

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 5ης Μαρτίου 1996 *

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-46/93 και C-48/93,

που έχουν ως αντικείμενο αιτήσεις του Bundesgerichtshof (C-46/93) και του High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (C-48/93), προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο των διαφορών που εκκρεμούν ενώπιον των αιτούντων δικαστηρίων μεταξύ

Brasserie du pêcheur SA

και

Bundesrepublik Deutschland,

και μεταξύ

The Queen

και

Secretary of State for Transport

* Γλώσσες διαδικασίας: η γερμανική και η αγγλική.

ex parte: Factortame Ltd κ.λπ.,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία της αρχής της ευθύνης του κράτους για ζημιές που προκαλούνται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενες σ' αυτό,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias (εισηγητή), Πρόεδρο, K. N. Κακούρη, D. A. O. Edward και G. Hirsch, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann και J. L. Murray, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: G. Tesaro

γραμματείς: H. von Holstein, βοηθός γραμματέας, και H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

- η Brasserie du pêcheur SA, εκπροσωπούμενη από τον H. Büttner, δικηγόρο Καρλσρούης,
- οι ενάγοντες 1 έως 36 και 38 έως 84 στην υπόθεση C-48/93, εκπροσωπούμενοι από τους D. Vaughan και G. Barling, QC, και D. Anderson, barrister, κατόπιν εντολής του S. Swabey, solicitor,
- οι ενάγοντες 85 έως 97 στην υπόθεση C-48/93, εκπροσωπούμενοι από τους N. Green, barrister, κατόπιν εντολής του N. Horton, solicitor,

- ο 37ος ενάγων στην υπόθεση C-48/93, εκπροσωπούμενος από τους N. Forwood, QC, και P. Duffy, barrister, κατόπιν εντολής των Holman Fenwick & Wilan, solicitors,

- η Γερμανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον E. Röder, Ministerialrat στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εθνικής Οικονομίας, επικουρούμενο από τον J. Sedemund, δικηγόρο Κολωνίας,

- η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από τον J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, επικουρούμενο από τους S. Richards, C. Vajda και R. Thompson, barristers,

- η Δανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. Molde, νομικό σύμβουλο του Υπουργείου Εξωτερικών,

- η Ισπανική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον A. J. Navarro González, Γενικό Διευθυντή Κοινοτικού Νομικού και Θεσμικού Συντονισμού, και τις R. Silva de Lapuerta και G. Calvo Díaz, abogados del Estado, του Νομικού Συμβούλου του Κράτους,

- η Γαλλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J.-P. Puissochet, Διευθυντή Νομικών Υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, και την C. de Salins, υποδιευθύντρια στη Διεύθυνση Νομικών Υποθέσεων στο ίδιο υπουργείο,

- η Ιρλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον M. A. Buckley, Chief State Solicitor,

- η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον A. Bos, νομικό σύμβουλο στο Υπουργείο Εξωτερικών,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους C. Timmermans, Αναπληρωτή Γενικό Διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας, J. Pipkorn, νομικό σύμβουλο, και C. Docksey, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις της Brasserie du pêcheur SA, εκπροσωπούμενης από τους H. Büttner και P. Soler-Couteaux, δικηγόρο Στρασβούργου, των εναγόντων 1 έως 36 και 38 έως 84 στην υπόθεση C-48/93, εκπροσωπούμενων από τους D. Vaughan, G. Barling, D. Anderson και S. Swabey, των εναγόντων 85 έως 97 στην υπόθεση C-48/93, εκπροσωπούμενων από τους N. Green, του 37ου ενάγοντος στην υπόθεση C-48/93, εκπροσωπούμενου από τους N. Forwood QC και P. Duffy, της Γερμανικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον J. Sedemund, της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενης από τους Sir N. Lyell, QC, Attorney General, και S. Richards, C. Vajda και J. E. Collins, της Δανικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον P. Biering, νομικό σύμβουλο του Υπουργείου Εξωτερικών, της Ελληνικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον Φ. Γεωργακόπουλο, πρόεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, της Ισπανικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τις R. Silva de Lapuerta και G. Calvo Díaz, της Γαλλικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τη C. de Salins, της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπούμενης από τον J. W. de Zwaan, βοηθό νομικό σύμβουλο στο Υπουργείο Εξωτερικών, και της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τους C. Timmermans, J. Pipkorn και C. Docksey, κατά τη συνεδρίαση της 25ης Οκτωβρίου 1994,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 28ης Νοεμβρίου 1995,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με διατάξεις της 28ης Ιανουαρίου 1993 και της 18ης Νοεμβρίου 1992, που περιήλθαν στο Δικαστήριο στις 17 Φεβρουαρίου 1993 και στις 18 Φεβρουαρίου 1993, αντιστοίχως, το Bundesgerichtshof (στην υπόθεση C-46/93) και το High

Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (στην υπόθεση C-48/93) υπέβαλαν, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με τις προϋποθέσεις γενέσεως ευθύνης κράτους μέλους λόγω ζημιών προκαλουμένων σε ιδιώτες εκ παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου καταλογιζομένων σ' αυτό.

Τα ερωτήματα αυτά ανέκριναν στο πλαίσιο δύο διαφορών, αφενός μεν μεταξύ της εταιρίας Brasserie du pêcheur SA (στο εξής: Brasserie du pêcheur) και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, αφετέρου δε μεταξύ της εταιρίας Factortame Ltd κ.λπ. (στο εξής: Factortame κ.λπ.) και του Ηνωμένου Βασιλείου της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας.

Υπόθεση C-46/93

Όπως ισχυρίστηκε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου η Brasserie du pêcheur, γαλλική ζυθοποιία με έδρα το Schiltigheim (Αλσατία), αναγκάστηκε, στα τέλη του 1981, να διακόψει τις εξαγωγές μπύρας προς τη Γερμανία, διότι οι αρμόδιες γερμανικές αρχές έκριναν ότι η μπύρα την οποία παρασκεύαζε δεν ανταποκρινόταν προς τις προϋποθέσεις του νόμου περί καθαρότητας, τις οποίες όριζαν τα άρθρα 9 και 10 του Biersteuergesetz, της 14ης Μαρτίου 1952 (νόμου περί φορολογίας ζύθου, BGBl. I, σ. 149), με τη μορφή που προσέλαβε στις 14 Δεκεμβρίου 1976 (BGBl. I, σ. 3341, σ. 3357, στο εξής: BStG).

Η Επιτροπή, θεωρώντας τις διατάξεις αυτές αντίθετες προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ, κίνησε κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας διαδικασία αναγνώρισεως παραβάσεως, η οποία αφορούσε αφενός μεν την απαγόρευση εμπορίας υπό την ονομασία «Bier» (ζύθος) ζύθων που νομίμως παρασκευάζονταν σε άλλα κράτη μέλη σύμφωνα με διαφορετικές μεθόδους, αφετέρου δε την απαγόρευση εισαγωγής ζύθων περιεχόντων πρόσθετες ουσίες. Με την απόφαση της 12ης Μαρτίου 1987, υπόθεση 178/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1987, σ. 1227), το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν συμβιβαζόταν προς το άρθρο 30 της Συνθήκης η απαγόρευση εμπορίας του ζύθου που εισαγόταν από άλλα κράτη μέλη και δεν ήταν σύμφωνος προς τις επίμαχες διατάξεις της γερμανικής νομοθεσίας.

- 5 Κατόπιν τούτου, η Brasserie du pêcheur ενήγαγε την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, αξιώνοντας την αποκατάσταση της ζημίας που της είχε προξενήσει ο περιορισμός αυτός των εισαγωγών, μεταξύ 1981 και 1987, απαιτώντας αποζημίωση ύψους 1 800 000 DM, ποσού αντιστοιχούντος προς μέρος της ζημίας την οποία είχε πράγματι υποστεί.
- 6 Το Bundesgerichtshof επικαλείται σχετικώς το άρθρο 839 του Bürgerliches Gesetzbuch (γερμανικού Αστικού Κώδικα, στο εξής: BGB) και το άρθρο 34 του Grundgesetz (Θεμελιώδους Νόμου, στο εξής: GG). Κατά την παράγραφο 1, πρώτο εδάφιο, του άρθρου 839 του BGB, «Πας δημόσιος υπάλληλος, ο οποίος, εκ δόλου ή εξ αμελείας, παραβαίνει το υπηρεσιακό του καθήκον έναντι τρίτου, υποχρεούται έναντι αυτού εις αποκατάσταση της απορρέουσας ζημίας.» Το δε άρθρο 34 του GG προβλέπει ότι «Εάν τις, εν τη ασκήσει δημοσίου λειτουργήματος που του έχει ανατεθεί, παραβαίνει το υπηρεσιακό του καθήκον έναντι τρίτου, γεννάται πρωτογενώς ευθύνη του Δημοσίου ή του οργανισμού στον οποίον αυτός υπηρετεί.»
- 7 Όπως προκύπτει από τον συνδυασμό αυτών των διατάξεων, για να προκύψει ευθύνη του Δημοσίου, πρέπει να μπορεί να θεωρηθεί ότι το καθήκον του οποίου υπήρξε παράβαση αφορά τον τρίτο· αυτό σημαίνει ότι το Δημόσιο μπορεί να ευθύνεται μόνο για την παράβαση καθηκόντων που έχουν τεθεί χάριν τρίτων. Όπως όμως τονίζει το Bundesgerichtshof, ο εθνικός νομοθέτης αναλαμβάνει, με τον BStG, μόνο καθήκοντα αφορώντα το κοινωνικό σύνολο και δεν αποβλέπει, επομένως, ειδικά σε κάποιο πρόσωπο ή κατηγορία προσώπων δυναμένων να θεωρηθούν ως «τρίτοι» κατά την έννοια των παραπάνω διατάξεων.
- 8 Σ' αυτό το πλαίσιο, το Bundesgerichtshof υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Η αρχή του κοινοτικού δικαίου κατά την οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται σε αποκατάσταση των ζημιών που υφίστανται οι ιδιώτες συνεπεία παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου, οι οποίες μπορούν να καταλογιστούν στα κράτη αυτά, ισχύει και στην περίπτωση κατά την οποία η παράβαση συνίσταται στο ότι ένας εσωτερικός τυπικός νόμος του Κοινοβουλίου δεν

