, στην οποία στηρίζονται οι κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών και η οποία έχει καθιερωθεί από τα άρθρα 6 και 13 της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως περί Προστασίας των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και των

Θεμελιωδών Ελευθεριών, της 4ης Νοεμβρίου 1950<sup>51</sup>.

61. Υπό το αυτό πρίσμα, το Δικαστήριο έκρινε ότι το εθνικό δικαστήριο πρέπει να έχει την εξουσία να εξασφαλίζει την αναγκαία προσωρινή προστασία των δικαιωμάτων που ένας ιδιώτης έλκει από το κοινοτικό δίκαιο, ακόμη και αν το εσωτερικό του δίκαιο δεν του παρέχει την εξουσία αυτή:

«(...) η πλήρης αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου θα θιγόταν (...) αν ένας κανόνας εθνικού δικαίου μπορούσε να εμποδίσει το δικαστήριο ενώπιον του οποίου έχει αχθεί μια διεπομένη από το κοινοτικό δίκαιο διαφορά να διατάξει προσωρινά μέτρα για τη διασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας της δικαστικής αποφάσεως που πρόκειται να εκδοθεί σχετικά με την ύπαρξη των προβαλλομένων βάσει του κοινοτικού δικαίου δικαιωμάτων»<sup>52</sup>.

62. Με την απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen και Zuckerfabrik Soest<sup>53</sup>, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν απαγορεύει σ' ένα εθνικό δικαστήριο να αναστείλει την εκτέλεση διοικητικής πράξεως στηριζομένης σε κοινοτικό κανονισμό του οποίου το κύρος αμφισβητείται ενώπιον του Δικαστηρίου. Επομένως, η ένδικη προστασία του ιδιώτη που επικαλείται το κοινοτικό

48 — Όπ.π., σ. 301.

49 — Προπαρατεθείσα απόφαση Simmenthal, και απόφαση της 27ης Ιουνίου 1991, C-348/89, Mecanarte (Συλλογή 1991, σ. I-3277).

50 — Βλ. το σημείο 3 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Darmon στην υπόθεση 222/84, Johnston (απόφαση της 15ης Μαΐου 1986, Συλλογή 1986, σ. 1651).

51 — Απόφαση Johnston, ομοίως, σέψη 18.

52 — Σέψη 21 της αποφάσεως της 19ης Ιουνίου 1990, C-213/89, Factorame κ.λπ. I (Συλλογή 1990, σ. I-2433). Ας αναφερθεί εδώ η παρατήρηση του Tash A. P., όπ.π., σ. 397: «(...) the Factorame cases go far further than Von Colson because the Court actually specified the new remedies that the national courts must provide».

53 — Συνεδικιασθείσες υποθέσεις C-143/88 και C-92/89, Συλλογή 1991, σ. I-415.

δίκαιο εκτείνεται τόσο πολύ ώστε μπορεί να επιτρέψει στο εθνικό δικαστήριο να αναστέλλει προσωρινώς την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου<sup>54</sup>. Η απόφαση αυτή «(...) places the protection of the individual in the foreground, even in front of the question of priority»<sup>55</sup>. Επιπλέον, στο πλαίσιο της υποθέσεως αυτής ανακαλύπτουμε μια υπόμνηση της αρχής του δικαιώματος για την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως υπέρ του ιδιώτη που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο. Πράγματι, η αναστολή εκτελέσεως εθνικής πράξεως είναι δυνατή μόνον αν ο αιτών, μεταξύ άλλων προϋποθέσεων, απειλείται με σοβαρή και ανεπανόρθωτη ζημία<sup>56</sup>. Δεν αποτελεί αυτό — ήδη — την απόδειξη για το ότι διαθέτει, πράγματι, αγωγή αποζημιώσεως; Ας τονιστεί ότι η δυνατότητα διαταγής προσωρινών μέτρων δεν καθιστά περιττή την αγωγή αποζημιώσεως: «Θα υπάρχουν συχνά περιπτώσεις — για παράδειγμα, κανονιστικές ρυθμίσεις που θα αρχίζουν να ισχύουν κατόπιν σύντομης προειδοποίησεως και με άμεσο αποτέλεσμα — κατά τις οποίες ο πλέον δραστήριος των διαδίκων ενώπιον του πλέον συνεργάσιμου των δικαστηρίων δεν θα μπορεί να επιτύχει τη λήψη προσωρινών μέτρων προτού να έχει υποστεί ορισμένες απώλειες»<sup>57</sup>.

63. Ακολουθώντας την ίδια λογική, το Δικαστήριο κρίνει ότι το κοινοτικό δίκαιο απαγορεύει στις αρμόδιες αρχές κράτους μέλους να επικαλούνται τους εθνικούς δικονομικούς κανόνες σχετικά με τις προθεσμίες εντός των οποίων μπορεί να προσφεύγει κατά των αρχών αυτών, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, ιδίως ο οποίος επικαλείται τις διατάξεις οδηγίας που το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν έχει ακόμη

μεταφέρει ορθώς στην εσωτερική του έννομη τάξη<sup>58</sup>.

64. Στο πλήθος των δικαιωμάτων αυτών, που πρόσφατα το Δικαστήριο καθιέρωσε, μπορεί να προστεθεί η αρχή του κάθετου άμεσου αποτελέσματος των σαφών, επαρκώς ακριβών και ανεπιφύλακτων διατάξεων των οδηγιών που δεν έχουν μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο<sup>59</sup>, η αρχή της υποχρέωσης όλων των αρχών των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των δικαστικών αρχών, να λαμβάνουν όλα τα μέτρα που καθιστούν δυνατή την επίτευξη του προβλεπόμενου από τις οδηγίες αποτελέσματος και, ιδίως, να εμμηνεύουν το εθνικό δίκαιο υπό το φως του γράμματος και του σκοπού των οδηγιών<sup>60</sup>, είτε η προθεσμία για τη μεταφορά τους στο εσωτερικό δίκαιο έχει παρέλθει είτε όχι<sup>61</sup>, είτε οι διατάξεις τους έχουν άμεσο αποτέλεσμα είτε όχι<sup>62</sup>.

65. Ως προς την αστική ευθύνη που υπέχει ένας εργοδότης λόγω παραβιάσεως της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ ανδρών και γυναικών λόγω φύλλου, το Δικαστήριο μεριμνά ώστε αυτή η αγωγή να εξασφαλίζει μια «πραγματική και αποτελεσματική ένδικο προστασία» του θύματος. Έτσι, το Δικαστήριο ανέφερε ότι η οδηγία 76/207<sup>63</sup> «(...) δεν εξαρτά κατά κανένα

54 — Βλ. Schermers, H. G., *Common Market Law Review*, 1992, τόμος 29, σ. 133, 136.

55 — Ομοίως, σ. 137.

56 — Σκέψη 33 της αποφάσεως.

57 — Παρατηρήσεις των προσφευγουσών αριθ. 1 έως 36 και 38 έως 97 στην προπαρατεθείσα υπόθεση C-48/93, υποσημείωση 35 (σημείο 6.6).

58 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-208/90, Emmott (Συλλογή 1991, σ. I-4269).

59 — Αποφάσεις της 19ης Ιανουαρίου 1982, 8/81, Becker (Συλλογή 1982, σ. 53), και της 26ης Φεβρουαρίου 1986, 152/84, Marshall I (Συλλογή 1986, σ. 723).

60 — Αποφάσεις Von Colson και Kamann, προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 45· της 8ης Οκτωβρίου 1987, 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (Συλλογή 1987, σ. 3969, σκέψη 12)· της 4ης Φεβρουαρίου 1988, 157/86, Murphy κ.λπ. (Συλλογή 1988, σ. 673), και της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-106/89, Marleasing (Συλλογή 1990, σ. I-4135, σκέψη 8).

61 — Απόφαση Kolpinghuis Nijmegen, προπαρατέθηκε στην προηγούμενη υποσημείωση, σκέψη 15.

62 — Βλ., ως προς το σημείο αυτό, το σημείο 15 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Darmon στην υπόθεση C-177/88, Dekker (απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 1990, Συλλογή 1990, σ. I-3941).

63 — Προπαρατέθηκε, υποσημείωση 41.



τρόπο την ευθύνη του δημιουργού μιας διακρίσεως από την απόδειξη πταίσματος ή της απουσίας κάθε λόγου απαλλαγής από την ευθύνη»<sup>64</sup>. Το Δικαστήριο συνήγαγε από αυτό ότι «(...) η παραβίαση της απαγορεύσεως των διακρίσεων πρέπει να αρκεί για τη γένεση, λόγω αυτής και μόνης, της πλήρους ευθύνης του παραβιάζοντος (...)»<sup>65</sup>.

66. Τέλος, με την απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993, Marshall II<sup>66</sup> — στην οποία θα επανέλθω — το Δικαστήριο καθόρισε τα ελάχιστα κριτήρια που καθιστούν δυνατόν το αναγνωρισμένο από κοινοτική οδηγία δικαίωμα αποκαταστάσεως να μη μπορεί να υπόκειται σε τέτοιους περιορισμούς ώστε η αρχή της υποχρεώσεως αποζημιώσεως να στερείται παντός αποτελέσματος.

67. Στο πλαίσιο της νομολογιακής αυτής εξελίξεως, η οποία θέτει τα θεμέλια για μια «πραγματική και αποτελεσματική»<sup>67</sup> ένδικη προστασία, εντάσσεται το δικαίωμα του ιδιώτη, που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο, να ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους που παραβίασε το εν λόγω δίκαιο.

68. Όπως ακριβώς επιτάσσει να μη εφαρμόζεται εθνικός νόμος αντίθετος προς το κοινοτικό δίκαιο, έτσι επίσης, η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου επιβάλλει να μπορεί να αποκαθίσταται η ζημία που προκλήθηκε στο παρελθόν στον ιδιώτη από την εφαρμογή αυτού του νόμου.

69. Η αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου αποτελεί το απαραίτητο συμπλήρωμα της αρχής που διατυπώθηκε με την προπαρατεθείσα απόφαση *Simmenthal* περί της μη εφαρμογής του αντίθετου προς το κοινοτικό δίκαιο εσωτερικού νόμου. Αποκατάσταση των συνεπειών εκ της εφαρμογής του νόμου αυτού στο παρελθόν σημαίνει την ακύρωση των αποτελεσμάτων της εφαρμογής αυτής, σημαίνει, εν τέλει, ότι ο νόμος αυτός καθίσταται ανεφάρμοστος ως προς το παρελθόν, ή ότι οι συνέπειες του εν λόγω ανεφάρμοστου επέρχονται ως προς το παρελθόν.

70. Όπως ακριβώς ο ιδιώτης προστατεύεται με τη δυνατότητα που έχουν ο δικαστής ή η διοίκηση να μη εφαρμόζουν τον νόμο, ομοίως, πρέπει να προστατεύεται με την αποκατάσταση της ζημίας που του προκάλεσε η εφαρμογή του νόμου, ο οποίος δεν έπρεπε να έχει εφαρμοστεί.

71. Από πολύν καιρό, το Δικαστήριο δέχεται ότι «(...) η εκδιδόμενη βάσει των άρθρων 169 και 171 της Συνθήκης απόφαση του Δικαστηρίου μπορεί να εμφανίζει ουσιαστικό ενδιαφέρον για τη θεμελίωση της ευθύνης που ενδεχομένως φέρει κράτος μέλος, λόγω παραβάσεώς του, έναντι άλλων κρατών μελών της Κοινότητας ή ιδιωτών»<sup>68</sup>, πράγμα το οποίο καθιστά την προσφυγή λόγω παραβάσεως παραδεκτή ακόμη και αν το καθού κράτος μέλος έλαβε,

64 — Σκέψη 22 της αποφάσεως *Dekker*, προπαρατεθήκε, υποσημείωση 62.

65 — Ομοίως, σκέψη 25.

66 — Υπόθεση C-271/91, Συλλογή 1993, σ. I-4367.

67 — Ομοίως, σκέψη 24.

68 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1973, 39/72, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 375, σκέψη 11, η υπογράμμιση είναι δική μου). Βλ., επίσης, τις αποφάσεις της 20ής Φεβρουαρίου 1986, 309/84, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1986, σ. 599, σκέψη 18) της 5ης Ιουνίου 1986, 103/84, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1986, σ. 1759) της 17ης Ιουνίου 1987, 154/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1987, σ. 2717) της 24ης Μαρτίου 1988, 240/86, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1988, σ. 1835) της 18ης Ιανουαρίου 1990, C-287/87, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1990, σ. I-125) της 19ης Μαρτίου 1991, C-249/88, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1991, σ. I-1275) και της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2567, σκέψη 31).

μεταξύ της αιτιολογημένης γνώμης και της ασκήσεως της προσφυγής, τα αναγκαία μέτρα για να θέσει τέλος στην παράβαση<sup>69</sup>.

72. Με την απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1976, Russo<sup>70</sup>, το Δικαστήριο έκρινε, χωρίς να διευκρινίσει πού στηρίζεται η εν λόγω υποχρέωση, ότι, στην περίπτωση κατά την οποία προκλήθηκε ζημία σε γεωργό παραγωγό λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου, το υπεύθυνο κράτος οφείλει «(...) να υποστεί, έναντι του ζημιωθέντος προσώπου, τις συνέπειες στο πλαίσιο των διατάξεων του εθνικού δικαίου περί της ευθύνης του κράτους»<sup>71</sup>. Στην υπόθεση αυτή υπήρχε παράβαση του κανονισμού 120/67/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1967, περί κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα των σιτηρών<sup>72</sup>, ο οποίος είχε άμεση εφαρμογή.

73. Ήδη με την απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1960, Humblet<sup>73</sup>, το Δικαστήριο συνήγαγε από το άρθρο 46 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, ανάλογο προς το άρθρο 5 της Συνθήκης, την υποχρέωση «(...) τόσο να ανακληθεί η εν λόγω πράξη, όσο και να αποκατασταθούν τα ενδεχόμενα παράνομα αποτελέσματά της».

74. Στηριζόμενο, ακριβώς, σε δύο βάσεις, αφενός στο άρθρο 5 της Συνθήκης<sup>74</sup>, και αφετέρου στην υποχρέωση των εθνικών

δικαστηρίων να διασφαλίζουν, δυνάμει του αμέσου αποτελέσματος και της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, το πλήρες αποτέλεσμα των κοινοτικών κανόνων, σύμφωνα με τις αρχές που καθορίστηκαν με την προπαρατεθείσα απόφαση Simmenthal και την απόφαση Factortame κ.λπ. I<sup>75</sup>, το Δικαστήριο διατύπωσε με την απόφαση Francovich την αρχή της ευθύνης του κράτους για τις προκληθείσες στους ιδιώτες ζημιές λόγω παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου. Το εν λόγω «(...) δικαίωμα αποζημιώσεως (...)» στηρίζεται απευθείας στο κοινοτικό δίκαιο<sup>76</sup>. Δεν διακρίνω στην έκφραση αυτή ένα αυτόματο δικαίωμα αποζημιώσεως, όποια κι αν είναι η σπουδαιότητα της παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου. Μάλλον βλέπω σ' αυτήν την αναγνώριση δικαιώματος για την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως<sup>77</sup>.

II — Η απόφαση Francovich δεν αποτελεί μόνο μέσον θεραπείας του ατελούς αμέσου αποτελέσματος

75. Το Δικαστήριο κατ' επανάληψη ήδη διαπίστωσε ότι: «(...) η παρεχόμενη στους πολίτες ευχέρεια να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων διατάξεις της Συνθήκης που εφαρμόζονται απ' ευθείας δεν συνιστά παρά μια ελάχιστη κατοχύρωση και δεν αρκεί από μόνη της για να εξασφαλίσει την πλήρη και ολοκληρωτική εφαρμογή της Συνθήκης»<sup>78</sup>. Η απόφαση Francovich το δέχνει σαφώς.

69 — Σημειώνεται ότι το Δικαστήριο, αναφερόμενο στην Κοινότητα, φανέρει να δέχεται ότι αυτή θα μπορούσε να ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως κατά κράτους που παρέβη τη Συνθήκη.

70 — Υπόθεση 60/75, Συλλογή τόμος 1976, σ. 7, 8.

71 — Σκέψη 9. Βλ., επίσης, την απόφαση της 9ης Ιουλίου 1985, 179/84, Bozzetti (Συλλογή 1985, σ. 2301, σκέψη 17): «(...) εναπόκειται στην έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να προσδιορίσει το δικαστήριο που είναι αρμόδιο να αποφανθεί, επί διαφορών, στο πλαίσιο των οποίων διακυβένονται ατομικά δικαιώματα απορρέοντα από την κοινοτική έννομη τάξη (...) τα κράτη μέλη (έχουν) σε κάθε περίπτωση την ευθύνη διασφαλίσεως αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων αυτών.»

72 — JO 1967, 117, σ. 2269.

73 — Υπόθεση 6/60, Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 543, 545.

74 — Σκέψη 36 της αποφάσεως Francovich.

75 — Προπαράτεθηκε στην υποσημείωση 52, σκέψη 32.

76 — Σκέψη 41 της αποφάσεως Francovich.

77 — Βλ., ως προς το σημείο αυτό, Barav, A.: «Omnipotent courts», εις *Mélanges Schermers*, 1994, τόμος 2, σ. 265, 288.