είναι προσαρμοσμένος προς τους υπέρτερους κανόνες του κοινοτικού δικαίου (εν προκειμένω έλλειψη προσαρμογής των άρθρων 9 και 10 του Biersteuergesetz προς το άρθρο 30 της Συνθήκης ΕΟΚ);

- 2) Μπορεί να ορίζεται από την εθνική έννομη τάξη ότι ενδεχόμενη απαίτηση αποζημιώσεως υπόκειται στους ίδιους περιορισμούς όπως στην περίπτωση κατά την οποία ένας εσωτερικός νόμος αντιβαίνει προς υπέρτερο εσωτερικό δίκαιο, π.χ. όταν ένας απλός γερμανικός ομοσπονδιακός νόμος αντιβαίνει προς τον Θεμελιώδη Νόμο της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας;
- 3) Μπορεί η εθνική έννομη τάξη να εξαρτά την απαίτηση αποζημιώσεως από την ύπαρξη πταίσματος (εκ προθέσεως ή εξ αμελείας) των κρατικών φορέων που ευθύνονται για την έλλειψη προσαρμογής;
- 4) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα 1 και αρνητικής στο ερώτημα 2:
 - α) Μπορεί η υποχρέωση αποζημιώσεως βάσει της εθνικής έννομης τάξεως να περιορίζεται στην αποκατάσταση ζημιών που προκλήθηκαν σε συγκεκριμένα ατομικά έννομα αγαθά, π.χ. στην κυριότητα, ή απαιτείται πλήρης αποζημίωση για όλες τις περιουσιακές ζημιές, συμπεριλαμβανομένου του διαφυγόντος κέρδους;
 - β) Επιβάλλει η υποχρέωση αποζημιώσεως και την αποκατάσταση των ζημιών οι οποίες προκλήθηκαν ήδη πριν αναγνωρισθεί με την απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου της 12ης Μαρτίου 1987 (υπόθεση 178/84) ότι το άρθρο 10 του γερμανικού Biersteuergesetz αντιβαίνει προς υπέρτερες κοινοτικές διατάξεις;»

Υπόθεση C-48/93

- 9 Στις 16 Δεκεμβρίου 1988, η Factortame κ.λπ., φυσικά πρόσωπα αλλά και εταιρίες βρετανικού δικαίου, καθώς και εκπρόσωποι διοικητικών συμβουλίων και μέτοχοι αυτών, άσκησαν ενώπιον του High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (στο εξής: Divisional Court) αγωγή, με την οποία αμφισβητούσαν το ότι το μέρος II του Merchant Shipping Act 1988 (νόμου του 1988 περί εμπορικής ναυτιλίας) συμβιβάζεται προς το κοινοτικό δίκαιο, και ειδικότερα προς το άρθρο 52 της Συνθήκης ΕΟΚ. Ο νόμος αυτός τέθηκε σε ισχύ την 1η Δεκεμβρίου 1988, με την επιφύλαξη μεταβατικής περιόδου που έληγε στις 31 Μαρτίου 1989. Προέβλεπε τη δημιουργία νέου νηολογίου για τα βρετανικά αλιευτικά και εξαρτούσε εφεξής τη νηολόγησή τους, περιλαμβανομένων και εκείνων που ήσαν ήδη εγγεγραμμένα σε προϋπάρχον νηολόγιο, από ορισμένες προϋποθέσεις ιθαγένειας, διαμονής και κατοικίας των κυρίων τους. Όσα αλιευτικά δεν συγκέντρωναν τις προϋποθέσεις για να εγγραφούν στο νέο νηολόγιο εστερούντο του δικαιώματος να αλιεύουν.
- 10 Απαντώντας σε ερωτήματα που του είχε υποβάλει το επιληφθέν εθνικό δικαστήριο, το Δικαστήριο, με την απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991 στην υπόθεση C-221/89, Factortame II (Συλλογή 1991, σ. I-3905), έκρινε ότι αντέβαιναν προς το κοινοτικό δίκαιο οι προβλεπόμενες από το θεσπισθέν από το Ηνωμένο Βασίλειο σύστημα νηολογήσεως προϋποθέσεις ιθαγένειας, διαμονής και κατοικίας, όχι όμως και η απαίτηση — ως προϋπόθεση της νηολογήσεως — η εκμετάλλευση των πλοίων, καθώς και η διεύθυνση και ο έλεγχος της χρησιμοποίησής τους, να γίνεται από το έδαφος του Ηνωμένου Βασιλείου.
- 11 Στις 4 Αυγούστου 1989, η Επιτροπή είχε ασκήσει κατά του Ηνωμένου Βασιλείου προσφυγή κατά παραλείψεως. Παράλληλα, είχε υποβάλει, κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, αίτηση αναστολής εφαρμογής των προϋποθέσεων ιθαγενείας που μνημονεύονται παραπάνω, με την αιτιολογία ότι ήσαν αντίθετες προς τα άρθρα 7, 52 και 221 της Συνθήκης ΕΟΚ. Με διάταξη της 10ης Οκτωβρίου 1989, υπόθεση C-246/89 R, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1989, σ. 3125), ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου δέχτηκε αυτή την αίτηση αναστολής. Εις εκτέλεση αυτής της διατάξεως, το Ηνωμένο Βασίλειο θέσπισε διατάξεις με τις οποίες τροποποιούσε το νέο σύστημα νηολογίου, από τις 2 Νοεμβρίου 1989. Με απόφαση της 4ης Οκτωβρίου 1991, υπόθεση C-246/89, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1991, σ. I-4585), το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι οι επίμαχες, στο πλαίσιο της προσφυγής κατά

παραλείψεως, προϋποθέσεις νηολογήσεως ήσαν αντίθετες προς το κοινοτικό δίκαιο.

- 12 Εν τω μεταξύ, στις 2 Οκτωβρίου 1991, το Divisional Court είχε εκδώσει διάταξη για να συμμορφωθεί με την προαναφερθείσα απόφαση του Δικαστηρίου της 25ης Ιουλίου 1991, ταυτόχρονα δε κάλεσε τους ενάγοντες να διευκρινίσουν τα αιτήματα αποζημιώσεώς τους. Οι ενάγοντες τότε υπέβαλαν στο δικαστήριο αναλυτική κατάσταση των επί μέρους λόγων αποζημιώσεως που είχαν επικαλεστεί, περιλαμβάνοντας τις δαπάνες στις οποίες είχαν υποβληθεί και το διαφυγόν τους κέρδος αφότου τέθηκε σε ισχύ η επίμαχη νομοθεσία, την 1η Απριλίου 1989, και μέχρι της καταργήσεώς της, στις 2 Νοεμβρίου 1989.
- 13 Τέλος, με διάταξη της 18ης Νοεμβρίου 1992, το Divisional Court επέτρεψε στη Rawlings (Trawling) Ltd, 37η ενάγουσα της κύριας δίκης στην υπόθεση C-48/93, να τροποποιήσει την αγωγή της περί αποζημιώσεως, ώστε να περιλάβει σ' αυτήν και αίτημα καταβολής «παραδειγματικής» αποζημιώσεως, λόγω αντισυνταγματικής συμπεριφοράς των δημοσίων αρχών (exemplary damages for unconstitutional behaviour).
- 14 Σ' αυτό το πλαίσιο, το Divisional Court υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

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

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

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

δικαιούνται τα πρόσωπα αυτά, που ήσαν κύριοι ή εφοπλιστές τέτοιων σκαφών ή διευθυντές και/ή μέτοχοι σε πλοιοκτήτριες εταιρίες, αποζημιώσεως κατά το κοινοτικό δίκαιο από το εν λόγω κράτος μέλος για τη ζημία που υπέστησαν λόγω όλων των κατά τα ανωτέρω παραβάσεων της Συνθήκης ΕΟΚ ή ορισμένων απ' αυτές τις παραβάσεις;

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

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

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

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

δ) τις ζημιές λόγω της αδυναμίας των εν λόγω προσώπων να αποκτήσουν και να εκμεταλλευτούν και άλλα σκάφη·

ε) τα διαφυγόντα κέρδη εξ αμοιβών διαχειρίσεως·

ς) έξοδα προκληθέντα από την προσπάθεια μείωσης της εκτάσεως της ζημίας.

ζ) “παραδειγματική” αποζημίωση, εφόσον αυτή ζητείται;»

- 15 Στην έκθεση ακροατηρίου αναπτύσσονται διεξοδικά το ιστορικό των κυρίων δικών, η εξέλιξη της διαδικασίας και οι κατατεθείσες ενώπιον του Δικαστηρίου παρατηρήσεις. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω, παρά μόνο καθ’ όσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

Περί της ευθύνης του κράτους εκ πράξεων ή παραλείψεων του εθνικού νομοθέτη αντιθέτων προς το κοινοτικό δίκαιο (πρώτο ερώτημα στην υπόθεση C-46/93 και στην υπόθεση C-48/93)

- 16 Με το πρώτο του ερώτημα, καθένα από τα εθνικά δικαστήρια ερωτά, κατ’ ουσίαν, αν η αρχή ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τις ζημιές που προξενούνται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενες σ’ αυτά ισχύει όταν η προσαπτόμενη παράβαση αποδίδεται στον εθνικό νομοθέτη.
- 17 Προκαταρκτικώς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, με την απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1991, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90, Francovich κ.λπ. (Συλλογή 1991, σ. I-5357, σκέψη 37), το Δικαστήριο έχει ήδη αναγνωρίσει ότι το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει την αρχή ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τις ζημιές που προκαλούνται στους ιδιώτες από τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που τους καταλογίζονται.

- 18 Κατά τη Γερμανική, την Ολλανδική και την Ιρλανδική Κυβέρνηση, η υποχρέωση των κρατών μελών να αποκαθιστούν τις προκαλούμενες σε ιδιώτες ζημιές επιβάλλεται μόνο σε περίπτωση παραβίασεως μη απευθείας εφαρμοστέων διατάξεων. Υποστηρίζουν ότι, με την προαναφερθείσα απόφαση *Francovich* κ.λπ., το Δικαστήριο θέλησε απλώς να συμπληρώσει ένα κενό του συστήματος προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών. Εφόσον το εθνικό δίκαιο τους αναγνωρίζει έννομη αξίωση προς προστασία δικαιωμάτων τα οποία αντλούν από απευθείας εφαρμοστέες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, είναι περιττόν να τους χορηγηθεί και αξίωση αποζημιώσεως θεμελιούμενη στο κοινοτικό δίκαιο σε περίπτωση παραβίασεως των ιδίων διατάξεων.
- 19 Η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή.
- 20 Κατά πάγια νομολογία, πράγματι, η παρεχόμενη στους διοικουμένους ευχέρεια να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων απευθείας εφαρμοστέες διατάξεις της Συνθήκης συνιστά ελαχίστη απλώς κατοχύρωση και δεν αρκεί από μόνη της για να εξασφαλίσει την πλήρη και ολοκληρωτική εφαρμογή της Συνθήκης (βλ. ιδίως αποφάσεις της 15ης Οκτωβρίου 1986, υπόθεση 168/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1986, σ. 2945, σκέψη 11· της 26ης Φεβρουαρίου 1991, υπόθεση C-120/88, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1991, σ. I-621, σκέψη 10· και της 26ης Φεβρουαρίου 1991, υπόθεση C-119/89, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 1991, σ. I-641, σκέψη 9). Η ευχέρεια αυτή, αποσκοπούσα στο να διευκολύνει την κατάρχηση της εφαρμογής των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου έναντι των εθνικών διατάξεων, δεν αρκεί για να κατοχυρώσει, σε όλες τις περιπτώσεις, υπέρ του ιδιώτη τα δικαιώματα που του απονέμει το κοινοτικό δίκαιο, ούτε να αποτρέψει τη ζημία που ενδέχεται να υποστεί αυτός λόγω παραβίασεως του εν λόγω δικαίου καταλογιζομένης σε κράτος μέλος. Όπως προκύπτει δε από την προαναφερθείσα απόφαση *Francovich* κ.λπ., η πλήρης αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων θα διακυβευόταν, αν οι ιδιώτες δεν είχαν τη δυνατότητα να αποζημιωθούν, όταν τα δικαιώματά τους προσβάλλονται από παράβαση του κοινοτικού δικαίου.
- 21 Αυτό συμβαίνει όταν ένας ιδιώτης, ζημιούμενος από τη μη μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο και αδυνατών να επικαλεστεί απευθείας ορισμένες διατάξεις της ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, λόγω του ότι αυτές δεν είναι επαρκώς ακριβείς και άνευ όρων, ασκεί αγωγή αποζημιώσεως κατά του αδρανούντος κράτους για παράβαση του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης. Υπ' αυτές τις συνθήκες, οι οποίες συνέτρεχαν στην προαναφερθείσα απόφαση

Francovich κ.λπ., σκοπός της αποζημιώσεως είναι η απόλεια των βλαπτικών, για τους αντλούντες δικαιώματα από την οδηγία, συνεπειών της μη μεταφοράς αυτής στο εθνικό δίκαιο κράτους μέλους.

- 22 Το ίδιο συμβαίνει και σε περίπτωση προσβολής δικαιώματος απευθείας απονεμομένου από κοινοτικό κανόνα, τον οποίον ακριβώς οι ιδιώτες δικαιούνται να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Στην περίπτωση αυτή, η αξίωση αποζημιώσεως συνιστά το αναγκαίο επακολούθημα του αμέσου αποτελέσματος που αναγνωρίζεται στις κοινοτικές διατάξεις στην παράβαση των οποίων οφείλεται η προξενηθείσα ζημία.
- 23 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι οι επίμαχες κοινοτικές διατάξεις, ήτοι το άρθρο 30 της Συνθήκης, στην υπόθεση C-46/93, και το άρθρο 52 αυτής, στην υπόθεση C-48/93, παράγουν άμεσα αποτελέσματα, απονέμουν δηλαδή στους ιδιώτες δικαιώματα τα οποία δύνανται αυτοί να επικαλούνται ευθέως ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η παράβαση τέτοιων διατάξεων μπορεί να γεννήσει υποχρέωση αποζημιώσεως.
- 24 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει περαιτέρω ότι γενικό δικαίωμα των ιδιωτών προς αποζημίωση θα μπορούσε να καθιερωθεί μόνο διά της νομοθετικής οδού· αντιθέτως, τυχόν αναγνώριση διά της νομολογίας ενός τέτοιου δικαιώματος θα ήταν ασυμβίβαστη αφενός μεν με την κατανομή των εξουσιών μεταξύ θεσμικών οργάνων της Κοινότητας και κρατών μελών, αφετέρου δε με την καθιερούμενη από τη Συνθήκη θεσμική ισορροπία.
- 25 Συναφώς, πρέπει να τονιστεί ότι η ύπαρξη και η έκταση της ευθύνης κράτους από ζημιές απορρέουσες από παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει αυτό δυνάμει του κοινοτικού δικαίου είναι ζήτημα που αφορά την ερμηνεία της Συνθήκης και, ως τέτοιο, ανήκει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου.
- 26 Εν προκειμένω, όπως και στην προαναφερθείσα υπόθεση Francovich κ.λπ., το ερμηνευτικό αυτό ζήτημα έχει υποβληθεί στο Δικαστήριο από εθνικά δικαστήρια δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης.

- 27 Επειδή η Συνθήκη δεν περιέχει διατάξεις ρυθμίζουσες κατά τρόπο ρητό και ακριβή τις συνέπειες των παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη μέλη, εναπόκειται στο Δικαστήριο — στο πλαίσιο της ασκήσεως της αποστολής που του αναθέτει το άρθρο 164 της Συνθήκης να εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και την εφαρμογή της Συνθήκης — να αποφανθεί επ' αυτού του ζητήματος σύμφωνα με τις γενικώς δεκτές ερμηνευτικές μεθόδους, καταφεύγοντας ιδίως στις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού νομικού συστήματος, ενδεχομένως δε και σε γενικές αρχές που είναι κοινές στα νομικά συστήματα των κρατών μελών.
- 28 Σ' αυτές άλλωστε τις γενικές αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών παραπέμπει το άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, σχετικά με την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας εκ ζημιών που προξενούν τα όργανα ή οι υπάλληλοί της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.
- 29 Η ρητώς καθιερούμενη, στο άρθρο 215 της Συνθήκης, αρχή της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας είναι μία μόνον έκφανση της — γνωστής στις έννομες τάξεις των κρατών μελών — γενικής αρχής ότι η παράνομη πράξη ή παράλειψη συνεπάγεται υποχρέωση αποκαταστάσεως της προκαλούμενης ζημίας. Η διάταξη αυτή αποτελεί επίσης εκδήλωση της υποχρεώσεως των δημοσίων αρχών να αποκαθιστούν τις ζημιές που προξενούν κατά την άσκηση των καθηκόντων τους.
- 30 Παρατηρείται, εξ άλλου, ότι σε πολλά εθνικά νομικά συστήματα, το νομικό καθεστώς της ευθύνης του κράτους εγκαθιδρύθηκε αποφασιστικά διά νομολογιακής επεξεργασίας.
- 31 Λαμβάνοντας υπόψη τα προεκτεθέντα, το Δικαστήριο επεσήμανε ήδη, στην προαναφερθείσα απόφαση Francovich κ.λπ., σκέψη 35, ότι η αρχή της ευθύνης του κράτους για ζημιές που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου οι οποίες του καταλογίζονται είναι σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης.