78 — Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1991, C-120/88, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1991, σ. I-621, σκέψη 10). Βλ., επίσης, τις αποφάσεις της 15ης Οκτωβρίου 1986, 168/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1986, σ. 2945, σκέψη 11) της 26ης Φεβρουαρίου 1991, C-119/89, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1991, σ. I-641, σκέψη 9), και C-159/89, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1991, σ. I-691, σκέψη 10). Βλ., επίσης, το σημείο 44 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Van Gerven στην υπόθεση C-128/92, Banks (απόφαση της 13ης Απριλίου 1994, Συλλογή 1994, σ. I-1209).

76. Η απόφαση αυτή επιτρέπει σ' έναν ιδιώτη να κινήσει αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους σε περίπτωση κατά την οποία, λόγω του μη ακριβούς ακριβούς και ανεπιφύλακτου χαρακτήρα των διατάξεων της οδηγίας, αυτός δεν μπορεί να την επικαλείται άμεσα ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου του. Η μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο και η απουσία αμέσου αποτελέσματος των διατάξεων της οδηγίας που δεν έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο απαγορεύουν στον ιδιώτη τη δικαστική αναγνώριση δικαιώματος που η οδηγία του αναγνωρίζει.

77. Η αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους εμφανίζεται, επομένως, ως ένα μέσον θεραπείας του ατελούς αμέσου αποτελέσματος. Αναγνωρίζοντας στον ιδιώτη δικαίωμα αποζημιώσεως, το Δικαστήριο προσδίδει, κατά κάποιον τρόπο, άμεσο αποτέλεσμα στις επίδικες διατάξεις, καθόσον ο ιδιώτης μπορεί να βασιστεί στο γεγονός ότι αυτές δεν μεταφέρθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο για να λάβει αποζημίωση<sup>79</sup>. Ο δικαιούχος δεν έχει αγωγή πληρωμής κατά του υποχρέου του δημιουργηθέντος από την οδηγία δικαιώματος, επειδή ο εν λόγω υπόχρεος είναι απροσδιόριστος. Ως θύμα ζημίας, έχει αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους λόγω της μη μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Είναι σαφές: η αγωγή αποζημιώσεως αναπληρώνει τη μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο και τη μη ύπαρξη αμέσου αποτελέσματος. Όπως ανέφερε ο G. Wivenes<sup>80</sup>, «Ανάγοντας την εκ μέρους του κράτους παράλειψη να θεσπίσει τα εθνικά μέτρα μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο σε πράξη προκαλέσασα τη ζημία που υπέστη ο αποδέκτης των δικαιωμάτων που η κοινοτική έννομη τάξη είχε την πρόθεση να απονεμηθούν, το Δικαστήριο

υποκαθιστά το κράτος, υπό την ιδιότητά του του υποχρέου μιας “ισοδύναμης εκτελέσεως” στον ιδιώτη ο οποίος, σε περίπτωση μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, θα ήταν ο υπόχρεος μιας “εκτελέσεως in naturam”».

78. Έτσι, η ύπαρξη της ευθύνης του κράτους στη συγκεκριμένη περίπτωση της μη μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν αναλύεται μόνο ως αποτελεσματική κύρωση ή ως ένα μέσον ασκήσεως πίεσεως ή προτροπής για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Επιτρέπει στον δικαιούχο του δημιουργουμένου από την οδηγία δικαιώματος να απολαύσει έμμεσα τον δικαίωματος αυτού αμέσως παρόλον ότι η οδηγία δεν έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο. Η πραγματική εφαρμογή των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται στους ιδιώτες από μια οδηγία δεν εξαρτάται πλέον εξ ολοκλήρου από τη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο.

79. Ελλείψει μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, ο ιδιώτης δεν έχει άλλο μέσο για να επικαλεστεί τα δικαιώματα που έλκει από την οδηγία παρά μόνον ζητώντας την ερμηνεία του εθνικού δικαίου του σύμφωνα με αυτήν — καθόσον αυτό είναι δυνατόν<sup>81</sup> — ενώ, στα κράτη μέλη όπου αυτή έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο, η οδηγία συνιστά μέσω της εθνικής πράξεως περί μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο έναν κανόνα αμέσου αποτελέσματος, τον οποίον οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται απευθείας. Με την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, Faccini Dori<sup>82</sup>, το Δικαστήριο τόνισε ότι η αγωγή αποζημιώσεως που

79 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, Van Gerven, W.: «Non-contractual Liability of Member States, Community Institutions and Individuals for Breaches of Community Law with a View to a Common Law for Europe», *Maastricht Journal*, 1, 1994, σ. 6, 21.

80 — Λουξεμβουργέζικη έκθεση για το XV Congrès, FIDE, Λισάβονα 1992, «La sanction des infractions au droit communautaire», σ. 277, 296.

81 — Βλ. τις προπαρατεθείσες αποφάσεις *Marleasing* και *Dekker*, στις υποσημειώσεις 60 και 62.

82 — Υπόθεση C-91/92, Συλλογή 1992, σ. I-3325.

καθιέρωσε η απόφαση Francovich ίσχυε ακριβώς «οσάκις το προβλεπόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί διά της ερμηνευτικής οδού (...)»<sup>83</sup>. Το αποτέλεσμα υποκαταστάσεως της αγωγής αποζημιώσεως — το οποίο αντιμετωπίζει την απουσία αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας ή την αδυναμία επικλήσεως αυτής εντός του ερμηνευτικού πλαισίου — είναι ιδιαίτερα σαφές οσάκις, όπως στην υπόθεση Francovich, το αναγνωριζόμενο από την οδηγία δικαίωμα αφορά ένα χρηματικό ποσό. Η αποκατάσταση της ζημίας μπορεί να συμπίπτει ακριβώς με τα δικαιώματα που γεννώνται εκ της κανονικής μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δικαιο.

80. Η ανάλυση αυτή δείχνει πως «The principles of direct and indirect effects were simply expedients designed to secure the enforcement of Community law precisely because States had failed to fulfill their obligations»<sup>84</sup> και πως η απόφαση Francovich εντάσσεται στη νομολογική εξέλιξη που αποβλέπει στην πραγματική εφαρμογή των οδηγιών, ώστε, οσάκις αυτές δημιουργούν δικαιώματα για τους ιδιώτες, αυτοί να μπορούν να αναγνωρίζουν και να επικαλούνται τα εν λόγω δικαιώματα.

81. Ήδη με την απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, Emmott<sup>85</sup>, το Δικαστήριο τόνισε ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να παραλύει την πλήρη αποτελεσματικότητα μιας οδηγίας, την οποία αυτό δεν έχει μεταφέρει στο εσωτερικό δικαιο εμπροθέσμως, επικαλούμενο προθεσμίες παραγραφής κατά το εθνικό δικαιο.

83 — Σκέψη 27.

84 — Steiner, J.: «From direct effects to Francovich: shifting means of enforcement of Community Law», (18) *ELR*, Φεβρουάριος 1993, σ. 3, 10.

85 — Προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 58.

82. Συνεπώς, είναι σαφές ότι η απόφαση Francovich καλύπτει ένα κενό στο πλαίσιο της προστασίας των ιδιωτών που προτίθεται να επικαλεστούν διατάξεις της μη μεταφερθείσας στο εσωτερικό δικαιο οδηγίας.

83. Πρέπει, εντούτοις, να συναχθεί από αυτό ότι η αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης εφαρμόζεται μόνον στην περίπτωση παράβασης διατάξεων που δεν έχουν άμεση εφαρμογή όντας, επομένως, το μόνο μέσον για την επίτευξη του αποτελέσματος που επιδιώκει η οδηγία, την οποία το κράτος αρνείται να μεταφέρει στο εσωτερικό δικαιο και, επομένως, ένα συμπλήρωμα της νομολογίας του Δικαστηρίου περί της άμεσης εφαρμογής των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, όπως υποστήριξαν η Δημοκρατία της Γερμανίας<sup>86</sup>, η Ιρλανδία<sup>87</sup> και το Βασίλειο των Κάτω Χωρών<sup>88</sup> με τις γραπτές παρατηρήσεις τους; Δεν υφίσταται καμία «ανάγκη» δικαιώματος για αποκατάσταση όσον αφορά τις άμεσα εφαρμοζόμενες διατάξεις, όπως υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση;

84. Ενόψει ενός κοινοτικού κανόνα αμέσου αποτελέσματος, διαθέτει ο ιδιώτης ήδη τέτοια ένδικη προστασία, τέτοια ένδικα μέσα, ώστε η αγωγή αποζημιώσεως να είναι περιττή; Αν οι διατάξεις της οδηγίας είχαν άμεσο αποτέλεσμα, δεν είναι αληθές ότι ο Francovich θα είχε ασκήσει αγωγή πληρωμής ως δανειστής του Ιταλικού Δημοσίου, καθιστώντας περιττή την αγωγή αποζημιώσεως;

86 — Σημεία 2 και 3. «Το δικαίωμα για αποκατάσταση έχει συνεπώς μόνον επικουρικό χαρακτήρα σε σχέση προς τα δικαιώματα άμυνας και ασκήσεως αγωγής.»

87 — Σημείο 7.

88 — Σημείο 8.

85. Ήδη τόνισα: το άμεσο αποτέλεσμα αποτελεί μια ελαχίστη εγγύηση η οποία δεν εξασφαλίζει κατ' ανάγκη πλήρη προστασία του ιδιώτη που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο<sup>89</sup>.

86. Αν η αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους ισχύει για ένα δικαίωμα στερούμενο αμέσου αποτελέσματος, παρεχόμενο από μια οδηγία, κατά μείζονα λόγο ισχύει για ένα υποκειμενικό δικαίωμα που παρέχουν οι διατάξεις αμέσου αποτελέσματος<sup>90</sup>. Αυτό είναι τόσο αληθές ώστε, πολύ πριν από την απόφαση Francovich, εθνικά δικαστήρια καταδίδισαν το κράτος μέλος τους για παράβαση κοινοτικής διατάξεως αμέσου αποτελέσματος. Αναφέρω το υπηρειακό πταίσμα που έγινε δεκτό σε βάρος του Γαλλικού Δημοσίου λόγω αφύσικων καθυστερήσεων κατά την εκτέλεση τελωνειακών ελέγχων πραγματοποιούμενων υπό συνθήκες ασυμβίβαστες προς το άρθρο 30 της Συνθήκης<sup>91</sup>.

87. Εξάλλου, η αγωγή αποζημιώσεως που ασκείται από έναν ιδιώτη ή μια επιχείρηση κατά άλλου ιδιώτη ή άλλης επιχείρησης λόγω παραβάσεως κοινοτικού κανόνα οριζοντίου αμέσου αποτελέσματος είναι ευρέως αποδεκτή. Με την απόφαση του House of Lords, Garden Cottage Food Ltd/Milk Marketing Board<sup>92</sup>, κρίθηκε ότι παράβαση του άρθρου 86 της Συνθήκης ΕΟΚ μπορούσε να

χαρακτηρισθεί στο αγγλικό δίκαιο ως παράβαση ενός «statutory duty» συνεπαγόμενη την καταβολή αποζημιώσεως. Ομοίως, η απόδειξη περί της υπάρξεως συμφωνίας αντίθετης προς το άρθρο 85 της Συνθήκης ΕΟΚ μπορεί να αρκεί για την στοιχειοθέτηση ευθύνης των δημιουργών της βάσει της ευθύνης εξ αδικοπραξίας (responsabilité aquillienne)<sup>93</sup>.

88. Ο ιδιώτης που ασκεί κατά του κράτους αγωγή αποζημιώσεως στηριζόμενος στην παράβαση κοινοτικού κανόνα αμέσου αποτελέσματος, μπορεί, εξ ορισμού, να αποδεικνύει την υπέρ αυτού απονομή δικαιωμάτων και το οριστό του περιεχομένου των εν λόγω δικαιωμάτων. Ήδη με αυτό πληροί τις δύο πρώτες προϋποθέσεις για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης, όπως αυτές διατυπώνονται στην απόφαση Francovich<sup>94</sup>. Η αγωγή αποζημιώσεως αποτελεί επακόλουθο αυτού του αμέσου αποτελέσματος.

89. Με την απόφαση της 12ης Ιουλίου 1990, Foster κ.λπ.<sup>95</sup>, το Δικαστήριο ήδη αναγνώρισε ότι ένας ιδιώτης μπορεί να ασκεί αγωγή αποζημιώσεως κατά κράτους μέλους λόγω παραβάσεως εκ μέρους αυτού διατάξεως αμέσου αποτελέσματος μιας οδηγίας.

90. Ακολούθως, έχει σημασία ότι, για να θεμελιώσει την υποχρέωση προς αποκατά-

89 — Ανωτέρω, παράγραφος 75.

90 — Βλ. το σημείο 43 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Van Gerven στο πλαίσιο της αποφάσεως Banks, προκατατέθηκε στην υποσημείωση 78.

91 — Απόφαση της 15.4.1986 του tribunal administratif της Dijon, Société vinicole Berard, *Recueil Lebon*, σ. 311.

92 — House of Lords (1983) 2 *All England Reports* 770, 3, *CMLR*, 1983, 43. Βλ., επίσης, Pecard, C. και Ruiz, E.: «Les sanctions civiles du droit communautaire de la concurrence par le juge national: les exemples anglais et français», *RDAI*, αρίθ. 5, 1993, σ. 637.

93 — Βλ. την απόφαση του cour d'appel de Paris, της 19ης Μαΐου 1993, Labinal κατά Mors και Westland Aerospace, *Journal du droit international*, 1993, σ. 957.

94 — Σκέψη 40.

95 — Υπόθεση C-188/89, Συλλογή 1990, σ. I-3313, σκέψη 22.

σταση του κράτους που παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο, το Δικαστήριο παρέθεσε αποφάσεις που εφαρμόζουν την αρχή σύμφωνα με την οποία ο εθνικός δικαστής έχει την υποχρέωση να διασφαλίζει την πραγματική προστασία των αμέσως εφαρμοζομένων δικαιωμάτων που ο ιδιώτης έλκει από το κοινοτικό δίκαιο (εκτός της προπαρατεθείσας αποφάσεως *Factortame* κ.λπ. I) <sup>96</sup>.

91. Στην προπαρατεθείσα απόφαση *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* και *Zuckerfabrik Soest*, το Δικαστήριο έκρινε ότι εθνική απόφαση στηριζόμενη σε κοινοτικό κανονισμό, του οποίου το κύρος αμφισβητείται ενώπιον του Δικαστηρίου, πρέπει να μπορεί να ανασταλεί προσωρινώς οσάκις η άμεση εκτέλεσή της θα προκαλούσε ανεπανόρθωτη ή δύσκολα επανορθώσιμη ζημία.

92. Επιπλέον, κατεδείχθη <sup>97</sup> ότι, βάσει του αμέσου αποτελέσματος του άρθρου 93, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ, το Δικαστήριο απαιτεί όπως τα εθνικά δικαστήρια αποκαθιστούν τη ζημία που υφίστανται οι ανταγωνιστές του επωφεληθέντος από την προόρως χορηγηθείσα ενίσχυση, εν ανάγκη, αναγνωρίζοντας την ευθύνη του κράτους.

93. Τέλος, το πλήρες σύστημα ενδίκων μέσων που διαθέτει ο ιδιώτης που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο περιλαμβάνει την

αγωγή αποζημιώσεως κατά των κοινοτικών θεσμικών οργάνων δυνάμει του άρθρου 215 της Συνθήκης ΕΚ. Δεν καταλαβαίνω πώς θα μπορούσε αυτή η αγωγή αποζημιώσεως να μη αναγνωρίζεται στον ιδιώτη που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο για τον μόνο λόγο ότι ο δράστης της ζημίας είναι ένα κράτος μέλος. Ο Α. Baran υπογράμμισε, ως προς την Κοινότητα, ότι «ένα σύστημα ενδίκων μέσων θα είχε κενά και θα ήταν ατελές αν δεν θέσπιζε αγωγή αποζημιώσεως λόγω ζημίας που προκάλεσε η διοικητική δραστηριότητα» <sup>98</sup>. Σε μια Κοινότητα στηριζόμενη στην αρχή της έμμεσης εκ μέρους των κρατών διοικήσεως, όπου οι αρμοδιότητες βρίσκονται σε τόσο στενή επαλληλία μεταξύ αυτών και της Κοινότητας ώστε μερικές φορές να καθίσταται δύσκολο να αντιληφθεί κανείς σε ποιον πρέπει να καταλογιστεί η ζημία <sup>99</sup>, μπορούν να απαλλαχθούν τα κράτη μέλη από κάθε ευθύνη; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό καθίσταται ακόμη σαφέστερη αν γίνει αναφορά στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η Κοινότητα και ένα κράτος μέλος συνέβαλαν στην επέλευση της ζημίας και κατά τις οποίες το Δικαστήριο ομίλησε για αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους μέλους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων <sup>100</sup>.

94. Εξ αυτών συνάγω ότι η αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους δεν αποτελεί μόνον μέσον θεραπείας του ατελούς αμέσου

96 — Βλ. Curtin, D.: «State liability under Community Law: A New Remedy for Private Parties», (1992) *ILJ*, τόμος 21, σ. 74, 78.

97 — Van Gerven W., όπ.π. στην υποσημείωση 79, σ. 23.

98 — «“Injustice normative” et fondement de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté économique européenne», *CDE*, 1977, αριθ. 1, σ. 439.