- 32 Η αρχή αυτή, επομένως, ισχύει για κάθε περίπτωση παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου από κράτος μέλος, όποιο και αν είναι το όργανο του κράτους μέλους του οποίου η πράξη ή η παράλειψη προκαλεί την παράβαση.
- 33 Επί πλέον, εν όψει της θεμελιώδους για την κοινοτική έννομη τάξη επιταγής της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου (βλ. ιδίως απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1991, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-143/88 και C-92/89, Zuckerfabrik, Συλλογή 1991, σ. I-415, σκέψη 26), η υποχρέωση αποκαταστάσεως των ζημιών που προξενούνται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί να εξαρτάται από εσωτερικούς κανόνες περί κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ των συνταγματικών πολιτειακών οργάνων.
- 34 Επισημαίνεται σχετικώς ότι — όπως τονίζει ο γενικός εισαγγελέας στην παράγραφο 38 των προτάσεών του —, στη διεθνή έννομη τάξη, το κράτος, του οποίου γεννάται ευθύνη λόγω παραβάσεως διεθνούς υποχρεώσεως, επίσης λαμβάνεται ως ενιαίο σύνολο, ασχέτως του αν η ζημιογόνος παράβαση είναι καταλογιστέα στη νομοθετική, τη δικαστική ή την εκτελεστική εξουσία. Το ίδιο πρέπει να ισχύει κατά μείζονα λόγο στην κοινοτική έννομη τάξη, όπου όλα τα κρατικά όργανα, περιλαμβανομένης και της νομοθετικής εξουσίας, υποχρεούνται, κατά την εκπλήρωση των καθηκόντων τους, να τηρούν τους επιβαλλόμενους από το κοινοτικό δίκαιο κανόνες, οι οποίοι διέπουν απευθείας την κατάσταση των ιδιωτών.
- 35 Γι' αυτό, το γεγονός ότι η προσαπτόμενη παράβαση καταλογίζεται, κατά τους κανόνες του εσωτερικού δικαίου, στον εθνικό νομοθέτη δεν αποτελεί λόγο για να τεθούν υπό αμφισβήτηση οι απαιτήσεις οι συμφυείς με την προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών, οι οποίοι επικαλούνται το κοινοτικό δίκαιο, και, εν προκειμένω, το δικαίωμά τους προς αποκατάσταση της προκληθείσας από την εν λόγω παράβαση ζημίας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.
- 36 Κατά συνέπεια, πρέπει να δοθεί στα εθνικά δικαστήρια η απάντηση ότι η αρχή ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τη ζημία που προξενείται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενες σ' αυτά ισχύει και όταν η προσαπτομένη παράβαση αποδίδεται στον εθνικό νομοθέτη.

Περί των προϋποθέσεων γενέσεως ευθύνης του κράτους εκ πράξεων ή παραλείψεων του εθνικού νομοθέτη αντιθέτων προς το κοινοτικό δίκαιο (δεύτερο ερώτημα στην υπόθεση C-46/93 και πρώτο ερώτημα στην υπόθεση C-48/93)

- 37 Με τα ερωτήματα αυτά, τα εθνικά δικαστήρια ζητούν από το Δικαστήριο να διευκρινίσει υπό ποίες προϋποθέσεις το κοινοτικό δίκαιο εγγυάται, εν όψει των περιστάσεων της παρούσας υποθέσεως, στους ιδιώτες δικαίωμα αποκαταστάσεως των ζημιών που υφίστανται από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενες σε κράτος μέλος.
- 38 Πρέπει να υπομνησθεί σχετικώς ότι, ενώ η ευθύνη του κράτους μέλους επιβάλλεται από το κοινοτικό δίκαιο, οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες γεννάται δικαίωμα αποζημιώσεως εξαρτώνται από τη φύση της παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου στην οποία οφείλεται η προκληθείσα ζημία (προαναφερθείσα απόφαση Francovich κ.λπ., σκέψη 38).
- 39 Για να προσδιοριστούν αυτές οι προϋποθέσεις, πρέπει κατ' αρχάς να ληφθούν υπόψη οι αρχές του κοινοτικού δικαίου επί των οποίων θεμελιώνεται η ευθύνη του κράτους, ήτοι αφενός μεν η πλήρης αποτελεσματικότητα των κοινοτικών διατάξεων και η αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων που αυτές αναγνωρίζουν, αφετέρου δε η υποχρέωση συνεργασίας την οποία υπέχουν τα κράτη μέλη από το άρθρο 5 της Συνθήκης (προαναφερθείσα απόφαση Francovich κ.λπ., σκέψεις 31 έως 36).
- 40 Περαιτέρω, όπως τόνισαν η Επιτροπή και οι διάφορες κυβερνήσεις που κατέθεσαν παρατηρήσεις, είναι χρήσιμη η αναφορά στη νομολογία του Δικαστηρίου τη σχετική με την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας.
- 41 Πράγματι, αφενός μεν το άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης παραπέμπει, όσον αφορά την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας, στις γενικές

αρχές που είναι κοινές στις έννομες τάξεις των κρατών μελών, από τις οποίες το Δικαστήριο εμπνέεται, ελλείψει γραπτών κανόνων, και σε άλλους τομείς του κοινοτικού δικαίου.

- 42 Αφετέρου δε οι προϋποθέσεις γενέσεως ευθύνης του Δημοσίου εκ ζημιών που προκαλούνται σε ιδιώτες λόγω παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου δεν πρέπει, χωρίς ιδιαίτερη δικαιολογία, να διαφέρουν από τις προϋποθέσεις που διέπουν την ευθύνη της Κοινότητας υπό ανάλογες συνθήκες. Και τούτο διότι η προστασία των δικαιωμάτων τα οποία αντλούν οι ιδιώτες από το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί να ποικίλλει αναλόγως του αν η πρόξενος της ζημίας αρχή είναι εθνική ή κοινοτική.
- 43 Το καθεστώς το οποίο έχει καθιερώσει το Δικαστήριο βάσει του άρθρου 215 της Συνθήκης, ειδικά όσον αφορά την ευθύνη εκ κανονιστικών πράξεων, λαμβάνει ιδίως υπόψη την πολυπλοκότητα των προς ρύθμιση καταστάσεων, τις δυσχέρειες εφαρμογής ή ερμηνείας των διατάξεων και, ειδικότερα, τα περιθώρια εκτιμήσεως που διαθέτει η εκδίδουσα την αμφισβητούμενη πράξη αρχή.
- 44 Η νομολογία του Δικαστηρίου η σχετική με την εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας αναπτύχθηκε λαμβάνοντας ακριβώς υπόψη την ευρεία διακριτική ευχέρεια την οποία διαθέτουν τα θεσμικά όργανα κατά την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής στους διαφόρους τομείς, ιδίως προκειμένου περί κανονιστικών πράξεων που ενέχουν επιλογή οικονομικής πολιτικής.
- 45 Αυτή, πράγματι, η αντίληψη, που περιορίζει την ευθύνη της Κοινότητας εκ της ασκήσεως των κανονιστικών της αρμοδιοτήτων, εξηγείται από τη σκέψη αφενός μεν ότι η άσκηση της νομοθετικής εξουσίας, ακόμη και στις περιπτώσεις όπου υφίσταται δικαστικός έλεγχος των πράξεών της, δεν πρέπει να παρεμποδίζεται από το ενδεχόμενο αγωγών αποζημιώσεως κάθε φορά που το γενικό συμφέρον της Κοινότητας επιτάσσει τη θέσπιση κανονιστικών μέτρων δυνάμενων να θίξουν ιδιωτικά συμφέροντα, αφετέρου δε ότι, με δεδομένη την

ευρεία διακριτική ευχέρεια που χαρακτηρίζει την — απαραίτητη για την εφαρμογή κοινοτικής πολιτικής — άσκηση της κανονιστικής εξουσίας, ευθύνη της Κοινότητας μπορεί να ανακύψει μόνον αν το αρμόδιο θεσμικό όργανο έχει υπερβεί κατά τρόπο πρόδηλο και σοβαρό τα όρια που επιβάλλονται στην άσκηση των εξουσιών του (απόφαση της 25ης Μαΐου 1978, συνενδικοασθείσες υποθέσεις 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 και 40/77, HNL κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή τόμος 1978, σ. 381, σκέψεις 5 και 6).

46 Μετά απ' αυτή την υπόμνηση, διαπιστώνεται ότι ο εθνικός νομοθέτης, όπως άλλωστε και τα κοινοτικά όργανα, δεν διαθέτει κατά σύστημα ευρεία διακριτική ευχέρεια, όταν ενεργεί σε τομέα που διέπεται από το κοινοτικό δίκαιο. Αυτό το δίκαιο ενδέχεται να του επιβάλλει υποχρεώσεις αποτελέσματος ή υποχρεώσεις ενέργειας ή αποχής, που μειώνουν, ενίοτε αισθητά, τα περιθώρια εκτιμήσεως που διαθέτει. Αυτό συμβαίνει ιδίως όταν — όπως υπό τις περιστάσεις της προαναφερθείσας αποφάσεως Francovich κ.λπ. — το κράτος μέλος υποχρεούται, δυνάμει του άρθρου 189 της Συνθήκης, να θεσπίσει, εντός ορισμένης προθεσμίας, όλα τα αναγκαία μέτρα για να επιτύχει το επιβαλλόμενο από την οδηγία αποτέλεσμα. Στην περίπτωση αυτή, είναι αδιάφορο, για τη γένεση ευθύνης του κράτους μέλους λόγω μη μεταφοράς της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, αν αρμόδιος να θεσπίσει τα περί ων πρόκειται μέτρα είναι ο εθνικός νομοθέτης.

47 Αντιθέτως, οσάκις ένα κράτος μέλος δρα σ' έναν τομέα στον οποίο διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια, παρόμοια με εκείνη που διαθέτουν τα κοινοτικά όργανα κατά την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής στους επί μέρους τομείς, πρέπει να γεννάται ευθύνη του υπό τις ίδιες κατ' αρχήν προϋποθέσεις υπό τις οποίες γεννάται ευθύνη και της Κοινότητας υπό ανάλογες συνθήκες.

48 Στην περίπτωση της κύριας δίκης από την οποία ανέκυψε η υπόθεση C-46/93, ο Γερμανός νομοθέτης είχε νομοθετήσει στον τομέα των τροφίμων, και ειδικότερα του ζύθου. Ελλείπει κοινοτικής εναρμονίσεως, ο εθνικός νομοθέτης διέθετε σ' αυτό τον τομέα ευρεία διακριτική ευχέρεια, προκειμένου να θεσπίσει ρύθμιση αφορώσα την ποιότητα του διατιθέμενου στο εμπόριο ζύθου.

- 49 Κατά το ιστορικό της υποθέσεως C-48/93, ο νομοθέτης του Ηνωμένου Βασιλείου επίσης διέθετε ευρεία διακριτική ευχέρεια. Συγκεκριμένα, η επίμαχη νομοθεσία αφορούσε αφενός μεν τη νηολόγηση των πλοίων, τομέα που, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, είναι της αρμοδιότητας των κρατών μελών, αφετέρου δε τη ρύθμιση της αλιευτικής δραστηριότητας, τομέα στον οποίο η εφαρμογή της κοινής πολιτικής αφήνει στα κράτη μέλη κάποια περιθώρια εκτιμήσεως.
- 50 Είναι φανερό, λοιπόν, ότι, και στις δύο εν προκειμένω περιπτώσεις, οι νομοθέτες της Γερμανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου είχαν να προβούν σε επιλογές ανάλογες με εκείνες που πραγματοποιούν τα κοινοτικά όργανα όταν εκδίδουν κανονιστικές πράξεις στο πλαίσιο κοινοτικής πολιτικής.
- 51 Υπ' αυτές τις συνθήκες, το κοινοτικό δίκαιο αναγνωρίζει δικαίωμα αποζημιώσεως, εφόσον συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις, ότι δηλαδή ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, ότι η παράβαση είναι κατάφωρη και, τέλος, ότι υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβάσεως της υποχρεώσεως του κράτους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες.
- 52 Οι προϋποθέσεις αυτές ανταποκρίνονται, πρώτον, στις επιταγές της πλήρους αποτελεσματικότητας των κοινοτικών κανόνων και της αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία αυτοί αναγνωρίζουν.
- 53 Δεύτερον, αυτές οι προϋποθέσεις είναι, κατ' ουσίαν, οι ίδιες με εκείνες τις οποίες έχει αντλήσει το Δικαστήριο από το άρθρο 215 με τη νομολογία του τη σχετική με την ευθύνη της Κοινότητας εκ ζημιών τις οποίες υφίστανται ιδιώτες από παράνομες κανονιστικές πράξεις των οργάνων της.

- 54 Είναι προφανές ότι η πρώτη προϋπόθεση πληροúται ως προς το άρθρο 30 της Συνθήκης, το οποίο αφορά η υπόθεση C-46/93, και το άρθρο 52 αυτής, το οποίο αφορά η υπόθεση C-48/93. Πράγματι, το άρθρο 30 και μεν επιβάλλει απαγόρευση στα κράτη μέλη, δεν παύει όμως να γεννά υπέρ των ιδιωτών δικαιώματα τα οποία τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να προστατεύουν (απόφαση της 22ας Μαρτίου 1977, υπόθεση 74/76, Iannelli και Volpi, Συλλογή τόμος 1977, σ. 143, σκέψη 13). Ομοίως, το άρθρο 52 της Συνθήκης απονέμει, ουσιαστικά, δικαιώματα στους ιδιώτες (απόφαση της 21ης Ιουνίου 1974, υπόθεση 2/74, Reyners, Συλλογή τόμος 1974, σ. 317, σκέψη 25).
- 55 Ως προς τη δεύτερη προϋπόθεση, όσον αφορά τόσο την ευθύνη της Κοινότητας εκ του άρθρου 215, όσο και την ευθύνη των κρατών μελών για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου, αποφασιστικό κριτήριο για να θεωρηθεί μια παράβαση του κοινοτικού δικαίου κατάφωρη είναι το αν συντρέχει, εκ μέρους κράτους μέλους ή κοινοτικού οργάνου, πρόδηλη και σοβαρή υπέρβαση των ορίων που επιβάλλονται στη διακριτική του ευχέρεια.
- 56 Συναφώς, μεταξύ των στοιχείων που ίσως χρειαστεί να συνεκτιμήσει το αρμόδιο δικαστήριο πρέπει να επισημανθεί ο βαθμός σαφήνειας και ακριβείας του παραβιαζόμενου κανόνα, το εύρος των περιθωρίων εκτιμήσεως που αφήνει ο παραβιαζόμενος κανόνας στις εθνικές ή τις κοινοτικές αρχές, ο ηθελημένος ή ακούσιος χαρακτήρας της διαπραχθείσης παραβάσεως ή της προκληθείσης ζημίας, το συγγνωστόν ή ασύγγνωστον ενδεχομένης νομικής πλάνης, το γεγονός ότι η στάση ενός κοινοτικού οργάνου μπορεί να συνετέλεσε στην παράλειψη, τη θέσπιση ή τη διατήρηση αντιθέτων προς το κοινοτικό δίκαιο εθνικών μέτρων ή πρακτικής.
- 57 Εν πάση περιπτώσει, μια παράβαση του κοινοτικού δικαίου είναι πρόδηλη, όταν συνεχίζεται παρά την έκδοση δικαστικής αποφάσεως που διαπιστώνει την προσαπτόμενη παράβαση ή προδικαστικής αποφάσεως ή πάγιας σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου, από όπου προκύπτει ότι η επίμαχη συμπεριφορά στοιχειοθετεί παράβαση.

- 58 Εν προκειμένω, το Δικαστήριο δεν μπορεί να υποκαταστήσει με τη δική του κρίση την κρίση των εθνικών δικαστηρίων, που είναι μόνα αρμόδια να πιστοποιούν τα πραγματικά περιστατικά των υποθέσεων της κύριας δίκης και να χαρακτηρίζουν τις επιδικες παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου. Κρίνει, πάντως, σκόπιμο να υπενθυμίσει ορισμένα στοιχεία τα οποία θα μπορούσαν να λάβουν υπόψη τα εθνικά δικαστήρια.
- 59 Ειδικότερα, στην υπόθεση C-46/93, έχει σημασία να γίνει διάκριση μεταξύ αφενός μεν του ζητήματος της διατηρήσεως, από τον Γερμανό νομοθέτη, των διατάξεων του νόμου περι καθαρότητας του ζύθου, που απαγορεύουν την εμπορία υπό την ονομασία «Bier» ζύθου εισαγομένου από άλλα κράτη μέλη, όπου νομίμως παρασκευάζεται σύμφωνα με διαφορετικούς κανόνες, αφετέρου δε του ζητήματος της διατηρήσεως εν ισχύι των διατάξεων του ίδιου αυτού νόμου, που απαγορεύουν την εισαγωγή ζύθου περιέχοντος πρόσθετες ουσίες. Συγκεκριμένα, όσον αφορά τις διατάξεις περί της ονομασίας του πωλουμένου προϊόντος, η παράβαση του άρθρου 30 της Συνθήκης από τη γερμανική νομοθεσία δυσχερώς θα μπορούσε να θεωρηθεί ως συγγνωστή πλάνη, δεδομένου ότι το ασυμβίβαστο αυτής της ρυθμίσεως προς το άρθρο 30 της Συνθήκης καθίστατο προδήλο εν όψει της προϋπάρχουσας νομολογίας του Δικαστηρίου, και ιδίως των αποφάσεων της 20ής Φεβρουαρίου 1979, υπόθεση 120/78, Rewe-Zentral, γνωστή ως «Cassis de Dijon» (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 321), και της 9ης Δεκεμβρίου 1981, υπόθεση 193/80, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1981, σ. 3019). Αντιθέτως, τα στοιχεία εκτιμήσεως τα οποία διέθετε ο εθνικός νομοθέτης, εν όψει της σχετικής νομολογίας, για να κρίνει αν η απαγόρευση χρήσεως προσθέτων ουσιών αντέβαινε προς το κοινοτικό δίκαιο, ήσαν σαφώς λιγότερο αποφασιστικά μέχρι την έκδοση της αποφάσεως της 12ης Μαρτίου 1987, Επιτροπή κατά Γερμανίας, όπ.π., με την οποία το Δικαστήριο έκρινε την απαγόρευση αυτή μη συμβιβαζόμενη προς το άρθρο 30.
- 60 Ομοίως, διάφορες παρατηρήσεις μπορούν να διατυπωθούν όσον αφορά την επίμαχη στην υπόθεση C-48/93 εθνική ρύθμιση.
- 61 Η απόφαση του νομοθέτη του Ηνωμένου Βασιλείου να περιλάβει στον Merchant Shipping Act 1988 διατάξεις σχετικές με τη νηολόγηση των αλιευτικών σκαφών πρέπει να εκτιμηθεί διαφορετικά, αναλόγως του αν πρόκειται για διατάξεις που εξαρτούν τη νηολόγηση από προϋπόθεση ιθαγένειας, οι οποίες συνιστούν ευθεία δυσμενή διάκριση καταφανώς αντίθετη προς το κοινοτικό

δίκαιο, ή αν πρόκειται για διατάξεις ορίζουσες προϋποθέσεις διαμονής και κατοικίας των πλοιοκτητών και των εφοπλιστών.