99 — Βλ. Huglo, J. G.: «Cour de justice, responsabilité extracontractuelle», *Jurisclasseur Europe*, τεύχος 370, σημεία 82 έως 90.

100 — Απόφαση της 14ης Ιουλίου 1967, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 5/66, 7/66, 13/66 έως 24/66, *Kampffmeyer* κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 571).

ιποτελέσματος. Δεν περιορίζεται στην περίπτωση την οποία αφορά η απόφαση Francovich. Αποτελεί απαραίτητο συστατικό της νδικής προστασίας του ιδιώτη που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο, αφ' ής ο κανόνας ή η απόφαση που προκάλεσε τη ζημία μπορεί να δημιουργήσει δικαιώματα υπέρ του ιδιώτη<sup>101</sup>. Για τον λόγο αυτό, η απόφαση Francovich κατέστησε την αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου. Το επίρρημα «διαίτερα», στη σκέψη 34, υπενθυμίζει ότι το Δικαστήριο δεν αποκλείει την ύπαρξη αυτής της εξωσυμβατικής ευθύνης σε άλλες περιπτώσεις εκτός αυτής της μη μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Στο Δικαστήριο επαρκείται να ορίσει τις γενικές γραμμές της εν λόγω αρχής της εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου.

### III — Η νομική βάση της ευθύνης του κράτους λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου

95. Έχει η ευθύνη του κράτους λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου το ίδιο νομικό έρεισμα με την ευθύνη του κράτους-νομοθέτη; Αυτή ενέπνευσε ευρέως το καθεστώς του άρθρου 215 της Συνθήκης, το οποίο ευθυγραμμίζεται προς τα εθνικά δίκαια τα πλέον προστατευτικά του θύματος στον εν λόγω τομέα. Αφού παρουσίασα την ευθύνη του κράτους-νομοθέτη εντός των κρατών μελών, θα αποδείξω ότι η ευθύνη του κράτους-νομοθέτη και αυτή του κράτους λόγω παραβίασεως του κοινοτικού

δικαίου διαφέρουν ως προς το νομικό έρεισμα.

α) *Τα εφαρμοστέα εντός των κρατών μελών συστήματα είναι ετερογενή και δεν καθιστούν δυνατή τη συναγωγή κοινών γενικών αρχών*

β) *Η νομική βάση της ευθύνης του κράτους νομοθέτη στο εσωτερικό δίκαιο δεν έχει σχέση με αυτήν της ευθύνης του κράτους λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου*

96. α) Δεν συζητείται ότι η ευθύνη του κράτους-νομοθέτη πρέπει να μπορεί να αμφισβητείται μόνον εντελώς κατ' εξαίρεση. Η ελευθερία του νομοθέτη δεν πρέπει να εμποδίζεται από την προοπτική αγωγών αποζημιώσεως. Επιπλέον, αυτή δεν μπορεί να περιορίζεται για τον λόγο και μόνον ότι η λήψη υπόψη του γενικού συμφέροντος θίγει τα ιδιωτικά συμφέροντα<sup>102</sup>. Η «ικανότητα εκφράσεως της λαϊκής κυριαρχίας»<sup>103</sup> δικαιολογεί το απρόσβλητο του νομοθέτη σε σχέση προς τους γενικούς κανόνες περί ευθύνης<sup>104</sup>.

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

103 — Ομοίως, σημείο 2, σ. 1230, των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Carolotti.

104 — Βλ., επίσης, την παράθεση του καθηγητή E. Lafontaine, αναφερθείσα από τον κυβερνητικό επίτροπο Laroque στο πλαίσιο των αιτημάτων του στις υποθέσεις Société Rothmans International France και Société Arizona Tobacco Products (AIDA, 1992, σ. 210): «Ο νόμος είναι πράξη κυριαρχίας και το ίδιο της κυριαρχίας είναι να επιβάλλεται σε όλους χωρίς να είναι δυνατό να ζητηθεί από αυτήν οποιοδήποτε αντιστάθμισμα. Μόνον ο νομοθέτης μπορεί να εκπαί, ανάλογα με τη φύση και τη σοβαρότητα της ζημίας, ανάλογα με τις ανάγκες και τους πόρους του κράτους, αν πρέπει να εγκρίνει το εν λόγω αντιστάθμισμα. Τα δικαιοδοτικά όργανα δεν μπορούν να το χορηγούν αντ' αυτού».

101 — Σκέψη 40 της αποφάσεως Francovich. Όταν το ζήτημα της εξωσυμβατικής ευθύνης του κράτους λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου ετέθη στο πλαίσιο της υποθέσεως Emscherm Base κ.λπ., το Δικαστήριο δεν όφειλε να απαντήσει, διότι οι εν λόγω κοινοτικοί κανόνες δεν είχαν απονεμίει κανένα δικαίωμα στους ιδιώτες (απόφαση της 13ης Ιουλίου 1989, 380/87, Συλλογή 1989, σ. 2491).

97. Με την απόφαση HNL κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής<sup>105</sup>, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι οι αρχές, οι οποίες στο πλαίσιο των νομικών συστημάτων των κρατών μελών διέπουν την ευθύνη του Δημοσίου για τις ζημιές που προκλήθηκαν στους ιδιώτες από τις νομοθετικές πράξεις, «διαφέρουν σημαντικά από το ένα κράτος μέλος στο άλλο»<sup>106</sup>.

98. Ορισμένα κράτη μέλη δεν δέχονται την ευθύνη του κράτους-νομοθέτη. Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση της Ιταλίας, της Γερμανίας<sup>107</sup>, του Βελγίου<sup>108</sup> και, ως φαίνεται, της Ιρλανδίας<sup>109</sup> και του Λουξεμβούργου<sup>110</sup>. Αυτή είναι επίσης η λύση που δέχθηκαν τα βρετανικά δικαστήρια<sup>111</sup>, τουλάχιστον οσάκις το κοινοτικό δίκαιο δεν εμπλέκεται.

105 — Προπαράτεθηκε στην υποσημείωση 102.

106 — Σκέψη 5.

107 — Βλ. την απόφαση της 12ης Μαρτίου 1987 του BGH, *Juristen Zeitung*, 1987, σ. 1024. Βλ., επίσης, BGHZ 100, σ. 136, και BGHZ 102, σ. 350. Δυνάμει της Schutznormtheorie, η ευθύνη του κράτους προϋποθέτει την παράβαση υπηρεσιακής υποχρέωσης έναντι συγκεκριμένων προσώπων ή ομάδας συγκεκριμένων προσώπων. Μια τέτοια υποχρέωση δεν απόκειται στον νομοθέτη, ο οποίος εξυπηρετεί το γενικό συμφέρον.

108 — «Έως τώρα, στο Βέλγιο, η ευθύνη του κράτους λόγω του νομοθετικού έργου του απαγορεύει κυρίως τη θεωρία». Πάντως, από της δημιουργίας του Cour d'arbitrage, «αφίσταται στο εξής στη νομοθεσία αρκετά ερεθίσματα για να κατασκευαστεί, διά της νομολογιακής οδού, ίδιο σύστημα ευθύνης λόγω των νόμων». Leyon, M.: «La responsabilité des pouvoirs publics», Πρακτικά του Διαπανεπιστημιακού Συνεδρίου που οργανώθηκε στις 14 και 15 Μαρτίου 1991 από τη Νομική Σχολή του Καθολικού Πανεπιστημίου της Louvain και τη Νομική Σχολή του Ελευθέρου Πανεπιστημίου των Βρυξελλών, σ. 300, 334. Βλ. την απόφαση του tribunal de première instance των Βρυξελλών, της 9ης Φεβρουαρίου 1990, Michel κ.λπ. κατά Office national des pensions de l'État (R. G. 54 636, αδημοσίευτη).

109 — Schockweiler, Vivences και Godard: «Le régime de la responsabilité extracontractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne», *RTDE*, Ιανουάριος-Μάρτιος 1990, σ. 27, 41.

110 — Απόφαση του Cour d'appel της 1ης Απριλίου 1987, Poos κατά Μεγάλου Δουκάτου, Pasirisic luxembourgeoise, αριθ. LJ1987, σ. 68, όπου αναφέρεται: «Η ιδέα ότι η νομοθετική πράξη προσέρχεται κατ' εξοχήν από το κράτος-κυρίαρχη εξουσία και, εξ αυτού του λόγου, δεν μπορεί να συνεπάγεται την καταβολή αποζημιώσεων, ότι το χαρακτηριστικό γνώρισμα της κυριαρχίας, η οποία είναι από τη φύση της απόλυτη, έγκειται στη διακριτική ευχέρεια και το ανεύθυνο, δεν φαίνεται να είναι έτοιμη για να εισδώσει σφραγίδα στην δικαστική πρακτική» (σ. 69).

111 — Η ύπαρξη ευθύνης του κράτους προϋποθέτει την απόδειξη μιας «misfeasance in public office», πράγμα το οποίο δεν νοείται στην περίπτωση του νομοθέτη.

99. Αντιθέτως, η ευθύνη αυτή καθιερούται σε άλλα κράτη μέλη, ακόμη και αν, εκεί, η στοιχειοθέτησή της υπόκειται πάντοτε σε περιοριστικές προϋποθέσεις. Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση της Ισπανίας<sup>112</sup>, της Γαλλίας<sup>113</sup>, της Ελλάδος<sup>114</sup>, της Δανίας<sup>115</sup>, της Πορτογαλλίας<sup>116</sup> και των Κάτω Χωρών<sup>117</sup>.

100. Εξ αυτού συνάγω ότι, ως προς την ευθύνη του κράτους-νομοθέτη, δεν υπάρχουν γενικές αρχές πραγματικά κοινές για τα κράτη μέλη. Οι αρχές που έγιναν δεκτές από το Δικαστήριο στο πλαίσιο του άρθρου 215 της Συνθήκης υπήρξαν, πράγματι, εκείνες τις οποίες δέχονται τα εσωτερικά δίκαια που περισσότερο προστατεύουν τον πολίτη που καθίσταται θύμα εξαιτίας του νομοθέτη.

101. β) Η ευθύνη του κράτους λόγω παραβίασης του κοινοτικού δικαίου και η ευθύνη του κράτους νομοθέτη στο εσωτερικό δίκαιο δεν έχουν το ίδιο έρεισμα.

112 — Βλ. τα άρθρα 9, παράγραφος 3, και 106, παράγραφος 2, του Συντάγματος της 27ης Δεκεμβρίου 1976 του νόμου αριθ. 30 της 16ης Δεκεμβρίου 1992 περί του νομικού καθεστώτος των διοικητικών αρχών και της διοικητικής διαδικασίας (άρθρο 139, παράγραφος 1), καθώς και τις αποφάσεις του ανωτάτου δικαστηρίου της 15ης Ιουλίου 1987, της 25ης Σεπτεμβρίου 1987 και της 19ης Νοεμβρίου 1987.

113 — Από την απόφαση του Conseil d'État της 14ης Ιανουαρίου 1938, Société anonyme des produits laitiers «La Fleurette», *Recueil Lebon*, σ. 25, D. 1938.3.41.

114 — Άρθρο 105 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα.

115 — Παρατηρήσεις της Δανικής Κυβερνήσεως, σημείο 3.

116 — Άρθρο 21, παράγραφος 1, του Συντάγματος της 2ας Απριλίου 1976 (άρθρο 22 από την αναθεώρηση της 30ής Σεπτεμβρίου 1982).

117 — Βλ. την απόφαση του Hoge Raad της 11ης Οκτωβρίου 1992, Van Hillen, NJ/AB 1992, 62, και την απόφαση του Arrondissementsrechtbank της Χάγης της 18ης Ιουλίου 1984, Rousset Laboratoria κ.λπ. κατά Ολλανδικού Δημοσίου (Minidoc αριθ. QP/01013-P1).



102. Η πρώτη στηρίζεται ακριβώς σε μια πλημμέλεια: την παράβαση ενός ιεραρχικώς ανωτέρου κανόνα και, επομένως, την παραβίαση της αρχής της υπεροχής.

αποκατάσταση των ζημιών που προέκυψαν από αυτήν»<sup>119</sup>.

103. Δυνάμει της αρχής αυτής, οι κοινοτικοί κανόνες αμέσου αποτελέσματος έχουν ως αποτέλεσμα «(...) όχι μόνο να καθιστούν, με μόνη τη θέση τους σε ισχύ, αυτοδικαίως ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της υφιστάμενης εθνικής νομοθεσίας, αλλά και (...) να κωλύουν την έγκυρη έκδοση νέων εθνικών νομοθετικών πράξεων, κατά το μέτρο που οι πράξεις αυτές δεν συμβιβάζονται με τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου»<sup>118</sup>.

106. Δεν είναι πλέον δυνατό να οχυρωνόμεθα πίσω από τον κυρίαρχο ή απρόσβλητο χαρακτήρα του νόμου: αυτός μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως, διότι δεν είναι σύμφωνος προς το κοινοτικό δίκαιο, το οποίο όλα τα κράτη μέλη έχουν αναλάβει την υποχρέωση να τηρούν — και να επιβάλλουν την τήρησή του — προσχωρώντας στην Κοινότητα. Επικυρώνοντας τις αρχικές Συνθήκες, τα κράτη μέλη περιόρισαν την ελευθερία δράσεώς τους στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου. Αυτό εξηγεί το ότι η αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους λόγω παραλείψεως του νομοθέτη είναι τελείως παραδεκτή οσάκις η ευθύνη του κράτους στηρίζεται στην παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, όπως το αποδεικνύει η απόφαση *Francovich*, ενώ αυτό δύσκολα νοείται στο εσωτερικό δίκαιο<sup>120</sup>.

104. Η τήρηση της αρχής της υπεροχής δεν επιβάλλει μόνο να μη εφαρμόζεται ένας αντίθετος προς το κοινοτικό δίκαιο νόμος. Επιβάλλει επίσης την αποκατάσταση των ζημιών που η προγενέστερη εφαρμογή του προκάλεσε.

107. Όπως ο Lord Bridge κατέδειξε με την απόφαση που εξέδωσε μετά από την απόφαση του Δικαστηρίου *Factortame* κ.λπ. II<sup>121</sup>, επικυρώνοντας τη Συνθήκη της Ρώμης (ή, όσον αφορά το Ηνωμένο Βασίλειο, εκδίδοντας το *European Communities Act* του 1972), τα κράτη μέλη δέχθηκαν να θεθούν όρια στη νομοθετική κυριαρχία των

105. Το άρθρο 5 επιβάλλει σε όλα τα κράτη μέλη να λαμβάνουν όλα τα κατάλληλα μέτρα για τη διασφάλιση της εκπληρώσεως των υποχρεώσεων που υπέχουν από τη Συνθήκη. «(...) μεταξύ των υποχρεώσεων αυτών είναι και η υποχρέωση άρσεως των παρανόμων συνεπειών παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου είτε αμέσως, είτε, ελλείψει αυτού, εξασφαλίζοντας την πραγματική

119 — *Cour administrative d'appel de Paris*, 1.7.1992, *Dangeville*, *AJDA*, 1992, σ. 768.

120 — Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση το γαλλικού *Conseil d'État* της 29ης Νοεμβρίου 1968, *Tallagrand*, *Recueil Lebon*, σ. 607.

121 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-221/89 (Συλλογή 1991, σ. I-3905).

118 — Προαπαρατεθείσα απόφαση *Simmenthal*, σκέψη 17.

κοινοβουλίων τους από την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου <sup>122</sup>.

108. Είναι πρόδηλο ότι η ευθύνη του κράτους δεν στηρίζεται εν προκειμένω στον εξαιρετικό χαρακτήρα της ζημίας που υπέστη το θύμα (όπως συμβαίνει σε ορισμένα εσωτερικά δίκαια), αλλά στη μη τήρηση της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου επί των αντιθέτων εθνικών διατάξεων.

109. Η τήρηση της αρχής της υπεροχής επιβάλλεται σε όλα τα όργανα, τις αρχές και τα δικαιοδοτικά όργανα των κρατών μελών.

110. Επομένως, δεν αντιλαμβάνομαι γιατί το δικαίωμα αποκατάστασης, υπ' αυτές τις περιστάσεις, πρέπει να υπόκειται σε περιορισμούς επιβαλλόμενους από το εθνικό

δίκαιο, οσάκις το Κοινοβούλιο ασκεί τις αρμοδιότητές του κατά τρόπο μη απτόμενο του κοινοτικού δικαίου.

111. Εν τέλει, η ευθύνη του κράτους-νομοθέτη στο εσωτερικό δίκαιο και εκείνη του κράτους-νομοθέτη λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου έχουν μια ριζικά διαφορετική βάση και δεν είναι βέβαιον ότι τα κράτη μέλη βασιμώς μπορούν να υποβάλλουν το δικαίωμα αποκατάστασης σε περίπτωση παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους του κράτους στους γενικούς περιορισμούς που επιβάλλονται από το εθνικό δίκαιο για τη δραστηριότητα αυτού του τελευταίου. Ακόμη και αν δεν στερούνται κοινών σημείων, κατά τη γνώμη μου, θα ήταν, επομένως, κάπως παράλογο να *ευθυγραμμιστεί* το σύστημα της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου προς εκείνο του άρθρου 215 της Συνθήκης που, το ίδιο, εμπνέεται από το περιοριστικό σύστημα της ευθύνης του κράτους-νομοθέτη στο εσωτερικό δίκαιο.