- 62 Η επιβολή αυτών των τελευταίων προϋποθέσεων φαίνεται ευθύς εξ αρχής ασυμβίβαστη ιδίως προς το άρθρο 52 της Συνθήκης· το Ηνωμένο Βασίλειο θέλησε όμως να τις δικαιολογήσει βάσει των σκοπών της κοινής αλιευτικής πολιτικής. Με την προαναφερθείσα απόφαση *Factortame II*, το Δικαστήριο απέρριψε αυτή τη δικαιολογία.
- 63 Για να εκτιμήσει αν η παράβαση αυτή του άρθρου 52, στην οποία υπέπεσε το Ηνωμένο Βασίλειο, ήταν κατάφωρη, το εθνικό δικαστήριο θα μπορούσε να συνεκτιμήσει τις νομικές διχογνωμίες που άπτονται της ιδιορρυθμίας της κοινής αλιευτικής πολιτικής, τη στάση της Επιτροπής, η οποία γνωστοποίησε εγκαίρως την άποψή της στο Ηνωμένο Βασίλειο, και τις εκτιμήσεις τις οποίες διατύπωσαν, σχετικά με τον βαθμό βεβαιότητας του κοινοτικού δικαίου, τα εθνικά δικαστήρια στο πλαίσιο των διαδικασιών ασφαλιστικών μέτρων, τις οποίες είχαν κινήσει οι ιδιώτες που εθίγοντο από την εφαρμογή του *Merchant Shipping Act*.
- 64 Τέλος, πρέπει να συνεκτιμηθεί ο ισχυρισμός της *Rawlings (Trawling)*, 37ης ενάγουσας στην υπόθεση C-48/93, ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν εθέσπισε αμελλητί τα μέτρα που ήσαν αναγκαία προς εκτέλεση της διατάξεως του Προέδρου του Δικαστηρίου της 10ης Οκτωβρίου 1989, *Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου*, όπ.π., πράγμα που επιδείνωσε ασκόπως τη ζημία την οποία υπέστη. Το γεγονός αυτό — το οποίο, ασφαλώς, το Ηνωμένο Βασίλειο ρητώς αμφισβήτησε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση —, εάν ήθελε αποδειχθεί ακριβές, θα έπρεπε να θεωρηθεί από το εθνικό δικαστήριο ως συνιστών αφ' εαυτού κατάφωρη παράβαση του κοινοτικού δικαίου.
- 65 Ως προς την τρίτη προϋπόθεση, στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται να ερευνήσουν αν υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβάσεως της υποχρεώσεως την οποία υπέχει το κράτος και της βλάβης την οποία υπέστησαν οι ζημιωθέντες.

- 66 Οι τρεις εκτιθέμενες ανωτέρω προϋποθέσεις είναι ικανές και αναγκαίες για να στοιχειοθετήσουν αξίωση των ιδιωτών προς αποζημίωση, χωρίς πάντως να αποκλείουν τη δυνατότητα να ανακύψει ευθύνη του Δημοσίου υπό λιγότερο περιοριστικές προϋποθέσεις, βάσει του εθνικού δικαίου.
- 67 Όπως προκύπτει από την προαναφερθείσα απόφαση Francovich κ.λπ., σκέψεις 41 έως 43, με την επιφύλαξη του δικαιώματος αποζημίωσης, το οποίο ευρίσκει έρεισμα απευθείας στο κοινοτικό δίκαιο, άπαξ συντρέχουν οι προϋποθέσεις που κατονομάζονται στην προηγούμενη σκέψη, το κράτος υποχρεούται να αποκαταστήσει τις συνέπειες της προκληθείσας ζημίας στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου περί ευθύνης· οίκοθεν νοείται ότι οι προϋποθέσεις τις οποίες ορίζουν οι διάφορες εθνικές νομοθεσίες σχετικά με την αποκατάσταση της ζημίας δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο, ούτε μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την αποζημίωση (βλ. επίσης απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1983, υπόθεση 199/82, San Giorgio, Συλλογή 1983, σ. 3595).
- 68 Συναφώς, οι περιορισμοί οι απαντώμενοι στις εσωτερικές έννομες τάξεις όσον αφορά την εξωσυμβατική ευθύνη της δημοσίας αρχής εκ της ασκήσεως της νομοθετικής λειτουργίας ενδέχεται να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την υπό των ιδιωτών άσκηση του δικαιώματός τους προς αποζημίωση, το οποίο εγγυάται το κοινοτικό δίκαιο, για ζημιές απορρέουσες από παράβασή του.
- 69 Εν προκειμένω, στην υπόθεση C-46/93, το εθνικό δικαστήριο διερωτάται ειδικότερα αν το εθνικό δίκαιο μπορεί να υποβάλλει το ενδεχόμενο δικαίωμα αποζημίωσης στους ίδιους περιορισμούς που ισχύουν και στην περίπτωση στην οποία νόμος παραβαίνει εθνικές διατάξεις υπερτέρας τυπικής ισχύος, π.χ., σε περίπτωση παραβάσεως του GG της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας από απλό ομοσπονδιακό νόμο.
- 70 Συναφώς, επισημαίνεται ότι, έστω και αν η επιβολή τέτοιων περιορισμών φαίνεται σύμφωνη προς την επιταγή να μην ορίζονται προϋποθέσεις λιγότερο

ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο, πρέπει ακόμη να εξεταστεί μήπως οι περιορισμοί αυτοί καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την αποζημίωση.

- 71 Η προϋπόθεση, την οποία επιβάλλει το γερμανικό δίκαιο στην περίπτωση στην οποία νόμος παραβαίνει εθνικές διατάξεις υπερτέρας τυπικής ισχύος, κατά την οποία, προς λήψη αποζημιώσεως, απαιτείται η πράξη ή παράλειψη του νομοθέτη να αφορά ατομική κατάσταση, θα καθιστούσε πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την αποτελεσματική αποκατάσταση των ζημιών που προκύπτουν από την παράβαση του κοινοτικού δικαίου, δεδομένου ότι το έργο του εθνικού νομοθέτη αφορά, κατ' αρχήν, το κοινωνικό σύνολο, χωρίς να αποβλέπει σε κάποιο πρόσωπο ή κάποια κατηγορία προσώπων ατομικώς λαμβανόμενων.
- 72 Δεδομένου ότι η προϋπόθεση αυτή αντιστρατεύεται την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να εξασφαλίζουν πλήρη αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου εγγυώμενα αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων των ιδιωτών, πρέπει να παραμεριστεί, οσάκις πρόκειται για παράβαση του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενη στον εθνικό νομοθέτη.
- 73 Ομοίως, η ενδεχόμενη προϋπόθεση, την οποία επιβάλλει κατ' αρχήν το αγγλικό δίκαιο, προκειμένου να τεθεί θέμα ευθύνης της δημοσίας αρχής, να στοιχειοθετείται κατάχρηση εξουσίας κατά την άσκηση δημοσίου λειτουργήματος (*misfeasance in public office*) — κατάχρηση όμως που δεν νοείται να προέρχεται από τον νομοθέτη — επίσης δύναται να καταστήσει πρακτικώς αδύνατη την αποκατάσταση της ζημίας που απορρέει από την παράβαση του κοινοτικού δικαίου, όταν αυτή καταλογίζεται στον εθνικό νομοθέτη.
- 74 Επομένως, στα ερωτήματα που θέτουν τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, όταν παράβαση του κοινοτικού δικαίου από κράτος μέλος καταλογίζεται στον εθνικό νομοθέτη ενεργούντα σε τομέα στον οποίο διαθέτει ευρέα περιθώρια εκτιμήσεως κατά την πραγματοποίηση νομοθετικών επιλογών, οι ζημιούμενοι ιδιώτες δικαιούνται αποζημιώσεως, εφόσον ο παραβιαζόμενος κανόνας κοινοτικού δικαίου τους απονέμει δικαιώματα, η παράβαση

είναι κατάφωρη και υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ αυτής της παραβάσεως και της βλάβης που υπέστησαν οι ιδιώτες. Με την επιφύλαξη αυτή, το κράτος υποχρεούται, μέσα στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου περί ευθύνης, να αποκαθιστά τις συνέπειες της ζημίας που έχει προκληθεί από την καταλογιζόμενη σ' αυτό παράβαση του κοινοτικού δικαίου· εξυπακούεται δε ότι οι οριζόμενες από την εφαρμοστέα εθνική νομοθεσία προϋποθέσεις δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο, ούτε μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την επίτευξη αποζημιώσεως.

Περί της δυνατότητας εξαρτήσεως της αποζημιώσεως από την ύπαρξη πταίσματος (τρίτο ερώτημα στην υπόθεση C-46/93)

- 75 Με το τρίτο του ερώτημα, το Bundesgerichtshof ερωτά, κατ' ουσίαν, αν ο εθνικός δικαστής, στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας την οποία εφαρμόζει, δύναται να εξαρτά την αποκατάσταση της ζημίας από την ύπαρξη πταίσματος, εκ προθέσεως ή εξ αμελείας, του πολιτειακού οργάνου στο οποίο καταλογίζεται η παράβαση.
- 76 Ας σημειωθεί κατ' αρχάς ότι, όπως προκύπτει από τη δικογραφία, η έννοια του πταίσματος δεν έχει το ίδιο περιεχόμενο σε όλα τα νομικά συστήματα.
- 77 Υπενθυμίζεται, στη συνέχεια, ότι, όπως προκύπτει από τα όσα αναπτύχθηκαν εις απάντηση του προηγούμενου ερωτήματος, όταν μια παράβαση του κοινοτικού δικαίου καταλογίζεται σε κράτος μέλος, το οποίο ενεργεί σ' έναν τομέα στον οποίο διαθέτει ευρέα περιθώρια εκτιμήσεως προκειμένου να προβεί σε νομοθετικές επιλογές, η αναγνώριση δικαιώματος αποζημιώσεως βάσει του κοινοτικού δικαίου εξαρτάται, μεταξύ άλλων, από την προϋπόθεση του κατάφωρου χαρακτήρα της εν λόγω παραβάσεως.
- 78 Ορισμένα αντικειμενικά και υποκειμενικά στοιχεία, τα οποία, στο πλαίσιο εθνικού νομικού συστήματος, μπορεί να συνδέονται με την έννοια του πταίσματος,

έχουν, επομένως, σημασία για να εκτιμηθεί ο κατάφωρος ή μη χαρακτήρας μιας παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου (βλ. τα στοιχεία που εκτίθενται στις σκέψεις 56 και 57 ανωτέρω).

79 Κατά συνέπεια, η υποχρέωση αποκαταστάσεως των προξενουμένων σε ιδιώτες ζημιών δεν μπορεί να εξαρτάται από προϋπόθεση συναρτώμενη προς την έννοια του πταίσματος, βαίνουσα όμως πέραν της κατάφωρης παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου. Η επιβολή μιας τέτοιας πρόσθετης προϋποθέσεως θα έθετε, ουσιαστικά, υπό αμφισβήτηση το δικαίωμα αποζημιώσεως, το οποίο ευρίσκει έρεισμα στην κοινοτική έννομη τάξη.

80 Κατά συνέπεια, πρέπει να δοθεί στο εθνικό δικαστήριο η απάντηση ότι δεν δύναται, στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας την οποία εφαρμόζει, να εξαρτά την αποκατάσταση της ζημίας από την ύπαρξη πταίσματος, εκ προθέσεως ή εξ αμελείας, του πολιτειακού οργάνου στο οποίο καταλογίζεται η παράβαση, βαίνοντας πέραν της κατάφωρης παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου.

Περί της υλικής εκτάσεως της αποζημιώσεως (τέταρτο ερώτημα, σκέλος α', στην υπόθεση C-46/93 και δεύτερο ερώτημα στην υπόθεση C-48/93)

81 Με τα ερωτήματα αυτά, τα εθνικά δικαστήρια ζητούν, κατ' ουσίαν, από το Δικαστήριο να θέσει κριτήρια καθορισμού της εκτάσεως της αποζημιώσεως που βαρύνει το κράτος μέλος στο οποίο καταλογίζεται η παράβαση.

82 Συναφώς, έχει σημασία να τονιστεί ότι η αποκατάσταση της ζημίας που υφίστανται ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου πρέπει να είναι ανάλογη προς τη βλάβη που υπέστησαν, ώστε να εξασφαλίζεται αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων τους.

- 83 Ελλείπει σχετικών κοινοτικών διατάξεων, η θέσπιση κριτηρίων καθορισμού της εκτάσεως της αποζημιώσεως εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους· οίκοθεν νοείται ότι αυτά δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκά από εκείνα που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο, ούτε μπορούν να είναι τέτοια ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την αποζημίωση.
- 84 Πρέπει να διευκρινιστεί ειδικότερα ότι, προς καθορισμό του ύψους της αποζημιώσεως, ο εθνικός δικαστής μπορεί να ερευνήσει αν ο ζημιωθείς κατέβαλε τη δέουσα επιμέλεια, ώστε να αποφύγει τη ζημία ή να περιορίσει την έκτασή της, και ιδίως αν χρησιμοποίησε εγκαίρως όλα τα μέσα παροχής εννόμου προστασίας που διέθετε.
- 85 Πράγματι, κατά γενική αρχή, που είναι κοινή στα νομικά συστήματα των κρατών μελών, ο ζημιούμενος, αν δεν θέλει να επιβαρυνθεί ο ίδιος με τη ζημία, οφείλει να καταβάλει τη δέουσα επιμέλεια για να περιορίσει την έκτασή της (απόφαση της 19ης Μαΐου 1992, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-104/89 και C-37/90, Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1992, σ. I-3061, σκέψη 33).
- 86 Το Bundesgerichtshof ερωτά αν μια εθνική ρύθμιση μπορεί να περιορίζει γενικώς την υποχρέωση αποζημιώσεως στις ζημιές που προξενούνται σε ορισμένα ειδικώς προστατευόμενα ατομικά έννομα αγαθά, π.χ. την κυριότητα, ή αν πρέπει να καλύπτει και το διαφυγόν κέρδος των εναγόντων. Διευκρινίζει ότι οι ευκαιρίες εμπορίας προϊόντων καταγωγής άλλων κρατών μελών δεν θεωρούνται, κατά το γερμανικό δίκαιο, ως εννόμως προστατευόμενο περιουσιακό στοιχείο των επιχειρήσεων.
- 87 Σημειώνεται, σχετικώς, ότι ο ολοσχερής αποκλεισμός της δυνατότητας αποζημιώσεως του διαφυγόντος κέρδους δεν μπορεί να γίνει δεκτός σε περίπτωση παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου. Και τούτο διότι — ειδικά όσον αφορά διαφορές οικονομικής ή εμπορικής φύσεως — ένας τέτοιος ολοσχερής αποκλεισμός του διαφυγόντος κέρδους είναι δυνατόν να καταστήσει πρακτικώς ανέφικτη την αποκατάσταση της ζημίας.

- 88 'Όσον αφορά τις επί μέρους μορφές ζημίας που απαριθμούνται στο δεύτερο ερώτημα του Divisional Court, το κοινοτικό δίκαιο δεν επιβάλλει ειδικά κριτήρια. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να κρίνει κάθε μορφή ζημίας σύμφωνα με το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο, υπό την επιφύλαξη των επιταγών που υπενθυμίζονται στη σκέψη 83 ανωτέρω.
- 89 'Όσον αφορά, ειδικότερα, την επιδίκαση «παραδειγματικής» αποζημιώσεως (exemplary damages), διευκρινίζεται ότι αυτή η μορφή αποζημιώσεως θεμελιώνεται, κατά το εθνικό δίκαιο — όπως εξέθεσε το εθνικό δικαστήριο —, στη διαπίστωση ότι οι αρμόδιες δημόσιες αρχές ενήργησαν κατά τρόπο καταπιεστικό, αυθαίρετο ή αντισυνταγματικό. Κατά το μέτρο που μια τέτοια συμπεριφορά ενδέχεται να συνιστά παράβαση του κοινοτικού δικαίου ή να την επιδεινώνει, δεν μπορεί να αποκλειστεί η επιδίκαση «παραδειγματικής» αποζημιώσεως στο πλαίσιο ενστάσεως ή αγωγής στηριζομένης στο κοινοτικό δίκαιο, εφόσον τέτοια αποζημίωση μπορεί να επιδικαστεί και στο πλαίσιο παρομοίας ενστάσεως ή αγωγής στηριζομένης στο εσωτερικό δίκαιο.
- 90 Επομένως, στα εθνικά δικαστήρια πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η υπό των κρατών μελών αποκατάσταση της ζημίας την οποία έχουν προξενήσει σε ιδιώτες διά παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου πρέπει να είναι ανάλογη προς τη βλάβη που υπέστησαν. Ελλείψει σχετικών κοινοτικών διατάξεων, η θέσπιση κριτηρίων καθορισμού της εκτάσεως της αποζημιώσεως εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους· οίκοθεν νοείται ότι αυτά δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκά από εκείνα που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο, ούτε μπορούν να είναι τέτοια ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την αποζημίωση. Δεν συνάδει προς το κοινοτικό δίκαιο μια εθνική ρύθμιση που περιορίζει γενικώς την υποχρέωση αποζημιώσεως μόνο στις ζημιές που προξενούνται σε ορισμένα ειδικώς προστατευόμενα ατομικά έννομα αγαθά, ενώ αποκλείει το διαφυγόν κέρδος των ιδιωτών. Εξ άλλου, η επιδίκαση ειδικών μορφών αποζημιώσεως, όπως είναι η προβλεπόμενη στο αγγλικό δίκαιο «παραδειγματική» αποζημίωση, πρέπει να είναι δυνατή στο πλαίσιο ενστάσεως ή αγωγής στηριζομένης στο κοινοτικό δίκαιο, εάν είναι δυνατή και στο πλαίσιο παρομοίας ενστάσεως ή αγωγής στηριζομένης στο εσωτερικό δίκαιο.