IV — *Οι απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου σχετικά με την αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου δεν διαφέρουν ανάλογα με το όργανο του κράτους στο οποίο καταλογίζεται η ζημία*

122 — «If the supremacy within the European Community of Community law over the national law of member states was not always inherent in the EEC Treaty (...) it was certainly well established in the jurisprudence of the European Court of Justice long before the United Kingdom joined the Community. Thus, whatever limitation of its sovereignty Parliament accepted when it enacted the European Communities Act 1972 was entirely voluntary. Under the terms of the Act of 1972 it has always been clear that it was the duty of a United Kingdom court, when delivering final judgment, to override any rule of national law found to be in conflict with any directly enforceable rule of Community law. Similarly, when decisions of the European Court of Justice have exposed areas of United Kingdom statute law which failed to implement Council directives, Parliament has always loyally accepted the obligation to make appropriate and prompt amendments. Thus there is nothing in any way novel in according supremacy to rules of Community law in those areas to which they apply and to insist that, in the protection of rights under Community law, national courts must not be inhibited by rules of national law from granting interim relief in appropriate cases is no more than a logical recognition of that supremacy» (*The Weekly Law Reports*, 2 Νοεμβρίου 1990, σ. 857 και 858).

112. Η απόφαση *Francovich* θέτει την αρχή του δικαιώματος για την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως κατά του κράτους στο σύνολό του άνευ διευκρινίσεως του δράστη της ζημίας. Δεν είναι ένα ορισμένο όργανο του κράτους αλλά το κράτος μέλος ως τοιούτο που πρέπει να αποζημιώσει.

113. Δεν μπορεί να μην προβώ σε συσχέτιση με τη νομολογία του Δικαστηρίου που αφορά το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΚ. Η παράβαση στοιχειοθετείται όποιο κι αν είναι το όργανο του κράτους στο οποίο καταλογίζεται η παράβαση «(...) ακόμη κι αν πρόκειται για συνταγματικώς ανεξάρτητο όργανο»<sup>123</sup>.

114. Η ευθύνη του κράτους στο σύνολό του υφίσταται λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου, είτε η ζημία οφείλεται στον νομοθέτη είτε οφείλεται στην πράξη της διοικήσεως — ή ακόμη σε μια ασυμβίβαστη προς τη Συνθήκη νομολογία<sup>124</sup>. Η ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, «(...) θεμελιώδης απαίτηση της κοινοτικής έννομης τάξης»<sup>125</sup>, πραγματοποιείται έναντι του τιμήματός αυτού: η υπαρξη της αγωγής αποζημιώσεως δεν μπορεί να εξαρτάται από εσωτερικούς κανόνες κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ του νομοθέτη, της διοικήσεως και της δικαστικής αρχής.

115. Συνεπώς, δεν είναι δυνατό να αποκλειστεί a priori η ευθύνη του κράτους-νομοθέτη. Δεν είναι κατά μείζονα λόγο δυνατό, όταν πρόκειται για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, να υπάγεται το κράτος-νομοθέτης σε σύστημα ευθύνης πιο περιοριστικό ή πιο αυστηρό από εκείνο του κράτους-διοικήσεως και το οποίο δεν τηρεί τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου. Αν αρκούσε ένα κράτος μέλος να επιβάλλει την

έκδοση πράξεως από το Κοινοβούλιο προκειμένου να αποφύγει αγωγή αποζημιώσεως, ο ορισμός ενός αποδεκτού απ' όλους κοινοτικού επιπέδου όσον αφορά το σύστημα της εν λόγω αγωγής θα ήταν μάταιος<sup>126</sup>.

116. Εφόσον, οσάκις υφίσταται παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, η υποχρέωση κράτους μέλους για αποζημίωση αποτελεί ζήτημα κοινοτικού δικαίου, η υπαρξη της εν λόγω υποχρέωσης για αποκατάσταση και οι απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου ως προς την αγωγή αποζημιώσεως δεν μπορούν να εξαρτώνται από ζητήματα κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της νομοθετικής, κανονιστικής, διοικητικής και δικαστικής εξουσίας, οι οποίες εξ ορισμού υπάγονται στο εσωτερικό δίκαιο.

117. Κατά τρόπο πολύ σαφή, οι πλέον πρόσφατες αποφάσεις των γαλλικών διοικητικών δικαστηρίων αποδεικνύουν ότι, σε περίπτωση παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου, μόνον το κράτος είναι υπεύθυνο, ανεξάρτητα από το όργανο του εν λόγω κράτους στο οποίο καταλογίζεται η ζημία.

118. Αρχικά, τα διοικητικά δικαστήρια βρήκαν τρόπους που επέτρεπαν να αποφευ-

123 — Σκέψη 15 της αποφάσεως της 15ης Μαΐου 1970, 77/69, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 305). Βλ., επίσης, την απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1976, 52/75, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1976, σ. 121, σκέψη 14).

124 — Η ευθύνη του κράτους λόγω εσωτερικής νομολογίας αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο θέτει λεπτά ζητήματα συνταγματικής φύσεως. Βλ. Szyszczak, E.: «European Community Law: New Remedies, New Directions?», (1992) *MLR*, αρθ. 55, σ. 690, 696.

125 — Προπαρατεθείσα απόφαση Zuckerfabrik Süderdithmarschen και Zuckerfabrik Soest, σκέψη 26.

126 — Από το 1960, το Δικαστήριο διαπίστωσε, με την προπαρατεθείσα απόφαση Humblet, ότι «(...) αν το Δικαστήριο 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 αποκαταστήσει τα ενδεχόμενα παράνομα αποτελέσματά της» (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 543, η υπογράμμιση είναι δική μου).

χθελ η ευθύνη του κράτους-νομοθέτη λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.

119. Με την απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1992, Société Rothmans International France και Société Arizona Tobacco Products <sup>127</sup>, το γαλλικό Conseil d'État απέφυγε να καθιερώσει την αρχή της ευθύνης του κράτους-νομοθέτη λόγω μη μεταφοράς μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Συνήγαγε ότι το κράτος υπείχε ευθύνη λόγω πταίσματος της διοικητικής αρχής κατά την εφαρμογή εσωτερικού νόμου αντίθετου προς το κοινοτικό δίκαιο.

120. Ο Υπουργός Οικονομικών είχε εκδώσει κανονιστικές αποφάσεις περί καθορισμού των προϊόντων του καπνού κάνοντας χρήση δυνητικής αρμοδιότητας που του αναγνώριζε ο νόμος της 24ης Μαΐου 1976, περί διευθετήσεως του μονοπωλίου του επεξεργασμένου καπνού, ενώ όφειλε να αντιμετωπίσει το ζήτημα εκτός του πεδίου εφαρμογής του εν λόγω νόμου που δεν συμβιβάζοταν προς την οδηγία.

121. Κατ' άλλη διατύπωση, η πράξη της διοικήσεως και όχι ο ίδιος ο νόμος θεωρήθηκε ως το γενεσιουργό της ζημίας γεγονός, πράγμα το οποίο επέτρεπε να τεθεί το ζήτημα από απόψεως ευθύνης του κράτους λόγω πράξεως της διοικήσεώς του, η οποία οφείλει, κατά την άσκηση της κανονιστικής εξουσίας της, να τηρεί την υπεροχή του

κοινοτικού δικαίου. Η εφαρμογή του ασυμβίβαστου προς το κοινοτικό δίκαιο νόμου πρέπει να αποφεύγεται όχι μόνον από τα δικαστήρια αλλά, επίσης, από τη διοικητική αρχή.

122. Αντί να θέσει το ζήτημα από απόψεως ευθύνης του νομοθέτη — και των περιοριστικών της στοιχειοθετήσεώς της προϋποθέσεων —, το εθνικό δικαστήριο το έθεσε από απόψεως ευθύνης του κράτους-διοικήσεως που υποπίπτει σε πταίσμα συνεπαγόμενο αποκατάσταση οσάκις, διαθέτοντας ορισμένη εξουσία εκτιμήσεως, λαμβάνει αποφάσεις ή εκδίδει πράξεις ασυμβίβαστες προς το κοινοτικό δίκαιο.

123. Αργότερα, με απόφαση της 1ης Ιουλίου 1992, Société Dangeville <sup>128</sup>, το Cour administrative d'appel de Paris αναγνώρισε την ευθύνη του κράτους στο σύνολό του, χωρίς να καθορίσει ακριβώς το όργανο του εν λόγω κράτους στο οποίο μπορούσε να καταλογιστεί η παραβίαση του κοινοτικού δικαίου <sup>129</sup>.

124. Και μόνον το γεγονός ότι το άρθρο 256 του γαλλικού γενικού φορολογικού κώδικα, όπως είχε διατυπωθεί πριν από την 1η

128 — *Droit fiscal*, 1992, αριθ. 1665, σ. 1420.

129 — Βλ., ως προς το σημείο αυτό, την παρατήρηση του κυβερνητικού επιτρόπου Bemaull, στα αιτήματά του, στο πλαίσιο της εν λόγω αποφάσεως Dangeville: «Η στάση του κράτους-νομοθέτη, με την παράλειψή του, η στάση του κράτους ως διοικητικής αρχής, που αρνήθηκε να εφαρμόσει την οδηγία (...) η στάση, τέλος, του κράτους ως φορολογικού δικαστή, που παραμέρισε την επίκληση της οδηγίας ως ανενεργή, μου φάνετα ότι συνιστά ένα μοναδικό γεγονός που απορρέει από τη μη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο (...)», *Droit fiscal*, 1992, αριθ. 1665, σ. 1420, 1431.

127 — Βλ. πιο πάνω, υποσημείωση 104.

Ιανουαρίου 1979, ήταν ασυμβίβαστο προς τις διατάξεις της έκτης οδηγίας και ότι, συνεπώς, οι πράξεις ασφαλίσεως δεν απαλλάχθηκαν από τον ΦΠΑ, όπως έπρεπε να έχει συμβεί, αρκεί για να επισύρει την ευθύνη του κράτους.

125. Το *cour administrative d'appel de Paris* δεν στηρίχθηκε στον παράνομο χαρακτήρα της φορολογικής γναμοδοτήσεως ή της απόφραξης του διευθυντή των φορολογικών υπηρεσιών. Δεν αναγνώρισε διοικητική πράξη παράνομη έναντι του κοινοτικού δικαίου και παρεμβαλλόμενη μεταξύ του ασυμβάτου προς το κοινοτικό δίκαιο νόμου και της προβαλλομένης ζημίας. Αυτό θα του είχε επιτρέψει να θέσει το ζήτημα από απόψεως ευθύνης λόγω πταίσματος, εξαιτίας της πράξεως της διοικήσεως. Τοποθετήθηκε στο πεδίο της ευθύνης του κράτους ως τοιούτου και δέχθηκε ότι αυτή μπορούσε να στοιχειοθετείται λόγω της *παραλείψεως* αυτού, δηλαδή της μη ορθής μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Φαίνεται εδώ σε τι σημείο η ευθύνη του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου απομακρύνεται από την ευθύνη του κράτους-νομοθέτη στο εσωτερικό δίκαιο: η παράλειψη του νομοθέτη μπορεί να επισύρει την ευθύνη του κράτους στην πρώτη περίπτωση, αλλά όχι στη δεύτερη<sup>130</sup>.

126. Εξ αυτού συνάγω ότι μια διάκριση μεταξύ του συστήματος της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου, καταλογιστέας στον νομοθέτη, και του συστήματος της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του εν λόγω δικαίου, καταλογιστέας στη διοίκηση ή σ' ένα άλλο όργανο του κράτους, θα ήταν *ξένη* προς το

κοινοτικό δίκαιο. Εν πάση περιπτώσει, οι απαιτήσεις αυτού του τελευταίου είναι πανομοιότυπες: το κοινοτικό δίκαιο γνωρίζει έναν μόνον υπεύθυνο (το κράτος), ομοίως δε η προσφυγή λόγω παραβιάσεως γνωρίζει έναν μόνον καθού (το κράτος).

127. Αντιθέτως, διαφορετικό σύστημα όσον αφορά την ευθύνη του κράτους λόγω πράξεων γενικής ισχύος που παραβιάζουν το κοινοτικό δίκαιο και την ευθύνη του κράτους λόγω ατομικών πράξεων που παραβιάζουν το εν λόγω δίκαιο θα ήταν λυσιτελής, διότι αυτή η διάκριση είναι γνωστή στο κοινοτικό δίκαιο. Στο πλαίσιο των συμπερασμάτων αυτών θα εξετάσω μόνο την πρώτη περίπτωση.

#### V — Η διαφορά του καθεστώτος του άρθρου 215 της Συνθήκης

128. Οι απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου, όσον αφορά την ευθύνη του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου, δεν μπορούν να καθορίζονται χωρίς να ορίζεται η θέση της ευθύνης αυτής σε σχέση προς το καθεστώς του άρθρου 215 της Συνθήκης.

129. Η εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας αποτελεί ένα σύνολο που το χαρακτηρίζει η *διαφορά*: η θέση σε εφαρμογή του άρθρου 215 της Συνθήκης υπόκειται σε εξαιρετικά ανόμοιες προϋποθέσεις. Με την απόφαση της 28ης Μαΐου 1970, *Richez-Parise*

130 — Απόφαση του *Conseil d'État* της 10ης Ιανουαρίου 1938, *Duchâtelet, Recueil Lebon*, σ. 7.

κ.λπ. κατά Επιτροπής<sup>131</sup>, το Δικαστήριο δήχθηκε ότι η απλή παροχή λανθασμένων πληροφοριών συνιστά υπηρεσιακό πταίσμα δυνάμενο να επισύρει την ευθύνη της Κοινότητας. Στον τομέα των συμβάσεων δημοσίων έργων, η παραβίαση του καθήκοντος αναζητήσεως των αναγκαιών πληροφοριών για την εξασφάλιση της οικονομικής διαχειρίσεως των κοινοτικών πόρων καθιστά την Κοινότητα υπεύθυνη παραβιάσεως του άρθρου 215 της Συνθήκης<sup>132</sup>. Η παραβίαση και μόνο του καθήκοντος εμπιστευτικότητας και η παράλειψη ενημερώσεως σχετικά με τους υπάρχοντες κινδύνους μπορούν να έχουν ως αποτέλεσμα την εφαρμογή του εν λόγω άρθρου<sup>133</sup> χωρίς να είναι αναγκαία η προσκόμιση της αποδείξεως περί της παραβιάσεως υπέρτερου κανόνα δικαίου. Αντιθέτως, με την απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 1979, *Amylum και Tunnel Refineries* κατά Συμβουλίου και Επιτροπής<sup>134</sup>, το Δικαστήριο εξαρτά την εφαρμογή του άρθρου 215 της Συνθήκης από την απόδειξη περί του ότι η παραβίαση του κοινοτικού κανόνα προσεγγίζει την αυθαιρέσια. Έκρινε ότι η ευθύνη της Κοινότητας λόγω της κανονιστικής δραστηριότητάς της δεν μπορεί να γεννηθεί «(...) παρά μόνο κατά τρόπο εξαιρετικό στις περιπτώσεις κατά τις οποίες το θεσμικό όργανο για το οποίο πρόκειται παραβίασε, κατά τρόπο πρόδηλο και σοβαρό, τα όρια που επιβάλλει η άσκηση των εξουσιών του»<sup>135</sup>, οσάκις η κανονιστική αυτή δραστηριότητα χαρακτηρίζεται από την άσκηση ευρείας διακριτικής εξουσίας.

130. Πρέπει να έχουμε κατά νου τη διαφορά αυτή όταν εξετάζεται η ευθύνη της Κοινότητας λόγω κανονιστικών πράξεων που αποτελούν μόνο μία άποψη αυτής.

131. Η ευθύνη της Κοινότητας λόγω κανονιστικών πράξεων που συνεπάγονται επιλογές οικονομικής πολιτικής έχει γίνει δεκτή από την απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1971, *Zuckerfabrik Schöppenstedt* κατά Συμβουλίου<sup>136</sup>.

132. Οσάκις η ζημία προκύπτει από την εφαρμογή κανονιστικής πράξεως, η οποία συνεπάγεται επιλογές οικονομικής πολιτικής, η ακυρότητα της πράξεως δεν αρκεί για να επισύρει την ευθύνη της Κοινότητας. Αυτή δεν μπορεί να γεννηθεί παρά μόνον αν προκύπτει από μια κατάφωρη παραβίαση υπέρτερου κανόνα δικαίου προστατεύοντος τους ιδιώτες. Ειδικότερα, όταν η Κοινότητα διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, η ευθύνη της στοιχειοθετείται «(...) μόνον αν το οικείο όργανο υπερέβη, προδήλως και σοβαρώς, τα όρια της ασκήσεως των εξουσιών του»<sup>137</sup>, πράγμα που είναι όμοιο με την αναγνώριση «ορισμένου περιθωρίου πλάνης»<sup>138</sup> στο οικείο όργανο.

133. Η θεωρία<sup>139</sup> βλέπει σ' αυτό εν γένει την εφαρμογή της γερμανικής «Schutznormtheorie» που στηρίζεται, ιδίως, στο άρθρο 34 του Γερμανικού Συντάγματος. Ο ιδιώτης

131 — Συνεδικασθεσίες υποθέσεις 19/69, 20/69, 25/69 και 30/69, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 319, σκέψη 38.

132 — Απόφαση της 25ης Μαΐου 1993, C-370/89, *SCEM και Etoy* κατά ΕΤΕ (Συλλογή 1993, σ. I-2583).

133 — Απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 1985, 145/83, *Adams* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 3539, σκέψη 44).

134 — Συνεδικασθεσίες υποθέσεις 116/77 και 124/77 (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 691, σκέψη 19). Βλ., πάντως, την απόφαση της 18ης Μαΐου 1993, C-220/91 P, *Επιτροπή* κατά *Stahlwerke Peine-Salzgitter* (Συλλογή 1993, σ. I-2393, σκέψη 51).

135 — Σκέψη 13.

136 — Υπόθεση 5/71, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 1025.

137 — Απόφαση της 19ης Μαΐου 1992, C-104/89 και C-37/90, *Mulder* κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-3061, σκέψη 12). Βλ., τελευταίως, την απόφαση του Πρωτοδικείου της 21ης Φεβρουαρίου 1995, T-472/93, *Campro Ebro* κ.λπ. κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1995, σ. II-421, σκέψεις 41 έως 43).

138 — Παράγραφος 15 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα *Van Geerven* στο πλαίσιο της αποφάσεως *Mulder* κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, προλαραστήθηκε στην προηγούμενη υποσημείωση.

139 — Βλ. *Van Geerven* W., δ.π.κ. στην υποσημείωση 79, σ. 27.

που υπέστη ζημία μπορεί να επιτύχει αποκατάστασή της μόνον αν ανήκει ακριβώς στην ομάδα που ο υπέρτερος κανόνας δικαίου, που παραβιάσθηκε, έχει προστατευτικό σκοπό.

134. Η νομολογία αυτή «(...) διαμορφώθηκε τις περισσότερες φορές σε σχέση με κανονισμούς του Συμβουλίου, οι οποίοι εκφράζουν κατά κάποιο τρόπο τη νομοθετική δραστηριότητα της Κοινότητας»<sup>140</sup>. Αυτή πρέπει να εγκρίνεται, οσάκις η προσβαλλομένη πράξη εμπίπτει στον τομέα της οικονομικής πολιτικής — όπως είναι η κοινή γεωργική πολιτική — όπου το κοινοτικό όργανο που την εξέδωσε οφείλει να παρακολουθεί την πολύπλοκη εξέλιξη μιας αγοράς.

135. Θεωρώ ότι οι προϋποθέσεις για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης της Κοινότητας δεν θα πρέπει να είναι τόσο περιοριστικές, οσάκις η ζημία προέρχεται από κανονιστική πράξη που δεν συνεπάγεται επιλογές οικονομικής πολιτικής ή οσάκις ένας κανονισμός εφαρμογής της Επιτροπής εξεδόθη κατά παράβαση των διατάξεων του βασικού κανονισμού του Συμβουλίου. Η νομολογία του Δικαστηρίου αποδεικνύεται πολύ αυστηρή, όπως αποδεικνύει η υπόθεση

Sofrimport κατά Επιτροπής<sup>141</sup>, ακόμη και αν, στην περίπτωση αυτή, έγινε δεκτή η ευθύνη της Κοινότητας.

136. Κατά τους A. Baran και G. Vandersanden, «(...) έναντι των μη κανονιστικών πράξεων ή των πράξεων που αν και κανονιστικές δεν συνεπάγονται επιλογές οικονομικής πολιτικής, τα συστατικά κριτήρια ενός πταίσματος θα έπρεπε να είναι ολιγότερον απαιτητικά»<sup>142</sup>. Στις προτάσεις του στο πλαίσιο της αποφάσεως της 13ης Μαρτίου 1992, Vreugdenhil κατά Επιτροπής<sup>143</sup>, ο γενικός εισαγγελέας Darmon τόνιζε, υπό την αυτή έννοια, ότι:

«(...) η απαίτηση αυτή για την ύπαρξη συμπεριφοράς οιονεί αυθαίρετης δικαιολογείται, όταν το κοινοτικό όργανο, όπως σε θέματα οικονομικής πολιτικής, διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, στερείται όμως σημασίας όταν οι προϋποθέσεις ασκήσεως της εξουσίας που αναγνωρίζεται στο θεσμικό όργανο είναι σαφώς και επακριβώς καθορισμένες. Σε μια τέτοια περίπτωση, κάθε παράβαση του σχετικού κανόνα φαίνεται, κατά τη γνώμη μου, να μπορεί να στοιχειοθετήσει την ευθύνη της Κοινότητας.»

137. Είναι σαφές ότι η ευθύνη της Κοινότητας λόγω της κανονιστικής δραστηριότητάς της προσκορούει σε αυστηρές προϋποθέσεις που δεν λαμβάνουν επαρκώς υπόψη τις διάφορες μορφές της δραστηριότητας αυτής.

140 — Παράγραφος 39 των πρώτων προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Darmon στην υπόθεση C-55/90, Cato κατά Επιτροπής (απόφαση της 8ης Απριλίου 1992, Συλλογή 1992, σ. I-2533).

141 — Απόφαση της 26ης Ιουνίου 1990, C-152/88 (Συλλογή 1990, σ. I-2477).

142 — *Conseil d'Etat communautaire*, 1977, σ. 336.

143 — Υπόθεση C-282/90, Συλλογή 1992, σ. I-1937, παράγραφος 51 των προτάσεων.

VI — *Το καθεστώς του άρθρου 215 της Συνθήκης δεν μπορεί να ισχύσει στην περίπτωση της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου: το παράδειγμα της υποθέσεως Bourgoin*

138. Παρόλον ότι η απόφαση Francovich δεν αναφέρει το άρθρο 215 της Συνθήκης, μια ευθυγράμμιση του συστήματος της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου προς εκείνο της ευθύνης της Κοινότητας λόγω της κανονιστικής δραστηριότητάς της φαίνεται, *εκ πρώτης όψεως*, ως προφανής. Πώς θα μπορούσε το κράτος μέλος, το οποίο μπορεί να ενεργεί από κοινού με την Κοινότητα ή κατόπιν εξουσιοδοτήσεως αυτής, να υπαχθεί σε ένα σύστημα ευθύνης αυστηρότερο από εκείνο που εφαρμόζεται ως προς την Κοινότητα; Πώς θα μπορούσε η παραβίαση ενός και του αυτού κανόνα να οδηγεί σε δύο διαφορετικά συστήματα αγωγής αποζημιώσεως; Στη διαπίστωση αυτή στήριξε ο δικαστής Parker όλη του τη συλλογιστική<sup>144</sup> στο πλαίσιο της υποθέσεως Bourgoin κατά Ministry of Agriculture Fisheries and Food<sup>145</sup>, της οποίας υπενθυμίζω τα βασικά πραγματικά και νομικά χαρακτηριστικά.

139. Γάλλοι εξαγωγείς γαλοπούλας είχαν ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως κατά του Υπουργού Γεωργίας του Ηνωμένου Βασιλείου, επειδή θέσπισε σύστημα αδειών για την εισαγωγή πουλερικών και επειδή αποφάσισε την ανάκληση γενικών αδειών εισαγωγής που είχαν προηγουμένως χορηγηθεί. Το Court of Appeal δέχθηκε ομοφώνως ότι ένας ιδιώτης μπορούσε να ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως «in private law» λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους

του κράτους, αν αυτό διέπραξε «misfeasance in public office». Η πλειοψηφία έκρινε ότι η παράβαση από έναν υπουργό διατάξεως αμέσου αποτελέσματος της Συνθήκης συνιστούσε παράβαση δημοσίου δικαίου, η οποία μπορεί μόνο να συνεπάγεται «judicial review» και η οποία δεν παρέχει δικαίωμα αποζημιώσεως. Πράγματι, η απόφαση της διοικήσεως κρίθηκε ως ισοδύναμη με την κατόπιν εξουσιοδοτήσεως εκδοθείσα νομοθετική πράξη<sup>146</sup>.

140. Η απαίτηση για αποτελεσματική ένδικη προστασία του ιδιώτη που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο εφαρμόζεται στους *κανόνες περί αποδείξεως*. Από την απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1983, San Giorgio<sup>147</sup>, προκύπτει ότι, αν αυτοί έχουν ως αποτέλεσμα να καθιστούν «πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δύσκολη»<sup>148</sup> την απόκτηση δικαιώματος στηριζομένου στο κοινοτικό δίκαιο, τότε είναι ασυμβίβαστοι προς αυτό το τελευταίο. Όμως, ακριβώς, πώς θα μπορούσε η προσφεύγουσα εταιρεία να αποδείξει την ύπαρξη καταχρήσεως εξουσίας<sup>149</sup> οφειλομένη «(...) είτε στην κακεντρέχη πρόθεση βλάβης των συμφερόντων του προσφεύγοντος, είτε στη συνειδητή παράνομη ενέργεια κατά το χρονικό σημείο που ελήφθησαν τα μέτρα»<sup>150</sup>;

146 — Bourgoin, 29 Ιουλίου 1985, (1986) 1 CMLR, σ. 267, 308, σκέψη 115.

147 — Υπόθεση 199/82 (Συλλογή 1983, σ. 3595).

148 — Σκέψη 14. Βλ., επίσης, τη σκέψη 7 της αποφάσεως της 24ης Μαρτίου 1988, 104/86, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1988, σ. 1799).

149 — «Abuse of power».

150 — Simon, D. και Barav, A.: «La responsabilité de l'administration nationale en cas de violation du droit communautaire», *RMF*, αριθ. 305, Μάρτιος 1987, σ. 165, 172.

144 — Βλ., ιδίως, (1986) 1 CMLR, σ. 303, σκέψη 101.

145 — (1986) 1 QB 716, (1986) 1 CMLR, σ. 267, 303.



141. Συνεπώς, απαιτήσεις όπως αυτές που έθεσαν τα βρετανικά δικαστήρια μου φαίνονται ασυμβίβαστες προς την αρχή της αποτελεσματικότητας, όπως ορίζεται στη σκέψη 43 της απόφασης *Francovich*. Αυτές καθιστούν «πρακτικά αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή τη χορήγηση αποζημιώσεως».

142. Η αντίρρηση, κατά την οποία ήταν «inconceivable» το να κρίνει το Δικαστήριο το εν λόγω σύστημα ευθύνης — εμπνεόμενο από το άρθρο 215 της Συνθήκης — ασυμβίβαστο προς την αρχή της αποτελεσματικότητας, ενώ η ίδια η Κοινότητα <sup>151</sup> το εφαρμόζει, μου φαίνεται επιδεικτική ανασκευής.

143. Πρώτον, οι δύο περιπτώσεις ευθύνης δεν έχουν την ίδια βάση. Τα κράτη μέλη υπόκεινται σε μια ιεραρχία των κανόνων, την οποία η Κοινότητα δεν γνωρίζει.

144. Δεύτερον, θεμελιωδέστερο, θεωρώ ότι το σύστημα του άρθρου 215 της Συνθήκης πρέπει να εμπνέεται από τους κανόνες που εφαρμόζονται ως προς την ευθύνη του κράτους στο εσωτερικό δίκαιο. Αυτό είναι το γράμμα — και αυτό είναι επίσης το πνεύμα — του κειμένου αυτού. Αντιθέτως, το σύστημα του άρθρου 215 της Συνθήκης δεν μπορεί να επηρεάζει τους εφαρμοστέους στο εσωτερικό δίκαιο κανόνες σε περίπτωση ευθύνης του κράτους λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου, παρά μόνον αν έχει ως αποτέλεσμα τη βελτίωση της προστασίας του ιδιώτη που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο. Υπενθυμίζω ότι πρέπει να καθοριστεί ένα ελάχιστο από κοινού αποδεκτό επίπεδο

*προστασίας* του εν λόγω ιδιώτη. Πρέπει, εν προκειμένω, να διδαχθούμε από την προπαρατεθείσα απόφαση *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* και *Zuckerfabrik Soest*, η οποία είχε εφαρμόσει ως προς την αναστολή εκτέλεσεως εθνικής πράξεως ληφθείσας κατ'εφαρμογήν κοινοτικού κειμένου, του οποίου το κύρος είχε αμφισβητηθεί ενώπιον του Δικαστηρίου, τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 185 της Συνθήκης ΕΟΚ. Είναι γνωστόν ότι η εφαρμογή αυτή, σε ορισμένες περιπτώσεις, κατέστησε δυσκολότερη την απόφαση περί αναστολής εκτέλεσεως στο εσωτερικό δίκαιο <sup>152</sup>.

145. Τρίτον, θα ήταν κάπως παράδοξο να θέλουμε να ευθυγραμμίσουμε την ευθύνη του κράτους λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου προς ένα σύστημα του άρθρου 215 της Συνθήκης *κριθέν μη ικανοποιητικό*, πολύ αστηρό και προστατευόν ανεπαρκώς το δικαίωμα για αποτελεσματική ένδικη προστασία <sup>153</sup>, τουλάχιστον όσον αφορά την προϋπόθεση περί παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου. Ως προς το σημείο αυτό, θεωρώ ότι το εν λόγω σύστημα θα μπορούσε να εμπνέεται από την ευθύνη του κράτους λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου και όχι το αντίθετο. Θα εξηγήσω τη σκέψη μου αυτή αργότερα <sup>154</sup>.

146. Τέλος, δεν είναι άνευ ενδιαφέροντος να σημειωθεί ότι η αγωγή αποζημιώσεως για παραβίαση κοινοτικού κανόνα αμέσως

152 — Βλ. *Dänzer-Vanotti, W.*: «Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften beschränkt vorläufigen Rechtsschutz», *BB* 15, 30.5.1991, σ. 1015.

153 — Βλ., για παράδειγμα, *Green, N. και Barav, A.*: «National Damages for Breach in the National Courts of Community Law», (1986) *YEL* 6, σ. 55, 117.

154 — Παράγραφος 172.

151 — *Barav, A.*, όπ.π. στην υποσημείωση 77, σ. 297.

αποτελέσματος, στρεφόμενη κατά ιδιώτη ή επιχειρήσεως, δεν υπόκειται σε περιοριστικές προϋποθέσεις εφαρμογής, ανάλογες με εκείνη του άρθρου 215 της Συνθήκης. Στην υπόθεση Dekker<sup>155</sup>, το πταίσμα του εργοδότη συνιστά η ίδια η παραβίαση του κοινοτικού κανόνα, δηλαδή η εισάγουσα διακρίσεις πράξη.

**VII — Ορισμός των ελαχίστων απαιτήσεων όσον αφορά τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου**

147. Αν η αρχή του δικαιώματος για αποκατάσταση, του ιδιώτη που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο κατά του κράτους του, βασίζεται στο ίδιο το κοινοτικό δίκαιο, οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις για την εφαρμογή του εν λόγω δικαιώματος για αποκατάσταση διέπονται από το εθνικό δίκαιο<sup>156</sup>. Η απόφαση Francovich διακρίνει σαφώς την «σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης»<sup>157</sup> και «επιβαλλομένη από το κοινοτικό δίκαιο» αρχή της ευθύνης του κράτους<sup>158</sup> από τις «δικονομικές λεπτομέρειες»<sup>159</sup> της αγωγής αποζημιώσεως<sup>160</sup>.

155 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 62.

156 — Σκέψη 42 της αποφάσεως Francovich.

157 — Σκέψη 35.

158 — Σκέψη 37.

159 — Σκέψη 42.

160 — Σημειώνεται ότι, από το 1980, το Δικαστήριο επιστά την προσοχή στα εθνικά δικαστήρια να μη εφαρμόζουν σε εσωτερικές διαφορές διαδικαστικούς κανόνες που αφορούν το άρθρο 215 της Συνθήκης (η προθεσμία παραγραφής του άρθρου 43 του Οργανισμού του Δικαστηρίου) (απόφαση της 12ης Ιουνίου 1980, συνεπιδικασθείσες υποθέσεις 119/79 και 126/79, Lippische Hauptgenossenschaft και Westfälische Central-Genossenschaft, Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 257, σκέψη 9).

148. Από την άποψη αυτή, η απόφαση Francovich πραγματοποιεί ένα σημαντικό βήμα: η απαίτηση ενός από κοινού αποδεκτού ελαχίστου επιπέδου προστασίας του ιδιώτη, ο οποίος ασκεί αγωγή για την ανάκτηση φόρου αντίθετου προς το κοινοτικό δίκαιο, δεν δημιούργησε πολλές δυσκολίες. Στον τομέα αυτόν, τα εθνικά συστήματα προσεγγίζουν το ένα το άλλο. Αυτό δεν συμβαίνει όταν πρόκειται για την ευθύνη του κράτους. Οι εθνικοί κανόνες διαφέρουν εν προκειμένω πολύ. Είναι μεν εύκολα κατανοητό ότι η ευθύνη του κράτους-νομοθέτη μπορεί να στοιχειοθετηθεί μόνον υπό αυστηρές προϋποθέσεις, αλλά εκπλήσσει η διαπίστωση ότι οι προϋποθέσεις για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης του κράτους λόγω πράξεων της διοικήσεώς του είναι, σε ορισμένα κράτη μέλη, εξαιρετικά αυστηρές.

149. Η αυτονομία των κρατών έχει ως όριο — παραδοσιακά, από την προπαρατεθείσα απόφαση San Giorgio και εντεύθεν, την οποία αναφέρει η απόφαση Francovich — τις αρχές της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της αποτελεσματικότητας. Τα εθνικά δίκαια πρέπει να προβλέπουν ένδικο μέσο το οποίο να εξασφαλίζει την πλήρη προστασία των δικαιωμάτων που οι πολίτες αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο<sup>161</sup>.

150. Επομένως, στο Δικαστήριο εναπόκειται να ορίσει, όπως έπραξε ως προς την ανάκτηση του αχρεωστήτως καταβληθέντος ή την αναστολή εκτελέσεως, ένα κοινώς αποδεκτό ελάχιστο επίπεδο προστασίας του ιδιώτη που ασκεί αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου. Από το 1987, οι A. Baran και D. Simon ζητούσαν από το Δικαστήριο να εντάξει «(...) τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου ως προς την προστασία

161 — Απόφαση Francovich, σκέψη 42.

των ιδιωτών στο πλαίσιο της ευθύνης του κράτους»<sup>162</sup>.

151. Ποιες είναι οι προϋποθέσεις της εξωσυμβατικής ευθύνης λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου; Εκτός των τριών παραδοσιακών προϋποθέσεων της αγωγής αποζημιώσεως — γενεσιουργόν γεγονός, ζημία και αιτιώδης συνάφεια — θα αναφερθώ στο ερώτημα αν η απόφαση περί παραβίασεως αποτελεί προϋπόθεση της ευθύνης αυτής και στο ζήτημα της ενστάσεως της παράλληλης προσφυγής.

A — Το γενεσιουργόν της ζημίας γεγονός; η παραβίαση του κοινοτικού δικαίου

152. Η απόφαση Francovich δεν αναφέρει ούτε τη λέξη «πταίσμα» ούτε τη λέξη «κίνδυνος». Τι καλύπτει η έννοια της «παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου» που χρησιμοποιείται στην απόφαση αυτή;

153. Η απόφαση αυτή δεν αφορά ούτε το άρθρο 215 της Συνθήκης ούτε τις περιοριστικές προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης της Κοινότητας λόγω της κανονιστικής της δραστηριότητας. Ο J. Temple Lang απέδειξε τη συναφή αιτία: «The failure of a state to implement a directive is a concrete, readily identifiable,

formal violation of Community law for which no justification is permitted. There is therefore no reason to say that, if a state is liable at all for non-implementation of a directive, it should be liable only when the other requirements for the non-contractual liability of the Community are also fulfilled»<sup>163</sup>, δεδομένου ότι η μη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο περιγράφεται ως «(...) a simple failure to fulfill a precise non-discretionary commitment clearly imposed by Article 189 of the EEC Treaty»<sup>164</sup>.

154. Βεβαίως, τα κράτη μέλη δεν έχουν το δικαίωμα επιλογής, να μεταφέρουν ή να μη μεταφέρουν την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο. Στην περίπτωση της αποφάσεως Francovich, τα κράτη μέλη διέθεταν πάντως «(...) μεγάλο περιθώριο εκτιμήσεως ως προς την οργάνωση, τη λειτουργία και τη χρηματοδότηση των οργανισμών εγγυήσεως»<sup>165</sup>, πράγμα για το οποίο μαρτυρεί η άρνηση του Δικαστηρίου να αναγνωρίσει το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων της οδηγίας 80/987/EOK<sup>166</sup> σχετικά με τον προσδιορισμό του οφειλέτη της εγγυήσεως<sup>167</sup>.

155. Ενώ το κράτος μέλος διέθετε το ευρύ αυτό περιθώριο εκτιμήσεως (που διαπιστώθηκε δύο έτη αργότερα με την απόφαση

163 — «New Legal Effects Resulting from the Failure of States to Fulfill Obligations under European Community Law: The Francovich Judgments», *Fordham International Law Journal*, 1992-1993, αριθ. 16-1, σ. 1, 18.

164 — Ομοίως.

165 — Σκέψη 17 της αποφάσεως της 16ης Δεκεμβρίου 1993, C-334/92, Wagner Miret (Συλλογή 1993, σ. I-6911).

166 — Οδηγία του Συμβουλίου της 20ής Οκτωβρίου 1980, περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την προστασία των μοτοβιτών σε περίπτωση αφεργυρώσεως του εργοδότη (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/004, σ. 35).

167 — Σκέψη 26 της αποφάσεως Francovich.

162 — Όπ.π. στην υποσημείωση 150, σ. 174.

Wagner Miret <sup>168</sup>), το Δικαστήριο δεν διαπίστωσε ούτε βαρύ πταίσμα ούτε σοβαρή και πρόδηλη παραβίαση υπέρτερου κανόνα δικαίου.

156. Υποχρεούμενο να μεταφέρει την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο, το κράτος μέλος δεσμεύεται από υποχρέωση ως προς το αποτέλεσμα: το γεγονός και μόνον ότι δεν επιτεύχθηκε αυτό το τελευταίο αρκεί για να επισύρει την ευθύνη του κράτους.

157. Έτσι, εκεί όπου ο εσωτερικός νομοθέτης δεν διαθέτει καμία εξουσία εκτιμήσεως, εκεί όπου δεσμεύεται από τις διατάξεις οδηγίας την οποία υποχρεούται να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο, η απόδειξη σοβαρής και πρόδηλης παραβιάσεως υπέρτερου κανόνα δικαίου δεν μπορεί να απαιτείται. Η απλή παραβίαση της αρχής της υπεροχής των άρθρων 189 και 5 της Συνθήκης μπορεί να αρκεί για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης του κράτους υπό τον όρον ότι προσβάλλει κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες <sup>169</sup>. Η προπαρατεθείσα απόφαση Dangeville του cour administrative d'appel de Paris αποτελεί παράδειγμα εφαρμογής της αρχής αυτής: «(...) από τις διατάξεις της Συνθήκης περί ιδρύσεως της ΕΟΚ, και ιδίως από το άρθρο της 5, προκύπτει ότι το γαλλικό κράτος υποχρεούται να λαμβάνει όλα τα κατάλληλα μέτρα για την εξασφάλιση της εκπληρώσεως των υποχρεώσεων που υπέχει από την εν λόγω Συνθήκη. (...) μεταξύ των υποχρεώσεων αυτών απαντά εκείνη της εξαφανίσεως των παρανόμων συνεπειών μιας παραβιάσεως

του κοινοτικού δικαίου είτε αμέσως, είτε διαφορετικά, εξασφαλίζοντας την πραγματική αποκατάσταση των ζημιών που προέκυψαν από αυτήν. (...) επομένως, το γεγονός ότι ένας φορολογούμενος, ισχυριζόμενος ότι φορολογήθηκε βάσει νομοθετικής διατάξεως ασυμβίβαστης προς τους σκοπούς κοινοτικής οδηγίας, έθεσε κατ' αρχάς ατελεσφόρως το ζήτημα της νομιμότητας της εν λόγω φορολογίας ενώπιον του φορολογικού δικαστηρίου, το οποίο δεν δέχθηκε ότι μπορούσε λυσιτελώς να γίνει επίκληση του ασυμβίβαστου αυτού, δεν θα μπορούσε καθ' εαυτό να εμποδίσει τον ενδιαφερόμενο να ζητήσει παραδεκτός, βάσει των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη (...), την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη αυτός λόγω της μη μεταφοράς των σκοπών της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.»

158. Υπό την ίδια έννοια, η οδηγία 85/374/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1985, για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σε θέματα ευθύνης λόγω ελαττωματικών προϊόντων <sup>170</sup>, η οποία δημιουργεί δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών, θα έπρεπε να συνεπάγεται την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως κατά του κράτους που δεν τη μετέφερε στο εσωτερικό δίκαιο.

159. Είναι αληθές ότι η υπόθεση Francovich αφορούσε πλήρη παράλειψη της μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, δεδομένου ότι το ιταλικό κράτος στηρέχθηκε στην προϋπάρχουσα εσωτερική κανονιστική ρύθμιση για να ζητήσει, άνευ επιτυχίας, την απόρριψη της προσφυγής λόγω παραβάσεως <sup>171</sup>.

168 — Προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 165.

169 — Στις προτάσεις του στο πλαίσιο της αποφάσεως Francovich, ο γενικός εισαγγελέας Mischo πρότεινε έτσι να γράψει ότι, σε περίπτωση μη μεταφοράς μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, ευρισκόμεθα σε κατάσταση παρόμοια με εκείνη της ακήρυξεως που είναι επιφορησιμένη με την εκτέλεση ενός νόμου (παράγραφος 47).

170 — ΕΕ L 210, σ. 29.

171 — Απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, 2287, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1989, σ. 143).

160. Μια πιο διαφοροποιημένη προσέγγιση της ευθύνης επιβάλλεται στην περίπτωση της ατυχούς ή ελαφρώς εσφαλμένης μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο ενός πολύπλοκου κοινοτικού κειμένου ή μιας κακής, πλην όμως, καλόπιστης ερμηνείας των απαιτήσεων του εν λόγω κειμένου. Πρέπει εκεί να υπάρχει επίσης περιθώριο για συγγνωστά σφάλματα: το κράτος μέλος δεν μπορεί να θεωρηθεί υπεύθυνο για τις ατυχείς διατυπώσεις ή το δυσνόητο των κοινοτικών κειμένων, για τα οποία ευθύνονται μόνον το Συμβούλιο ή η Επιτροπή, και τα οποία το κράτος μέλος απλώς εκτελεί<sup>172</sup>. Δεν ευρισκόμεθα, εν προκειμένω, στο πλαίσιο της προσφυγής λόγω παραβάσεως, η οποία είναι «συγγνωστή» μόνον εντελώς κατ' εξαίρεση. Αποβλέποντας στην εξασφάλιση της τηρήσεως της κοινοτικής νομιμότητας, η προσφυγή αυτή έχει αντικειμενικό χαρακτήρα. Είναι παραδεκτή ακόμη και αν η καταγγελομένη συμπεριφορά δεν προκάλεσε ζημία ούτε άσκησε αρνητική επίδραση στη λειτουργία της κοινής αγοράς<sup>173</sup>. Αντιθέτως, η αγωγή αποζημιώσεως έχει υποκειμενικό χαρακτήρα, ο οποίος επιβάλλει να λαμβάνεται υπόψη τόσο η σοβαρότητα του πταίσματος όσο και η σπουδαιότητα της ζημίας.

161. Τι συμβαίνει με τις απαιτήσεις του κοινοτικού δικαίου εκτός της περιπτώσεως της μη μεταφοράς μιας οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο; Η ευθύνη του κράτους μπορεί να οφείλεται σε παραλείψη πράξεως (διατήρηση παρανόμων κανόνων ή μη έκδοση πράξεων απαραίτητων για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου). Μπορεί επίσης να οφείλεται σε παραβάσεις από θετικές πράξεις, όπως είναι η θέσπιση κανονιστικής ρυθμίσεως αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο.

172 — Βλ., ως προς το σημείο αυτό, τη σκέψη 18 της αποφάσεως της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 106/87 έως 120/87, Αστερίξ κ.λπ. (Συλλογή 1988, σ. 5515).

173 — Απόφαση της 11ης Απριλίου 1978, 95/77, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή τόμος 1978, σ. 305, σκέψη 13).

162. Είναι εύκολο να καταδειχθεί τι δεν μπορεί να καλύψει η έννοια της «παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου». Η απαίτηση της αποδείξεως δόλου ή μιας «*misfeasance in public office*» φαίνεται αντίθετη προς την αρχή της αποτελεσματικότητας. Αντιθέτως, το πλέον ελαφρύ πταίσμα ή η πλέον συγχωρητέα αμέλεια δεν πρέπει να αρκούν για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης του κράτους. Η ταχεία και πολύπλοκη εξέλιξη του κοινοτικού δικαίου απαγορεύει μια τέτοια αυστηρότητα. Θα διέκρινα στην περίπτωση αυτή παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου.

163. Είναι πιο λεπτό το ζήτημα του καθορισμού αυτού που καλύπτει η έννοια της «παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου».

164. Ένα βαρύ πταίσμα που ορίζεται ως η παράβαση σαφούς διατάξεως του κοινοτικού δικαίου (ή μιας ήδη ερμηνευθείσας από το Δικαστήριο διατάξεως) ή ως επαναλαμβανομένη παράβαση — ή συνεχιζόμενη παρά την απόφαση περί παραβάσεως — θα πρέπει, χωρίς καμία αμφιβολία, να επισύρει την ευθύνη του κράτους. Κατά τη γνώμη μου, σ' αυτό τον τύπο πταίσματος ανήκει το γεγονός της αρνήσεως εκ μέρους κράτους μέλους να χορηγήσει άδειες εξαγωγής ζώωντων ζώων για τον λόγο ότι το σφαγείο προορισμού δεν τηρεί τις κοινοτικές διατάξεις οσάκις: 1) το εν λόγω κράτος δεν είναι σε θέση να αποδείξει μια τέτοια παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και στηρίζεται σε έναν κίνδυνο κακής μεταχειρίσεως<sup>174</sup>. 2) η Επιτροπή το έχει ειδοποιήσει από μνημών ότι

174 — Σκέψη 7 της αποφάσεως περί παραπομπής. Φαίνεται, εξάλλου, ότι η British Meat and Livestock Commission είχε λάβει βεβαιώσεις ότι το οικείο σφαγείο είχε άδεια και συμμορφωνόταν προς την κοινοτική οδηγία.

αυτά τα μέτρα αντιποίνων είναι αντίθετα προς το κοινοτικό δίκαιο <sup>175</sup>.

165. Ομοίως, θεωρώ ότι, οσάκις ένα κράτος μέλος εκδίδει, σ' έναν τομέα που, σαφώς, εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Συνθήκης, έναν νόμο επιβάλλοντα ρητώς όρο ιθαγενείας για την εγκατάσταση στο έδαφος του χωρίς να μπορεί να προβληθεί καμία αιτιολογία στηριζομένη στο κοινοτικό δίκαιο, το εν λόγω κράτος φέρει ευθύνη, η οποία πρέπει να μπορεί εύκολα να στοιχειοθετηθεί.

166. Το κοινοτικό δίκαιο δεν θα απαγόρευε εθνική κανονιστική ρύθμιση ή εθνική νομολογία που θα δέχονταν την ευθύνη του κράτους λόγω απλού πταίσματος, δεδομένου ότι σημασία έχει η αγωγή αποζημιώσεως κατά του κράτους λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου να υπόκειται στις ίδιες προϋποθέσεις με την ίδιας φύσεως αγωγή του εσωτερικού δικαίου.

167. Το γαλλικό κράτος κλήθηκε υπεύθυνο για τη ζημία που υπέστη ένας αιτούμενος εργασία κάτοικος Βελγίου και εργαζόμενος στη Γαλλία, λόγω του πταίσματος της γαλλικής διοικήσεως, η οποία είχε παράσχει ανακριβείς πληροφορίες ως προς τους όρους

αποζημιώσεως της ανεργίας του <sup>176</sup>. Σημειώνεται ότι η ευθύνη του κράτους έγινε δεκτή ενώ η διάταξη του κανονισμού (ΕΟΚ) 1408/71 <sup>177</sup>, για την εφαρμογή της οποίας επρόκειτο, υποβλήθηκε στο Δικαστήριο μεταγενέστερα από άλλο εθνικό δικαστήριο προς ερμηνεία.

168. Η εκτίμηση του πταίσματος αυτού εξαρτάται επίσης από την εξουσία εκτιμήσεως και το περιθώριο χειρισμών που διαθέτει το κράτος στον τομέα που αυτό ρυθμίζει.

169. Κατά τη γνώμη μου πρόκειται, πράγματι, για την κύρια διδαχή που απορρέει από την απόφαση Francovich: *η φύση του απαιτούμενου για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης του κράτους πταίσματος εξαρτάται από τη φύση της κοινοτικής υποχρεώσεως που αυτό υπέχει και από τη φύση της διαπραχθείσας παραβάσεως* <sup>178</sup>. Αν το κράτος μέλος παραβίασε το κοινοτικό δίκαιο σ' έναν τομέα όπου έχει δεσμευμένη αρμοδιότητα, η ευθύνη του θα πρέπει να μπορεί να στοιχειοθετείται ευκολότερα απ' ό,τι όταν ενεργεί σ' έναν τομέα που διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως.

170. Πρόσφατη απόφαση του γαλλικού Cour de cassation δείχνει πως το σύστημα της ευθύνης του κράτους πρέπει να προσαρμο-

175 — Από τις συζητήσεις κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση προκύπτει ότι η Επιτροπή γνωστοποίησε τη θέση της στην Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου από τον Ιούλιο 1992.

176 — Απόφαση του γαλλικού Conseil d'État της 20.1.1988, Aubin, *Recueil Lebon*, σ. 20.

177 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1971, περί εφαρμογής των συστημάτων κοινωνικής ασφαλίσεως στους μισθωτούς και στα μέλη των οικογενειών τους που διακινούνται εντός της Κοινότητας (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 73).

178 — Βλ. τη σκέψη 38 της αποφάσεως Francovich.

ζεται ανάλογα με την έκταση της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτει η διοίκηση.

171. Έτσι, στον τομέα της ευθύνης του κράτους λόγω της πλημμελούς λειτουργίας των υπηρεσιών της δικαιοσύνης, το γαλλικό Cour de cassation<sup>179</sup> διαπίστωσε, σε εγκύκλιο της 10ης Οκτωβρίου 1980 του Υπουργείου Δικαιοσύνης διατάζονσα την εισαγγελία να ασκήσει ποινική δίωξη κατά των εταιριών που διένεμαν διαφημίσεις για οιοπνευματώδη ποτά εισαχθέντα κατά παράβαση των άρθρων L 17 και L 18 του κώδικα περί λιανικής πώλησεως των ποτών, βαρύνοντάς τα ως ενοχλήματα. Η εισαγγελία δυνάμενο να επισύρει την ευθύνη του κράτους εφόσον η γαλλική κανονιστική ρύθμιση σχετικά με τη διαφήμιση των οιοπνευματωδών είχε κριθεί από το Δικαστήριο ως εισαγάγουσα διακρίσεις και αντίθετη προς το άρθρο 30 της Συνθήκης<sup>180</sup>.

172. Είναι σαφές ότι, όσον αφορά την προϋπόθεση παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου, δεν είναι το σύστημα της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου που πρέπει να ευθυγραμμιστεί προς εκείνο του άρθρου 215 της Συνθήκης. Αυτή η ευθυγράμμιση θα είχε ως αποτέλεσμα να καταστεί σχεδόν αδύνατη η στοιχειοθέτηση της ευθύνης του κράτους, όπως το αποδεικνύει η απόφαση Bourgoin κατά Ministry of Agriculture, Fisheries and Food<sup>181</sup>, του Court of Appeal, η οποία

εμπνέεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου ως προς την εξωσυμβατική ευθύνη. Αντιθέτως, προτείνω ακριβώς το αντίστροφο. Όπως στον τομέα της ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου, οι προϋποθέσεις στοιχειοθετήσεως της ευθύνης της Κοινότητας λόγω της κανονιστικής δραστηριότητάς της θα πρέπει, όσον αφορά το πταίσμα, κατά μερίζονα λόγο να προσαρμόζονται ανάλογα με τη μεγαλύτερη ή μικρότερη εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει ο κοινοτικός νομοθέτης. Η θεωρία προτείνει από καιρό μια τέτοια εξέλιξη των προϋποθέσεων εφαρμογής του άρθρου αυτού: «Δεν νοείται το ίδιο σύστημα ευθύνης να εφαρμόζεται στους βασικούς κανονισμούς του Συμβουλίου και στους κανονισμούς που εκδίδει η Επιτροπή δυνάμει εξουσιοδοτήσεως του Συμβουλίου. Αν το Συμβούλιο δεν αξίζει να αντιμετωπίζεται ως ένας δημοκρατικώς εκλεγείς νομοθέτης, κατά μερίζονα λόγο ισχύει αυτό για την Επιτροπή.»<sup>182</sup>

173. Εξάλλου, πρόκειται για μια εξέλιξη που το Δικαστήριο ήδη ξεκίνησε επ' ευκαιρία της ευθύνης της Κοινότητας στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚΑΧ:

«(...) για να εκτιμηθεί η φύση του πταίσματος που πρέπει να συντρέχει για να γεννάται ευθύνη της Κοινότητας είτε βάσει του άρθρου 34 είτε βάσει του άρθρου 40, τα οποία, όπως αναφέρθηκε, δεν παρέχουν καμία σχετική διευκρίνιση, τα σημεία αναφοράς αποτελούν οι τομείς στους οποίους

179 — Απόφαση 419 P του chambre commerciale, United Distillers, John Walker και Tanqueray Gordon/Agent judiciaire du trésor public και ministère de la Justice, της 21ης Φεβρουαρίου 1995, *Le Quotidien juridique*, 1995, αριθ. 27, σ. 6.

180 — Αποφάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 1980, 168/78, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Σύλλογος τόμος 1980/Ι, σ. 181), και της 10ης Ιουλίου 1980, 152/78, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Σύλλογος τόμος 1980/ΙΙ, σ. 509).

181 — Προακατέθηκε.

182 — Joliet, R.: *Le contentieux des Communautés européennes*, 1981, σ. 270.

παρεμβαίνει και οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες παρεμβαίνει το κοινοτικό όργανο. Συναφώς πρέπει να λαμβάνονται υπόψη, μεταξύ άλλων, ο περίπλοκος χαρακτήρας των εγκαταστάσεων που πρέπει να ρυθμίσει το όργανο, οι δυσχέρειες εφαρμογής των νομοθετικών κειμένων και τα περιθώρια εκτιμήσεως που διαθέτει το όργανο δυνάμει των κειμένων αυτών»<sup>183</sup>.

B — Αποτελεί η απόφαση περί παραβάσεως προϋπόθεση της αγωγής αποζημιώσεως κατά του κράτους για παραβίαση του κοινοτικού δικαίου;

174. Διεπομένη από το εθνικό δίκαιο, η αγωγή αποκαταστάσεως της προκληθείσας ζημίας λόγω της πράξεως του κράτους συμβιβάζεται προς το κοινοτικό δίκαιο *μόνον αν εγγύεται αποτελεσματική προστασία των συμφερόντων του ιδιώτη που επικαλείται το κοινοτικό δίκαιο*.

175. Επομένως, η αγωγή αυτή πρέπει να τηρεί, πρωτίστως, τις αρχές της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της αποτελεσματικότητας που το Δικαστήριο έθεσε επ' ευκαιρία της αγωγής περί ανακτήσεως του αχρεωστήτως καταβληθέντος ή επ' ευκαιρία των προσωρινών μέτρων και που επανέλαβε με την απόφαση Francovich<sup>184</sup>. Η στρεφόμενη κατά του κράτους αγωγή αποζημιώσεως δεν πρέπει να μπορεί να αποκλείεται

λόγω του ότι ακριβώς στηρίζεται σε παραβίαση του κοινοτικού δικαίου.

176. Η αρχή της αποτελεσματικότητας έχει εν προκειμένω συγκεκριμένη συνέπεια: *το οικείο κράτος μέλος δεν μπορεί να εξαρτά τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης του από την ύπαρξη αποφάσεως περί παραβάσεως*, αυτό δε για πολλούς λόγους. Αυτή η απαίτηση θα είχε ως αποτέλεσμα:

— να εμποδίζεται η αγωγή αποζημιώσεως, δεδομένου ότι όπως είναι γνωστόν ο ιδιώτης έχει μόνον μια πολύ έμμεση και συγκριτική πρόσβαση στη διαδικασία λόγω παραβάσεως, την οποία δεν ελέγχει·

— να μη λαμβάνεται υπόψη το ευρύ κύρος των προδικαστικών αποφάσεων περί ακυρότητας ή περί ερμηνείας<sup>185</sup> (η απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1985 του tribunal administratif de Pau, Steinhauser<sup>186</sup>, κατέδρασε το γαλλικό κράτος σε αποκατάσταση της ζημίας που προκλήθηκε από την εφαρμογή εθνικών μέτρων αντίθετων προς το κοινοτικό δίκαιο, αφού το ασυμβίβαστό τους διαπιστώθηκε με προδικαστική απόφαση περί ερμηνείας).

183 — Σκέψη 24 της αποφάσεως της 30ής Ιανουαρίου 1992, συνεδικιασθείσες υποθέσεις C-363/88 και C-364/88, Finsider κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-359).

184 — Σκέψη 43.

185 — Ως προς τις αποφάσεις περί εκτιμήσεως του κύρους, βλ. την σκέψη 13 της αποφάσεως της 13ης Μαΐου 1981, 66/80, International Chemical Corporation (Συλλογή 1981, σ. 1191).

186 — Δεν έχει δημοσιευθεί, αναφέρεται από τους Simon, D. και Baran, A., ό.π.κ. στην υποσημείωση 150, σ. 172.



- να εμποδίζεται οποιαδήποτε ταχεία αποζημίωση εφόσον θα αναστρέλλεται μέχρι τη δημοσίευση της απόφασης περί παραβίασης και να εμποδίζεται η αποκατάσταση των ζημιών που γεννώνται πριν από την απόφαση αυτή·
- να λησμονείται ότι τίποτε δεν απαγορεύει σ' ένα εθνικό δικαστήριο να κρίνει μια απόφαση ή μια πράξη *εσωτερικού δικαίου* ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο (το Δικαστήριο διαθέτει το μονοπώλιο εκτιμήσεως του κύρους των *κοινοτικών πράξεων*)·
- να μη λαμβάνεται υπόψη η απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1982, *Waterkeyn* κ.λπ.<sup>187</sup>, κατά την οποία τα «(...) δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών απορρέουν από τις ίδιες τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, οι οποίες έχουν άμεσο αποτέλεσμα στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών (...)»<sup>188</sup> και όχι από την ενδεχομένη απόφαση περί παραβίασης.

έχουν ήδη αναγνωρίσει την ευθύνη του κράτους λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου, φρόντισαν να διαπιστώσουν την ύπαρξη παραβίασεως που καθιστά δυνατή την απόδειξη της παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου. Δεν είναι βέβαιον ότι αυτό το ανήγαγαν σε προϋπόθεση της ευθύνης του κράτους. Με λίγα λόγια, η ύπαρξη αποφάσεως περί παραβίασεως δεν αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση της αγωγής αποζημιώσεως. Μπορεί να αποτελεί *επαρκή* προϋπόθεση. Κατά την εφαρμογή των εσωτερικών δικονομικών κανόνων, η ύπαρξη αυτής της αποφάσεως μπορεί να έχει σημασία: σκέπτομαι όμως ιδιαίτερος τον καθορισμό της ενάρξεως των προθεσμιών παραγραφής. Επιπλέον, η ύπαρξη αποφάσεως περί παραβίασεως θα καθιστά δυνατό να στοιχειοθετείται ευκολότερα η ευθύνη του κράτους. Έτσι εξηγώ τη νομολογία του Δικαστηρίου με την οποία κρίνεται παραδεκτή η βάση του άρθρου 169 της Συνθήκης προσφυγή ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία η παράβαση εξέλιπε μετά την προθεσμία που η Επιτροπή έταξε με την αιτιολογημένη γνώμη<sup>189</sup>. Τέλος, το κράτος είχε τον καιρό να επανεξετάσει τη θέση του κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία. Αυτό δεν συμβαίνει στην περίπτωση αποφάσεως του Δικαστηρίου κατόπιν προδικαστικής παραπομπής<sup>190</sup>.

177. Τέλος, θα καθιστούσε αδύνατη την αγωγή αποζημιώσεως σε μια περίπτωση όπως αυτή της διαφοράς της κύριας δίκης χωρίς να συντρέχει λόγος να ξετασθεί περαιτέρω η υπόθεση εφόσον το ασυμβίβαστο προς το κοινοτικό δίκαιο της πράξεως της διοικήσεως θα απορρέει — αν με παρακολουθείτε — από μια απόφαση εκδοθείσα κατόπιν προδικαστικής παραπομπής και όχι από απόφαση περί παραβίασεως. Ορισμένα εσωτερικά δικαστήρια, τα οποία

### Γ — Η ζημία

178. Εξ ορισμού, ο νόμος αφορά εκτεταμένο αριθμό αποδεκτών. Για τον λόγο αυτό, το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί να απαγορεύσει σ' ένα κράτος μέλος να απαιτεί, προκειμένου να στοιχειοθετηθεί η ευθύνη του, η ζημία να είναι ειδική, να αφορά ορισμένο

187 — Συνεδικασθείσες υποθέσεις 314/81, 315/81, 316/81 και 83/82 (Συλλογή 1982, σ. 4337).

188 — Σκέψη 15.

189 — Βλ. την παρατεθείσα ανωτέρω, στην υποσημείωση 68, νομολογία.

190 — Βλ. υποσημείωση 60, Van Gerven W., όπ.π., υποσημείωση 71.

μόνον αριθμό θυμάτων και να είναι ασυνήθης, για παράδειγμα, υπερβαίνοντας τους συνήθεις κινδύνους που είναι συμφυείς με τις δραστηριότητες των επιχειρηματιών στον οικείο τομέα.

179. Σε πολλά εσωτερικά δίκαια, η ευθύνη του νομοθέτη υπόκειται σε αυστηρούς κανόνες ως προς τη φύση της ζημίας. Αυτή πρέπει να είναι ασυνήθης και ειδική<sup>191</sup>.

180. Η αυστηρότητα αυτή απαντά εκ νέου στο κοινοτικό δίκαιο περί της εξωσυμβατικής ευθύνης.

181. Έτσι, με την απόφαση Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, το Δικαστήριο διαπίστωσε «(...) ότι ο κοινοτικός νομοθέτης, παραλείποντας πλήρως (...) να λάβει υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση μιας σαφώς διακεκριμένης κατηγορίας επιχειρηματιών (...), υπερέβη, προδήλως και σοβαρώς, τα όρια της εξουσίας του εκτιμήσεως, παραβιάζοντας έτσι καταφώνως υπέρτερο κανόνα δικαίου»<sup>192</sup>.

191 — Βλ. την έννοια του «Sonderopfer» στο γερμανικό δίκαιο (αποφάσεις του Bundesgerichtshof της 10.6.1953, BGHZ 6, σ. 270, και της 25.4.1960, BGHZ 32, σ. 208) και την έννοια της «anormal et spécial» («ασυνήθους και ειδικής») ζημίας που περιλαμβάνεται στην απόφαση του γαλλικού Conseil d'Etat, Société anonyme des produits laitiers «La Fleurette», προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 113.

192 — Προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 137, σκέψη 12.

182. Με την απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1979, Dumortier frères κ.λπ. κατά Συμβουλίου<sup>193</sup>, το Δικαστήριο δέχθηκε την αγωγή αποζημιώσεως, διαπιστώνοντας ότι η παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων

«(...) έθιγε μια περιορισμένη και σαφώς οριοθετούμενη ομάδα επιχειρηματιών»<sup>194</sup>.

183. Η ζημία μπορεί να συνίσταται σε διαφυγόν κέρδος ή ακόμη σε «απώλεια ευκαιρίας», αλλά πρέπει να είναι βεβαία. Ζημία η οποία στηρίζεται «(...) σε στοιχεία καθαρά κερδοσκοπικού χαρακτήρα» δεν αποκαθίσταται<sup>195</sup>.

184. Ποια αποκατάσταση μπορεί να διεκδικεί το θύμα;

185. Από την προπαρατεθείσα απόφαση του Δικαστηρίου Marshall II<sup>196</sup>, είναι γνωστόν ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επιβάλλει ένα όριο στο ύψος της αποζημιώσεως που οφείλεται στο θύμα δυσμενούς διακρίσεως στηριζομένης στο φύλο, οσάκις το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, όπως ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο, προβλέπει την πλήρη αποκατάσταση.

193 — Συνεκδικασθείσες υποθέσεις 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 και 45/79, Σύλλογος τόμος 1979/II, σ. 515.

194 — Σκέψη 11.

195 — Kampfmeier κ.λπ. κατά Επιτροπής, προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 100, σ. 343.

196 — Σκέψη 34.

186. Σε περίπτωση ευθύνης του κράτους λόγω παραβίασεως του κοινοτικού δικαίου, η αποκατάσταση της ζημίας την οποία υπέστη το θύμα πρέπει να είναι *πλήρης*. Η αρχή της «*restitutio in integrum*» καθιστά δυνατή, πράγματι, την αποκατάσταση της περιουσίας του θύματος στην κατάσταση όπου θα βρισκόταν αν δεν είχε ποτέ πραγματοποιηθεί παραβίαση του κοινοτικού δικαίου. Στις προτάσεις του στο πλαίσιο της προπαρατεθείσας αποφάσεως Dumortier frères κ.λπ. κατά Συμβουλίου<sup>197</sup>, ο γενικός εισαγγελέας Capotorti κατέδειξε ότι η αρχή αυτή ήταν κοινή στα νομικά συστήματα των κρατών μελών. Το Δικαστήριο καθιέρωσε την αρχή αυτή στο πλαίσιο του άρθρου 215 της Συνθήκης: «(...) το ποσό των οφειλόμενων από την Κοινότητα αποζημιώσεων πρέπει να αντιστοιχεί στις ζημιές που προκλήθηκαν απ' αυτήν»<sup>198</sup>.

#### Δ — Η αιτιώδης συνάφεια

187. Η εκτίμηση της αιτιώδους συναφείας εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο.

188. Εγείρει ένα λεπτό ζήτημα επί του οποίου η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το άρθρο 215 της Συνθήκης παρέχει ορισμένες ενδείξεις. Αποτελεί η αμέλεια του διαδίκου λόγο απαλλαγής ή περιορισμού της ευθύνης της Κοινότητας;

197 — Παράγραφος 4 των προτάσεων.

198 — Σκέψη 34 της προπαρατεθείσας στην υποσημείωση 137 αποφάσεως Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής.

189. Με τις προτάσεις του στο πλαίσιο της αποφάσεως Compagnie Continentale France κατά Συμβουλίου<sup>199</sup>, ο γενικός εισαγγελέας Trabucchi εξέτασε τις συνέπειες της αμέλειας την οποία είχε επιδείξει το θύμα: «(...) η ενδεχομένη αμέλεια του θύματος επενεργεί ως *συντρέχουσα αιτία* και μπορεί επίσης να ληφθεί υπόψη ως στοιχείο ικανό να *διακόψει τον αιτιώδη σύνδεσμο* μεταξύ της διαπιστωθείσας υπαίτιας συμπεριφοράς και της ζημίας»<sup>200</sup>.

#### 190. Διαπιστώνοντας ότι

«(...) η εταιρία, ως συνετός εξαγωγέας, πλήρως ενημερωμένος επί των συνθηκών της αγοράς, δεν αγνοούσε και, εν πάση περιπτώσει, δεν μπορούσε να αγνοεί ότι αυτή ήταν η κατάσταση (εξέλιξη των τιμών στην διεθνή αγορά παρασύρουσα σε πώση των εξισωτικών ποσών), κατά το χρονικό σημείο της συνάφειας των συμβάσεων, και τις συνέπειες που θα προέκυπταν από αυτές για τα εξισωτικά ποσά»,

το Δικαστήριο έκρινε, με την απόφαση που εκδόθηκε στο πλαίσιο της υποθέσεως αυτής, ότι

«(...) συνεπώς, η προβαλλομένη ζημία δεν προκλήθηκε από τη συμπεριφορά του Συμβουλίου»<sup>201</sup>.

199 — Απόφαση της 4ης Φεβρουαρίου 1975, υπόθεση 169/73 (Συλλογή τόμος 1975, σ. 53).

200 — Σκέψη 78, η υπογράμμιση είναι δική μου. Βλ., επίσης, την παράγραφο 38 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Van Gerven στο πλαίσιο της αποφάσεως Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, που προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 137.

201 — Σκέψεις 28 και 32.

Έτσι, η αγωγή του θύματος δεν τελεσφόρησε, όχι επειδή αυτός συνέβαλε στην πρόκληση της ζημίας, αλλά διότι παρέλειψε να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να την αποφύγει ή να την ελαττώσει.

για την άσκηση αγωγής. Καθόσον ενεργεί εντός της προθεσμίας παραγραφής, το δικαίωμά του πρέπει να έχει ένα περιεχόμενο. Η άσκηση αγωγής αποκαταστάσεως εντός της προθεσμίας αυτής πρέπει να θεωρείται ως «δέουσα επιμέλεια».

191. Η υπόθεση *Brasserie du Pêcheur*<sup>202</sup>, της οποίας το Δικαστήριο επελήφθη ακολουθώντας, δείχνει όλη τη σπουδαιότητα του ζητήματος της διακοπής της αιτιώδους συναφείας εξαιτίας του θύματος σε περίπτωση ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.

— το *παίσμα* του θύματος μπορεί να απαλλάσσει μερικώς ή εξ ολοκλήρου τον νομοθέτη από την ευθύνη του, αλλά το γεγονός ότι το θύμα δεν άσκησε αγωγή αποζημιώσεως, ενώ το δικαίωμά του για την άσκηση αγωγής δεν παραγράφηκε ακόμα, συνιστά *παίσμα*;

192. Θα προβώ στο σημείο αυτό σε τέσσερις παρατηρήσεις:

— η εκτίμηση της αιτιώδους συναφείας εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο·

— κατά τη γνώμη μου, δεν είναι ορθό να υποστηρίζεται ότι, μη ασκώντας αγωγή, το θύμα συνέβαλε στην επέλευση της ζημίας. Αυτή προϋπάρχει της αμέλειας του θύματος. Επέρχεται ανεξάρτητα από την αγωγή (ή τη μη άσκηση αγωγής) αυτού του τελευταίου.

— βεβαίως, με την απόφαση *Mulder* κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής<sup>203</sup>, το Δικαστήριο αναγνώρισε: «(...) γενική αρχή που είναι κοινή στα νομικά συστήματα των κρατών μελών κατά την οποία το ζημιοθέν πρόσωπο, αν δεν θέλει να υποστεί το ίδιο τη ζημία, πρέπει να επιδείξει τη δέουσα επιμέλεια για να περιοριστεί η έκταση της ζημίας<sup>204</sup>». Πολύ γενικά, η αμέλεια ή η παράλειψη ενεργείας εκ μέρους του θύματος τιμωρείται με την *παραγραφή* του δικαϊωμάτος του

Ε — Η ένσταση παράλληλης προσφυγής

193. Το αποφασιστικό ερώτημα, αντιθέτως, είναι το ερώτημα αν το κοινοτικό δίκαιο μπορεί να απαγορεύει την απαίτηση εσωτερικού δικαίου να εξαντλούνται τα υπόλοιπα ένδικα μέσα προτού γίνει δεκτή η άσκηση αγωγής αποζημιώσεως, πράγμα που φαίνεται να προτείνει η προπαρατεθείσα απόφαση *Wagner Miret*.

202 — Προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 35.

203 — Προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 137.

204 — Σκέψη 33.

194. Οσάνις, είτε εκ προθέσεως, είτε εξ αμελείας, το θύμα παρέλειψε να παύσει τη ζημία χρησιμοποιώντας τα υπάρχοντα ένδικα μέσα, μπορεί ακόμη να καταστείσει υπεύθυνο το κράτος; Είναι η αγωγή αποκαταστάσεως επικουρική σε σχέση προς τα ένδικα μέσα που καθιστούν δυνατή την παύση των ζημιογόνων αποτελεσμάτων της πράξεως;

195. Οι εφαρμοστέοι κανόνες κατά το περιεχόμενο της δίκαιο στη Γερμανία<sup>205</sup> και τη Δανία<sup>206</sup> φαίνεται ότι ακολουθούν την κατεύθυνση αυτή.

196. Θα εξετάσω, πρώτον, τη θεωρία της εξαντλήσεως των δικαιωμάτων σε περίπτωση άμεσης προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου.

197. Σε σχέση προς άλλους τύπους προσφυγών που μπορούν να ασκηθούν απευθείας ενώπιον του Δικαστηρίου, η αυτοτέλεια της αγωγής αποζημιώσεως είναι στην πράξη πλήρης, εκτός μιας εξαιρέσεως της οποίας πρέπει βεβαίως να καθοριστεί η έκταση.

205 — Άρθρο 839, τρίτο εδάφιο, του Bürgerliches Gesetzbuch, από το οποίο προκύπτει ότι το θύμα καθίσταται εκπρόθεσμο ως προς την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως οσάνις διέθετε ένδικο μέσο για να τεμαχίσει τη ζημία, ή για να τη μειώσει, και δεν το χρησιμοποίησε, όπως είναι η προσφυγή ανυπόθεσης που καθιστά δυνατή την εξαφάνιση της πράξεως που προκάλεσε τη ζημία.

206 — Παρατηρήσεις της Δανικής Κυβερνήσεως, παράγραφος 3.

198. Από την απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1986, Krohn κατά Επιτροπής<sup>207</sup> προκύπτει ότι η ενσταση παράλληλης προσφυγής μπορεί να προβάλλεται μόνον κατ' εξαίρεση. Η αγωγή αποζημιώσεως είναι απαράδεκτη στην εξαιρετικά συγκεκριμένη περίπτωση κατά την οποία «(...) επιδιώκεται 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 αποφάσεως»<sup>208</sup>.

199. Αφ' ης η προσβαλλομένη πράξη έχει γενικό και απρόσωπο χαρακτήρα, δεν είναι πλέον δυνατή η επίκληση της ενστάσεως παράλληλης προσφυγής.

200. Ως προς τη σχέση μεταξύ των αγωγών που ασκούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και της αγωγής αποζημιώσεως ενώπιον του Δικαστηρίου, αυτή η τελευταία είναι απαράδεκτη μόνον αν ο πολίτης είχε την ευχέρεια να επιτύχει ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων την πλήρη αποκατάσταση της ζημίας του<sup>209</sup>.

207 — Υπόθεση 175/84, Συλλογή 1986, σ. 753.

208 — Σκέψη 33.

209 — Βλ. τη σκέψη 11 της αποφάσεως της 12ης Απριλίου 1984, 281/82, Uniflex κατά Επιτροπής και Συμβουλίου (Συλλογή 1984, σ. 1969), την παράγραφο 14 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Darmon στο πλαίσιο της προπαρατεθείσας στην υποσημείωση 140 αποφάσεως Cato κατά Επιτροπής και τη σκέψη 15 της αποφάσεως της 30ής Μαρτίου 1989, 20/88, Roquette frères κατά Επιτροπής (Συλλογή 1989, σ. 1553). Βλ., επίσης, τη σκέψη 14 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Amylum και Tunnel Refineries κατά Συμβουλίου και Επιτροπής.

201. Το ζήτημα αν κράτος μέλος μπορεί να αντιτάξει στην άσκηση αγωγής αποζημιώσεως στρεφόμενη κατ' αυτού του ίδιου ένσταση παράλληλης προσφυγής είναι ζήτημα καθαρά εσωτερικού δικαίου και δεν αποκειται στο Δικαστήριο να το λύσει. Το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει την απαίτηση εσωτερικού δικαίου να εξαντλούνται τα άλλα ένδικα μέσα πριν από την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως, παρά μόνον κατά το μέτρο που η αρχή αυτή έχει ως αποτέλεσμα να καθίσταται αδύνατη ή σχεδόν αδύνατη η άσκηση της αγωγής αποζημιώσεως. Τέλος, καμία αρχή του κοινοτικού δικαίου δεν επιβάλλει, κατά τη γνώμη μου, όπως η εν λόγω ένσταση παράλληλης προσφυγής επιβάλλεται στα κράτη μέλη. Στο δίκαιο αυτό δεν απαντά κανένα νομικό έρεισμα για την καθιέρωση ιεραρχίας μεταξύ των ενδίκων μέσων εσωτερικού δικαίου.

σεως της ευθύνης του κράτους οσάκις προβάλλεται κατ' αυτού παραβίαση του κοινοτικού δικαίου.

204. Φαίνεται ότι, με την απόφαση της 25ης Ιουνίου 1992, *Kinklees MBL κατά Wickes*<sup>211</sup>, η οποία εκδόθηκε ως προς το Sunday trading, το House of Lords δεν απέκλεισε τη δυνατότητα αποδοχής της ευθύνης του νομοθέτη λαμβάνοντας υπόψη τη γενική διατύπωση που χρησιμοποιήθηκε στις σκέψεις 33 έως 37 της αποφάσεως *Francovich*, «(...) it is in my opinion right that in the present case your Lordships should proceed on the basis that if (...) the court should hold that section 47 of the Shops Act 1950 is invalid as being in conflict with article 30 of the Treaty, the United Kingdom may be obliged to make good damage caused to individuals by the breach of article 30 for which it is responsible»<sup>212</sup>.

### VIII — Πρόταση

202. Με την απόφαση *Factortame κ.λπ.* II<sup>210</sup>, το House of Lords όρισε τη θέσπιση του *European Communities Act* του 1972 ως «την εκούσια αποδοχή εκ μέρους του Κοινοβουλίου των ορών που η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου επέβαλε στη νομοθετική του κυριαρχία».

203. Κατόπιν της αποφάσεως αυτής, τα βρετανικά δικαστήρια άγονται στην επανεξέταση των προϋποθέσεων στοιχειοθετή-

205. Αυτή η εξέλιξη θα πρέπει κατ' ανάγκη να επηρεάσει την ευθύνη του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως.

206. Αν, ακολουθώντας την προπαρατεθείσα απόφαση *Bourgoin*, του *Court of Appeal*, το εθνικό δικαστήριο κρίνει 1) ότι απλή παραβίαση του κοινοτικού δικαίου από την εθνική διοίκηση μπορεί μόνον να αποτελέσει αντικείμενο αναγνωριστικής αποφάσεως στο πλαίσιο της διαδικασίας

210 — (1990) 3 WLR, σ. 818.

211 — (1992) 3 WLR, σ. 170.

212 — (1992) 3 WLR, σ. 189, Α και Β.

«judicial review»· 2) ότι αγωγή αποζημιώσεως είναι δυνατή μόνο στην περίπτωση αποδείξεως καταχρήσεως εξουσίας (abuse of power) κατά την εφαρμογή του εθνικού δικαίου, θα πρέπει να εξετάσει τη θέση αυτή σε σχέση με τους ακολούθους κανόνες και αρχές του κοινοτικού δικαίου:

- 1) το άρθρο 34 της Συνθήκης έχει άμεσο αποτέλεσμα δυνάμει της αποφάσεως της 13ης Δεκεμβρίου 1983, *Apple and Pear Development Council* <sup>213</sup>.
- 2) αποτελεσματική ένδικη προστασία της προσφεύγουσας, κατά την έννοια του κοινοτικού δικαίου, δεν εξασφαλίζεται με αναγνωριστική απόφαση εκδοθείσα στο πλαίσιο της διαδικασίας «judicial review» <sup>214</sup>.
- 3) στον εθνικό δικαστή εναπόκειται να επαληθεύσει ότι η απόδειξη αυτών των απαιτήσεων δεν υπερβαίνει τις δυνατότητες του θύματος. Μόνον ευρεία ερμηνεία της εννοίας του «*misfeasance in public office*» θα καθιστούσε δυνατή την εξασφάλιση στο θύμα αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων του.

207. Επιπλέον, ο περιορισμός της ευθύνης της διοικήσεως σ' αυτές τις περιπτώσεις θα σήμαινε την κατ' εξαίρεση στοιχειοθέτηση της ευθύνης αυτής. Η σύγκριση με τα

συστήματα της ανακτήσεως του αχρεωστήτως καταβληθέντος — που η απόφαση *Francovich* χαρακτηρίζει «ανάλογο ζήτημα» <sup>215</sup> προς αυτό της ευθύνης — ή της αναστολής εκτελέσεως, στο πλαίσιο των οποίων αρχεί η διαπίστωση του *παράνομου χαρακτήρα* του θεσπισθέντος από την εθνική διοίκηση συστήματος για να καταστεί δυνατός ο τερματισμός του παράνομου χαρακτήρα με την επιστροφή ή την προσωρινή αναστολή εκτελέσεως της παράνομης πράξεως — χωρίς να απαιτείται η απόδειξη προθέσεως —, αποδεικνύει, κατά τη γνώμη μου, ότι η αγωγή αποζημιώσεως δεν μπορεί να περιοριστεί σε τόσο σπάνιες περιπτώσεις.

208. Θα προβώ σε μια τελευταία παρατήρηση. Δεν μου φαίνεται δικαιολογημένος ο κατά χρόνον περιορισμός των αποτελεσμάτων της αποφάσεως του Δικαστηρίου. Ειδοποιημένη από την Επιτροπή ότι η μη χορήγηση αδειών εξαγωγής ήταν αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου δεν ήταν δυνατόν να αγνοεί ότι, εμμένοντας στην άρνηση αυτή, μπορούσε να ασκηθεί κατ' αυτής αγωγή αποζημιώσεως. Ας προστεθεί ότι το Δικαστήριο ουδέποτε προβαίνει αυτεπαγγέλτως στον περιορισμό αυτό.

209. Η σπουδαιότητα του ανοίγματος, που σας προτείνεται εν προκειμένω, δεν θα σας διαφύγει: «This sort of decentralized enforcement in the national courts, coupled with a European standard of remediation, has all the force of an invisible hand. It will support and advance the integration of Europe regardless of the uncertainties of European politics.» <sup>216</sup>

213 — Υπόθεση 222/82, Συλλογή 1983, σ. 4083, σκέψη 37.

214 — Βλ., ως προς το σημείο αυτό, την παράγραφο 44 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέα Van Gerven στο πλαίσιο της αποφάσεως *Banks*, προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 78. Βλ., επίσης, την αποκλίνουσα γνώμη του δικαστή *Oliver* στο πλαίσιο της προπαρατεθείσας υποθέσεως *Bougain*, ιδίως στις παραγράφους 55 και 65.

215 — Σκέψη 43.

216 — *Tash A. P.*, όπ.π., υποσημείωση 45, σ. 401.

210. Συνεπώς, καλώ το Δικαστήριο να αποφανθεί ότι:

- «1) α) Ένα κράτος μέλος μπορεί να επικαλείται το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΚ οσάκις ατελής οδηγία περι εναρμονίσεως σιωπά ως προς τις διαδικασίες ελέγχου των μέτρων που αυτή θεσπίζει.
- β) Ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να στηριχθεί στο άρθρο 36 της Συνθήκης για να περιορίσει τις εξαγωγές ζώων προς άλλο κράτος μέλος, το οποίο δεν τηρεί στο έδαφός του τις επιταγές της οδηγίας 74/577/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Νοεμβρίου 1974, σχετικά με την αναισθητοποίηση των ζώων πριν από τη σφαγή τους.
- 2) Επικουρικώς, το άρθρο 36 της Συνθήκης δεν επιτρέπει στο κράτος μέλος Α να λαμβάνει μέτρο γενικής και απόλυτης απαγορεύσεως των εξαγωγών προβάτων προς το κράτος μέλος Β προς σφαγή οσάκις δεν αποδεικνύεται ότι το σφαγείο προορισμού εντός του κράτους μέλους Β δεν τηρεί τις διατάξεις της οδηγίας.
- 3) Ένα κράτος μέλος υποχρεούται να αποκαθιστά τη ζημία που προκλήθηκε σε επιχειρηματία λόγω μη χορηγήσεως αδειας εξαγωγής κατά παράβαση του άρθρου 34 της Συνθήκης ΕΚ. Οι προϋποθέσεις στοιχειοθετήσεως της αγωγής αποζημιώσεως καθορίζονται από το εθνικό δίκαιο, υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της αρχής της αποτελεσματικότητας. Ειδικότερα, η αγωγή αποκαταστάσεως δεν μπορεί να υπόκειται σε προϋποθέσεις αποδείξεως που καθιστούν την εν λόγω αγωγή αδύνατη. Το ύψος της αποζημιώσεως θα καθοριστει από το εθνικό δικαστήριο. Δεν μπορεί να είναι κατώτερο του διαφυγόντος κέρδους που δεν αποκόμισε ο ενάγων λόγω της αρνήσεως να του χορηγηθούν άδειες εξαγωγής.»