Περί της χρονικής περιόδου την οποία καλύπτει η υποχρέωση αποζημιώσεως (τέταρτο ερώτημα, σκέλος β', στην υπόθεση C-46/93)

- 91 Με το ερώτημα αυτό, το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν είναι αποζημιωτέα και η ζημία που έχει επέλθει πριν από τη δημοσίευση αποφάσεως του Δικαστηρίου που αναγνωρίζει παράβαση.
- 92 Όπως προκύπτει από τη απάντηση που δόθηκε στο δεύτερο ερώτημα, αξίωση αποζημιώσεως θεμελιούμενη στο κοινοτικό δίκαιο υφίσταται άπαξ πληρούνται οι προϋποθέσεις που εκτίθενται στη σκέψη 51 ανωτέρω.
- 93 Μία από τις προϋποθέσεις αυτές αποτελεί ο κατάφωρος χαρακτήρας της παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου. Η δε ύπαρξη αποφάσεως του Δικαστηρίου που έχει αναγνωρίσει προηγουμένως την παράβαση είναι στοιχείο ασφαλώς μεν καθοριστικό, όχι όμως και απαραίτητο για να διαπιστωθεί η συνδρομή αυτής της προϋποθέσεως (βλ. σκέψεις 55 έως 57 ανωτέρω).
- 94 Αν γινόταν δεκτό ότι η υποχρέωση του οικείου κράτους μέλους προς αποζημίωση περιορίζεται μόνο στις ζημιές που επέρχονται μετά τη δημοσίευση αποφάσεως του Δικαστηρίου αναγνωρίζουσας την εν λόγω παράβαση, θα ετίθετο, ουσιαστικά, υπό αμφισβήτηση το αναγνωριζόμενο από την κοινοτική έννομη τάξη δικαίωμα αποζημιώσεως.
- 95 Περαιτέρω, η εξάρτηση της αποκαταστάσεως της ζημίας από προηγούμενη αναγνώριση, εκ μέρους του Δικαστηρίου, παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου καταλογιζομένης σε κράτος μέλος, θα αντέκειτο στην αρχή της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου, εφόσον θα αποκλειόταν έτσι κάθε δικαίωμα αποζημιώσεως ενόσω η Επιτροπή δεν θα είχε ασκήσει, για τη φερόμενη παράβαση, προσφυγή του άρθρου 169 της Συνθήκης και η παράβαση αυτή δεν θα είχε αναγνωριστεί από το Δικαστήριο. Τα δικαιώματα όμως των ιδιωτών — τα οποία απορρέουν από τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου που παράγουν άμεσα αποτελέσματα στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών — δεν μπορούν να εξαρτώνται από την κρίση της Επιτροπής περί της σκοπιμότητας να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης κατά κράτους μέλους,

ούτε από την ενδεχόμενη έκδοση αποφάσεως του Δικαστηρίου περί παραβάσεως (βλ., σχετικώς, απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1982, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 314/81, 315/81, 316/81 και 83/82, *Waterkeyn* κ.λπ. (Συλλογή 1982, σ. 4337, σκέψη 16).

- 96 Επομένως, στο τιθέμενο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η υποχρέωση των κρατών μελών να αποκαθιστούν τις ζημιές που προξενούνται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενες σ' αυτά δεν μπορεί να περιορίζεται μόνο στις ζημιές που επέρχονται μετά τη δημοσίευση αποφάσεως του Δικαστηρίου αναγνωρίζουσας την προσαπτομένη παράβαση.

Επί του αιτήματος περιορισμού των διαχρονικών αποτελεσμάτων της αποφάσεως

- 97 Η Γερμανική Κυβέρνηση ζητεί από το Δικαστήριο να περιορίσει την υποχρέωση αποζημιώσεως που θα επιβληθεί ενδεχομένως στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας μόνο στις ζημιές που θα επέλθουν μετά τη δημοσίευση της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην παρούσα υπόθεση, εφόσον οι ζημιωθέντες δεν έχουν κινήσει προηγουμένως ένδικο βοήθημα ή ισοδύναμη διοικητική ένσταση. Θεωρεί αναγκαίο έναν τέτοιο περιορισμό των διαχρονικών αποτελεσμάτων της αποφάσεως, λόγω της βαρύτητας των οικονομικών της συνεπειών για την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία.
- 98 Για την περίπτωση που το εθνικό δικαστήριο αναγνωρίσει ότι οι προϋποθέσεις γενέσεως ευθύνης της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας πληρούνται εν προκειμένω, υπενθυμίζεται ότι το κράτος υποχρεούται να αποκαθιστά, μέσα στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου περί ευθύνης, τις συνέπειες της προξηνηθείσης βλάβης. Οι διάφορες εθνικές νομοθεσίες περί αποζημιώσεως μπορούν, κατά τη θέσπιση των ουσιαστικών και τυπικών προϋποθέσεων, να συνεκτιμούν τις επιταγές της αρχής της ασφάλειας δικαίου.

- 99 Υπενθυμίζεται, πάντως, ότι οι προϋποθέσεις αυτές δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο, ούτε μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικά δυσχερή τη χορήγηση αποζημιώσεως (προαναφερθείσα απόφαση Francovich κ.λπ., σκέψη 43).
- 100 Εν όψει των προεκτεθέντων, δεν συντρέχει λόγος να περιορίσει το Δικαστήριο τα διαχρονικά αποτελέσματα της παρούσης αποφάσεως.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 101 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Δανική, η Γερμανική, η Ελληνική, η Ισπανική, η Γαλλική, η Ιρλανδική, η Ολλανδική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, οι οποίες κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπιπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλαν με διάταξη της 28ης Ιανουαρίου 1993 το Bundesgerichtshof και με διάταξη της 18ης Νοεμβρίου 1992 το High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court, αποφαινεται:

- 1) Η αρχή ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τη ζημία που προξενείται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου

καταλογιζόμενες σ' αυτά ισχύει και όταν η προσαπτομένη παράβαση αποδίδεται στον εθνικό νομοθέτη.

- 2) Όταν παράβαση του κοινοτικού δικαίου από κράτος μέλος καταλογίζεται στον εθνικό νομοθέτη ενεργώντας σε τομέα στον οποίο διαθέτει ευρέα περιθώρια εκτιμήσεως κατά την πραγματοποίηση νομοθετικών επιλογών, οι ζημιούμενοι ιδιώτες δικαιούνται αποζημιώσεως, εφόσον ο παραβαινόμενος κανόνας κοινοτικού δικαίου τους απονέμει δικαιώματα, η παράβαση είναι κατάφωρη και υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ αυτής της παραβάσεως και της βλάβης που υπέστησαν οι ιδιώτες. Με την επιφύλαξη αυτή, το κράτος υποχρεούται, μέσα στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου περί ευθύνης, να αποκαθιστά τις συνέπειες της ζημίας που έχει προκληθεί από την καταλογιζόμενη σ' αυτό παράβαση του κοινοτικού δικαίου· εξυπακούεται δε ότι οι οριζόμενες από την εφαρμοστέα εθνική νομοθεσία προϋποθέσεις δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο, ούτε μπορούν να είναι τέτοιες ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την επίτευξη αποζημιώσεως.
- 3) Το εθνικό δικαστήριο δεν δύναται, στο πλαίσιο της εθνικής νομοθεσίας την οποία εφαρμόζει, να εξαρτά την αποκατάσταση της ζημίας από την ύπαρξη πταίσματος, εκ προθέσεως ή εξ αμελείας, του πολιτειακού οργάνου στο οποίο καταλογίζεται η παράβαση, βαίνοντας πέραν της κατάφωρης παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου.
- 4) Η υπό των κρατών μελών αποκατάσταση της ζημίας την οποία έχουν προξενήσει σε ιδιώτες διά παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου πρέπει να είναι ανάλογη προς τη βλάβη που υπέστησαν. Ελλείψει σχετικών κοινοτικών διατάξεων, η θέσπιση κριτηρίων καθορισμού της εκτάσεως της αποζημιώσεως εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους· εξυπακούεται δε ότι αυτά δεν μπορεί να είναι λιγότερο ευνοϊκά από εκείνα που αφορούν παρόμοιες απαιτήσεις στηριζόμενες στο εσωτερικό δίκαιο, ούτε μπορούν να είναι τέτοια ώστε να καθιστούν πρακτικώς αδύνατη ή εξαιρετικώς δυσχερή την αποζημίωση. Δεν συνάδει προς το κοινοτικό δίκαιο μια εθνική ρύθμιση που περιορίζει γενικώς την υποχρέωση αποζημιώσεως μόνο στις ζημίες που προξενούνται σε ορισμένα ειδικώς προστατευόμενα ατομικά έννομα αγαθά, ενώ αποκλείει το διαφυγόν κέρδος των ιδιωτών. Εξ άλλου, η

επιδίκαση ειδικών μορφών αποζημιώσεως, όπως είναι η προβλεπόμενη στο αγγλικό δίκαιο «παραδειγματική» αποζημίωση, πρέπει να είναι δυνατή στο πλαίσιο ενστάσεως ή αγωγής στηριζομένης στο κοινοτικό δίκαιο, εάν είναι δυνατή και στο πλαίσιο παρομοίας ενστάσεως ή αγωγής στηριζομένης στο εσωτερικό δίκαιο.

- 5) Η υποχρέωση των κρατών μελών να αποκαθιστούν τις ζημιές που προξενούνται σε ιδιώτες από παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου καταλογιζόμενες σ' αυτά δεν μπορεί να περιορίζεται μόνο στις ζημιές που επέρχονται μετά τη δημοσίευση απόφασης του Δικαστηρίου αναγνωρίζουσας την προσαπτομένη παράβαση.

Rodríguez Iglesias

Κακούρης

Edward

Hirsch

Mancini

Schockweiler

Moitinho de Almeida

Gulmann

Murray

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 5 Μαρτίου 1996.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias