ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
VERICA TRSTENJAK
της 4ης Σεπτεμβρίου 2008 [1]

Πίνακας περιεχομένων

I — Εισαγωγή . . . . . I - 2126

II — Νομικό πλαίσιο . . . . . I - 2127

A — Η κοινοτική νομοθεσία . . . . . I - 2127

B — Η εθνική νομοθεσία . . . . . I - 2129

III — Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα . . . . . I - 2130

IV — Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία . . . . . I - 2133

V — Οι κυριότεροι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων . . . . . I - 2134

A — Επί του πρώτου ερωτήματος . . . . . I - 2134

B — Επί του δευτέρου ερωτήματος . . . . . I - 2135

Γ — Επί του τρίτου ερωτήματος . . . . . I - 2136

Δ — Επί του τετάρτου ερωτήματος . . . . . I - 2138

E — Επί του πέμπτου ερωτήματος . . . . . I - 2140

VI — Ανάλυση . . . . . I - 2142

A — Εισαγωγικές παρατηρήσεις . . . . . I - 2142

B — Επί του πρώτου ερωτήματος . . . . . I - 2143

1. Οι εφαρμοστέες ερμηνευτικές μέθοδοι . . . . . I - 2143

2. Τα ατομικά δικαιώματα στη νομολογία του Δικαστηρίου . . . . . I - 2144

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

3. Η ερμηνεία των επίδικων οδηγιών . . . . . I - 2146

4. Πρόταση . . . . . I - 2149

Γ — Επί του δευτέρου ερωτήματος . . . . . I - 2150

1. Οι θεμελιώδεις ελευθερίες ως δικαιώματα δημοσίου δικαίου . . . . . I - 2150

2. Η υπεροχή του παραγώγου δικαίου . . . . . I - 2151

3. Πρόταση . . . . . I - 2153

Δ — Προκριματικό ζήτημα επί του τρίτου και του τέταρτου ερωτήματος . . . . . I - 2153

1. Η αρμοδιότητα του κοινοτικού νομοθέτη . . . . . I - 2153

2. Οι επιταγές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας . . . . . I - 2154

3. Πρόταση . . . . . I - 2155

Ε — Επί του τρίτου ερωτήματος . . . . . I - 2156

1. Η σημασία του προδικαστικού ερωτήματος για την έκδοση της αποφάσεως I - 2156

2. Η διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως ως μηχανισμός του αντικειμενικού ελέγχου νομιμότητας . . . . . I - 2157

3. Έλλειψη αναγκαιότητας προνομιακής αντιμετωπίσεως της αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου . . . . . I - 2158

4. Πρόταση . . . . . I - 2158

ΣΤ — Επί του τετάρτου ερωτήματος . . . . . I - 2159

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις . . . . . I - 2159

2. Η νομολογία του Δικαστηρίου . . . . . I - 2160

3. Σύγκριση με τον κανόνα περί παραγραφής του άρθρου 46 του Οργανισμού του Δικαστηρίου . . . . . I - 2161

4. Πρόταση . . . . . I - 2162

Ζ — Επί του πέμπτου ερωτήματος . . . . . I - 2162

1. Υποχρέωση του ενδιαφερομένου να αποτρέψει τη ζημία . . . . . I - 2162

2. Εύλογος χαρακτήρας της προσφυγής στην έννομη προστασία κατά το πρωτογενές δίκαιο . . . . . I - 2164

3. Εύλογος χαρακτήρας της έννομης προστασίας κατά το πρωτογενές δίκαιο σε περίπτωση ανάγκης προδικαστικής παραπομπής ή σε περίπτωση διαδικασίας διαπιστώσεως παραβάσεως . . . . . I - 2165

VII — Πρόταση . . . . . I - 2166

I — Εισαγωγή

1. Η παρούσα υπόθεση στηρίζεται σε αίτηση του Bundesgerichtshof (Γερμανία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως κατ' εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ, με την οποία το αιτούν δικαστήριο υπέβαλε στο Δικαστήριο πέντε προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία της αρχής της εξωσυμβατικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.

2. Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Danske Slagterier?επαγγελματικής ενώσεως δανικών εταιριών σφαγείων και Δανών εκτροφέων χοίρων, οργανωμένων υπό συνεταιριστική μορφή? (στο εξής: ενάγουσα), αφενός, και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (στο εξής: εναγομένη), αφετέρου, με αντικείμενο αίτημα αποζημιώσεως της ενάγουσας λόγω πλημμελούς μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο των οδηγιών 64/433/ΕΟΚ —ως έχει κατά την οδηγία 91/497/ΕΟΚ [2]— και 89/662/ΕΟΚ [3].

3. Τα ερωτήματα αυτά αφορούν, κατ' ουσίαν, τις πραγματικές προϋποθέσεις θεμελιώσεως της αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω ευθύνης του κράτους μέλους εξαιτίας παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου, λαμβανομένης υπόψη ενδεχόμενης υποχρεώσεως αποτροπής των ζημιών εκ μέρους των ζημιωθέντων δια της ασκήσεως ενδίκων βοηθημάτων καθώς και κατ' εφαρμογήν των κανόνων περί παραγραφής που εντάσσονται, κατ' αρχήν, στο δίκαιο των κρατών μελών.

2 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 29ης Ιουλίου 1991, για την τροποποίηση και την κωδικοποίηση της οδηγίας 64/433/ΕΟΚ περί υγειονομικών προβλημάτων στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων ώστε να καλύπτεται η παραγωγή και η διάθεση νωπού κρέατος στην αγορά (ΕΕ L 268, σ. 69).

3 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 1989, σχετικά με τους κτηνιατρικούς ελέγχους που εφαρμόζονται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο με προοπτική την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς (ΕΕ L 395, σ. 13).

II — Νομικό πλαίσιο

A — *Η κοινοτική νομοθεσία*

4. Το άρθρο 5 της οδηγίας 64/433, ως έχει κατά την οδηγία 91/497, ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να χαρακτηρίζεται ακατάλληλο προς ανθρώπινη κατανάλωση από τον επίσημο κτηνίατρο:

[…]

ιε) το κρέας που παρουσιάζει έντονη γενετήσια οσμή.»

5. Το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας προσθέτει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε:

[…]

β) το κρέας:

[…]

iii) με την επιφύλαξη των περιπτώσεων που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ιε΄, μη ευνουχισμένων αρσενικών χοίρων, βάρους σφαγίου άνω των 80 [kg], εκτός αν η εγκατάσταση μπορεί να εξασφαλίζει, με μέθοδο που αναγνωρίζεται με τη διαδικασία του άρθρου 16 ή, ελλείψει τέτοιας μεθόδου, με μέθοδο που αναγνωρίζεται από την οικεία αρμόδια αρχή, ότι είναι δυνατόν να αναγνωρίζονται τα σφάγια με έντονη γενετήσια οσμή, να φέρει το ειδικό σήμα που προβλέπεται στην απόφαση 84/371/ΕΟΚ [της Επιτροπής, της 3ης Ιουλίου 1984, περί καθορισμού των χαρακτηριστικών της ειδικής

σφράγισης για νωπό κρέας που αναφέρεται στο άρθρο 5, στοιχείο α΄, της οδηγίας 64/433 (ΕΕ L 196, σ. 46)], και να υποβάλλεται στην επεξεργασία που προβλέπεται στην οδηγία 77/99/ΕΟΚ [του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1976, περί υγειονομικών προβλημάτων στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών προϊόντων με βάση το κρέας (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/017, σ. 60), όπως ισχύει μετά την τελευταία της τροποποίηση με την οδηγία 89/662]

[…]

ζ) η επεξεργασία που αναφέρεται στα προηγούμενα σημεία να πραγματοποιείται στην εγκατάσταση καταγωγής ή σε οποιαδήποτε άλλη εγκατάσταση ορίζει ο επίσημος κτηνίατρος.

[…]»

6. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/662 προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη προορισμού εφαρμόζουν τα ακόλουθα μέτρα ελέγχου:

α) η αρμόδια αρχή μπορεί, στον τόπο προορισμού του εμπορεύματος, να εξακριβώνει με δειγματοληπτικούς κτηνιατρικούς ελέγχους και άνευ διακρίσεων, αν τηρούνται οι απαιτήσεις του άρθρου 3 μπορεί επίσης, με αυτή την ευκαιρία, να προβαίνει και σε δειγματοληψία.

Εξάλλου, όταν η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους διαμετακόμισης ή του κράτους μέλους προορισμού διαθέτει πληροφορίες σχετικά με πιθανή παράβαση, μπορεί επίσης να διενεργεί ελέγχους κατά τη διάρκεια της μεταφοράς των εμπορευμάτων στο έδαφός του, συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου πιστότητας των μεταφορικών μέσων.»

7. Το άρθρο 7 της οδηγίας 89/662 ορίζει τα εξής:

«1. Εάν, κατά τη διάρκεια ελέγχου που πραγματοποιείται στον τόπο προορισμού της αποστολής ή κατά τη μεταφορά, οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους προορισμού διαπιστώνουν:

[…]

β) ότι το εμπόρευμα δεν ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις που ορίζουν οι κοινοτικές οδηγίες, ή ελλείψει αποφάσεων σχετικά με τις προβλεπόμενες από τις οδηγίες κοινοτικές προδιαγραφές, οι εθνικές προδιαγραφές, οι προαναφερόμενες αρχές μπορούν, εφόσον το επιτρέπουν οι συνθήκες καταλληλότητας ή υγειονομικού ελέγχου, να αφήνουν στον αποστολέα ή τον εντολοδόχο του τη δυνατότητα επιλογής ανάμεσα:

— στην καταστροφή των εμπορευμάτων, ή

— τη χρησιμοποίησή τους για άλλες χρήσεις, συμπεριλαμβανομένης της εκ νέου αποστολής τους με την έγκριση της αρμόδιας αρχής της χώρας της εγκατάστασης καταγωγής.»

8. Το άρθρο 8, παράγραφος 1, της οδηγίας 89/662 ορίζει τα εξής:

«1. Στις περιπτώσεις που προβλέπονται στο άρθρο 7, η αρμόδια αρχή ενός κράτους μέλους προορισμού επικοινωνεί, χωρίς καθυστέρηση, με τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους αποστολής, οι οποίες λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα και ανακοινώνουν στην αρμόδια αρχή του πρώτου κράτους μέλους τη φύση των ελέγχων που διενεργούνται, τις αποφάσεις που λαμβάνονται και τους λόγους που υπαγόρευσαν τη λήψη τους.»

Β — *Η εθνική νομοθεσία*

9. Ο γερμανικός Αστικός Κώδικας (Bürgerliches Gesetzbuch, στο εξής: BGB), όπως ίσχυε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2001, περιλαμβάνει τις ακόλουθες διατάξεις:

«Άρθρο 195

Η συνήθης προθεσμία παραγραφής είναι τριακονταετής.»

«Άρθρο 839

(1) Δημόσιος υπάλληλος που παραβαίνει εκ δόλου ή εξ αμελείας το υπηρεσιακό του καθήκον έναντι τρίτου υποχρεούται έναντι αυτού σε αποκατάσταση της εντεύθεν προκληθείσας ζημίας. Αν στον δημόσιο υπάλληλο μπορεί να καταλογιστεί μόνον αμέλεια, μπορεί να υποχρεωθεί στην καταβολή αποζημιώσεως μόνο στην περίπτωση που ο ζημιωθείς δεν μπορεί να αποζημιωθεί με άλλον τρόπο.

(2) Δημόσιος υπάλληλος ο οποίος, κατά την απόφαση επί ένδικής διαφοράς, παραβαίνει το υπηρεσιακό του καθήκον ευθύνεται για την εντεύθεν προκληθείσα ζημία μόνον εφόσον η παράβαση αυτή συνιστά ποινικό αδίκημα. Η διάταξη αυτή δεν έχει εφαρμογή σε περίπτωση παράνομης αρνήσεως ή καθυστερήσεως του υπαλλήλου να εκπληρώσει το υπηρεσιακό του καθήκον.

(3) Δεν υφίσταται υποχρέωση αποζημιώσεως όταν ο ζημιωθείς παρέλειψε, εκ δόλου ή εξ αμελείας, να αποτρέψει την επέλευση της ζημίας δια της χρήσεως μέσου εννόμου προστασίας.»

(3) Εάν ο υπόχρεος προς αποζημίωση άντλησε οποιοδήποτε κέρδος από την παράνομη πράξη εις βάρος του ζημιωθέντος, υποχρεούται σε αποκατάσταση σύμφωνα με τις διατάξεις περί αδικαιολογήτου πλουτισμού ακόμη και μετά την παραγραφή της αξιώσεως αποζημιώσεως.»

III — Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

«Άρθρο 852

(1) Το δικαίωμα αποζημιώσεως για τη ζημία που προκλήθηκε από παράνομη ενέργεια παραγράφεται εντός τριών ετών από το χρονικό σημείο κατά το οποίο ο ζημιωθείς έλαβε γνώση της ζημίας και της ταυτότητας του υποχρέου προς αποζημίωση και, ανεξαρτήτως της εν λόγω γνώσεως, εντός τριάντα ετών από την τέλεση της πράξης.

(2) Όταν εκκρεμούν διαπραγματεύσεις μεταξύ του υποχρέου προς αποζημίωση και του δικαιούχου της αποζημιώσεως, η παραγραφή διακόπτεται μέχρις ότου ένα εκ των δύο μερών αρνηθεί να εξακολουθήσει τις διαπραγματεύσεις.

10. Η ενάγουσα, ενεργούσα βάσει δικαιώματος που της εκχώρησαν τα μέλη της, ζητεί από την εναγομένη την αποκατάσταση της προξενηθείσας από παραβίαση κοινοτικού δικαίου ζημίας. Προσάπτει στην εναγομένη ότι από τις αρχές του 1993 έως το 1999 επέβαλε εν τοις πράγμασι απαγόρευση εισαγωγής κρέατος μη ευνουχισμένων αρσενικών χοίρων από τη Δανία, συνεπεία της οποίας προξενήθηκε ζημία για τα μέλη της τουλάχιστον 280 000 000 γερμανικών μάρκων (DEM).

11. Στη Δανία εκτρέφονταν από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 μη ευνουχισμένοι χοίροι ως ζώα σφαγής. Το κρέας τους μπορεί να έχει, κατόπιν θερμάνσεως, έντονη οσμή ή γεύση. Για να καταστεί δυνατός ο εντοπισμός και η διαλογή βαρυνόμενου με οσμή κρέατος, μετρούνταν κατά τη διαδικασία της σφαγής

το scatol, ένα σχηματισμένο στο έντερο προϊόν αποδομήσεως. Κατά την άποψη της εναγομένης, η ανεπιθύμητη οσμή οφειλόταν στην ορμόνη ανδροστενόνη, ενώ η εξέταση της περιεκτικότητας σε scatol δεν καταλήγει σε κανένα αξιόπιστο συμπέρασμα.

12. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ιε΄, της οδηγίας 64/433, ως έχει μετά την έκδοση της οδηγίας 91/497, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε να χαρακτηρίζεται ακατάλληλο για ανθρώπινη κατανάλωση από τον επίσημο κτηνίατρο το κρέας που παρουσιάζει έντονη γενετήσια οσμή. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, περίπτωση iii, τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε το κρέας, με την επιφύλαξη των περιπτώσεων που προβλέπονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ιε΄, μη ευνουχισμένων αρσενικών χοίρων, βάρους σφαγίου άνω των 80 kg, εκτός αν η εγκατάσταση μπορεί να εξασφαλίζει, με μέθοδο που αναγνωρίζεται, ότι είναι δυνατό να αναγνωρίζονται τα σφάγια με έντονη γενετήσια οσμή, να φέρει ένα ειδικό σήμα και να υποβάλλεται σε θερμική επεξεργασία.

13. Η εναγομένη ανακοίνωσε στις ανώτατες κτηνιατρικές αρχές των κρατών μελών, με έγγραφα της 18ης και της 26ης Ιανουαρίου 1993, ότι το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, της οδηγίας 64/433 μεταφέρθηκε στο γερμανικό δίκαιο κατά τρόπον ώστε να προσδιορίζεται τιμή 0,5 μg/g ανδροστενόνης, ανεξάρτητα από όριο βάρους. Σε περίπτωση υπερβάσεως της τιμής αυτής, το κρέας είναι ακατάλληλο προς βρώση κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ιε΄, και δεν μπορεί να εξάγεται προς τη Γερμανία ως νωπό κρέας. Επιπλέον, στα έγγραφα εκτίθεται ότι όλες οι παρτίδες χοιρείου κρέατος εξετάζονται κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, της οδηγίας 89/622 στον τόπο προορισμού, ανεξαρτήτως του σήματός τους καταλληλότητας για ανθρώπινη κατανάλωση, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσο τηρείται η ανώτατη αυτή τιμή. Κατά συνέπεια, ελέγχθηκαν στη συνέχεια από τις αρμόδιες γερμανικές αρχές πολλές παρτίδες χοιρείου κρέατος από τη Δανία και, σε περίπτωση υπερβάσεως της τιμής ανδροστενόνης, διατυπώθηκαν αντιρρήσεις και δεν εγκρίθηκε η εισαγωγή.

14. Κατόπιν ασκηθείσας από την Επιτροπή προσφυγής, το Δικαστήριο αναγνώρισε με απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1998, στην υπόθεση C-102/96, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1998, σ. I-6871) ότι η καθής παρέβη τις προπαρατεθείσες διατάξεις της οδηγίας.

15. Η ενάγουσα στηρίζει το αίτημά της αποζημιώσεως στον ισχυρισμό ότι οι εκτροφείς χοίρων και οι εταιρίες εκμεταλλεύσεως σφαγείων της Δανίας, συνεπεία της αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο συμπεριφοράς της εναγομένης, αρχικώς περιόρισαν την παραγωγή μη ευνουχισμένων αρσενικών χοίρων, τον δε Οκτώβριο του 1993 την ανέστειλαν σχεδόν πλήρως. Αντ' αυτού, από το 1993 έως το 1999 ευνουχίσθηκαν, εκτράφηκαν και σφάχθηκαν περίπου 39 εκατομμύρια χοίροι για να διατεθούν στο εμπόριο εντός της Γερμανίας. Στην περίπτωση εμπορίας αντίστοιχης ποσότητας μη ευνουχισμένων χοίρων, θα προέκυπτε εξοικονόμηση δαπανών τουλάχιστον 280 000 000 DEM.

16. Το Landgericht έκρινε ότι η αγωγή όσον αφορά το αίτημα εκδόσεως διαταγής πληρωμής στις 6 Δεκεμβρίου 1999 ήταν βάσιμη για το χρονικό διάστημα που άρχιζε στις 7 Δεκεμβρίου 1996 και την απέρριψε λόγω παραγραφής καθόσον αφορούσε αίτημα αποκαταστάσεως ζημιών που προκλήθηκαν μέχρι τις 6 Δεκεμβρίου 1996. Το εφετείο έκρινε βάσιμη την αγωγή στο σύνολό της. Με την ασκηθείσα κατόπιν αδείας του εφετείου αίτηση αναιρέσεως, η εναγομένη ζητεί την απόρριψη της αγωγής στο σύνολό της.

17. Το Bundesgerichtshof εκτιμά ότι η υπό κρίση διαφορά θέτει το ζήτημα του κατά πόσον οι οικείοι παραγωγοί και οι επιχειρηματίες που διαθέτουν στο εμπόριο χοίρειο κρέας αντλούν ενδεχομένως δικαιώματα από το πρωτογενές δίκαιο, σε περίπτωση παραβιάσεως των οδηγιών περί εναρμονίσεως. Εξάλλου, το αιτούν δικαστήριο υποστηρίζει ότι είναι αναγκαίο να διευκρινισθεί το ζήτημα της επιρροής των κοινοτικών αρχών επί της συγκεκριμένης διαμορφώσεως του δικαίου της αστικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου η οποία ρυθμίζεται, κατ' αρχήν, από την εθνική νομοθεσία, ιδίως όσον αφορά την παραγραφή της αξιώσεως αποζημιώσεως και τις έννομες συνέπειες ενδεχόμενης αθετήσεως της υποχρεώσεως αποτροπής της ζημίας δια της ασκήσεως ενδίκου βοηθήματος (υπεροχή της κατά το κοινοτικό δίκαιο έννομης προστασίας).

18. Κατά συνέπεια, αποφάσισε στις 12 Οκτωβρίου 2006 να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και την έκδοση αποφάσεως επί της αιτήσεως αναιρέσεως της εναγομένης και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως:

«1) Δημιουργούν οι διατάξεις των άρθρων 5, παράγραφος 1, στοιχείο ιε΄, και 6, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, περίπτωση iii, της οδηγίας [64/433], σε συνδυασμό με τα άρθρα 5, παράγραφος 1, 7 και 8 της οδηγίας 89/662 [...] για τους παραγωγούς και τους εμπόρους χοιρείου κρέατος μια νομική κατάσταση η οποία, σε περίπτωση πλημμελειών από απόψεως μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο ή εφαρμογής, μπορεί να στοιχειοθετήσει αξίωση αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο;

2) Μπορούν οι παραγωγοί και οι έμποροι χοιρείου κρέατος —ανεξαρτήτως της απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα— να επικαλεσθούν προς θεμελίωση αξιώσεως αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο, σε περίπτωση αντιβαίνουσας προς το ευρωπαϊκό δίκαιο μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο και εσφαλμένης εφαρμογής των παρατιθέμενων οδηγιών, παράβαση του άρθρου 30 της Συνθήκης ΕΚ [το οποίο κατέστη το άρθρο 28 ΕΚ];

3) Πρέπει, κατά το κοινοτικό δίκαιο, η παραγραφή αξιώσεως αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης του Δημοσίου βάσει αυτού του δικαίου να διακόπτεται λόγω διαδικασίας λόγω παραβάσεως κράτους μέλους κατά το άρθρο 226 ΕΚ ή, εν πάση περιπτώσει, να αναστέλλεται μέχρι το πέρας αυτής της διαδικασίας, όταν δεν υφίσταται στο εσωτερικό δίκαιο αποτε-

λεσματικό ένδικο βοήθημα προκειμένου να αναγκασθεί το κράτος μέλος να μεταφέρει μια οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο;

4) Αρχίζει ο χρόνος παραγραφής αξιώσεως αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο, η οποία στηρίζεται στην ανεπαρκή μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και σε συνακόλουθη (εν τοις πράγμασι) απαγόρευση εισαγωγών, ανεξαρτήτως του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου, από της πλήρους μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο ή μπορεί ο χρόνος παραγραφής, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, να αρχίσει να τρέχει αμέσως με την επέλευση των πρώτων ζημιογόνων συνεπειών και εφόσον είναι δυνατόν να προβλεφθούν περαιτέρω ζημιογόνες συνέπειες; Στην περίπτωση κατά την οποία η πλήρης μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο επηρεάζει την έναρξη του χρόνου παραγραφής, ισχύει αυτό γενικώς ή μόνον αν η οδηγία παρέχει στον ιδιώτη κάποιο δικαίωμα;

5) Υφίσταται, λαμβανομένου υπόψη του ότι δεν επιτρέπεται τα κράτη μέλη να διαμορφώνουν τις νομικές προϋποθέσεις αποζημιώσεως στην περίπτωση αξιώσεως εξ αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο κατά τρόπο δυσμενέστερο απ' ό,τι στην περίπτωση παρόμοιων αγωγών, που έχουν σχέση μόνο με το εθνικό δίκαιο, καθώς και του ότι δεν επιτρέπεται να καθίσταται ουσιαστικώς αδύνατη ή να δυσχεραίνεται υπερβολικώς η επίτευξη αποζημιώσεως, επί της αρχής αντίρρηση έναντι εθνικής ρυθμίσεως κατά την οποία η υποχρέωση αποζημιώσεως δεν γεννάται όταν ο ζημιωθείς παρέλειψε εκ προθέσεως ή εξ αμελείας, κάνοντας χρήση ενδίκου βοηθήματος, να αποτρέψει τη ζημία; Υφίστανται επίσης αντιρρήσεις έναντι αυτής της "υπεροχής της κατά το πρωτογενές δίκαιο νομικής προστασίας", όταν αυτή τελεί υπό την επιφύλαξη ότι απαιτείται να μπορεί ευλόγως ο ενδιαφερόμενος να κάνει χρήση αυτής; Είναι κατά το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο αδύνατη αυτή η απαίτηση, όταν το επιληφθέν δικαστήριο δεν μπορεί κατά τα φαινόμενα να δώσει απάντηση στα επίμαχα ζητήματα κοινοτικού δικαίου χωρίς αυτά να υποβληθούν στο Δικαστήριο για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ή όταν εκκρεμεί διαδικασία λόγω παραβάσεως κατά το άρθρο 226 ΕΚ;»

IV — Η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία

19. Η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως περιήλθε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 6 Νοεμβρίου 2006.

20. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η ενάγουσα της κύριας δίκης, η Γερμανική, η Ελληνική, η Πολωνική, η Γαλλική, η Τσεχική και η Ιταλική Κυβέρνηση καθώς και η

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εντός της προβλεπόμενης στο άρθρο 23 του Οργανισμού του Δικαστηρίου προθεσμίας.

21. Στην επ' ακροατηρίου συζήτηση της 21ης Μαΐου 2008 παρέστησαν οι εκπρόσωποι της ενάγουσας της κύριας δίκης καθώς και της Γερμανικής, της Ελληνικής, της Πολωνικής, της Γαλλικής και της Ιταλικής Κυβερνήσεως καθώς και της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου και της Επιτροπής, για να αναπτύξουν τις παρατηρήσεις τους.

V — Οι κυριότεροι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων

A — *Επί του πρώτου ερωτήματος*

22. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει, όπως και η Ελληνική, η Πολωνική, η Γαλλική και η Ιταλική Κυβέρνηση, ότι ούτε από το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ιε΄, σε συνδυασμό με το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, της οδηγίας 64/433 ούτε από τις διατάξεις των άρθρων 5, 7 και 8 της οδηγίας 89/662 απορρέουν ατομικά δικαιώματα των παραγωγών και εμπόρων χοιρείου κρέατος, οπότε, κατά την άποψη αυτή, δεν συντρέχει η πρώτη εκ των τριών προϋποθέσεων για τη στοιχειοθέτηση της αστικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω πλημμελούς μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο των οικείων οδηγιών.

23. Προς θεμελίωση της ως άνω απόψεως, οι ως άνω μετέχοντες στη διαδικασία προβάλλουν κατ' ουσίαν ότι από τις αιτιολογικές σκέψεις των οδηγιών 64/433 και 89/662 συνάγεται πράγματι ότι με τις οδηγίες αυτές σκοπείται η κατάργηση κτηνιατρικών εμποδίων που θίγουν την εσωτερική αγορά και μάλιστα, αφενός, με την εναρμόνιση των ουσιωδών απαιτήσεων για την προστασία της υγείας ανθρώπων και ζώων και, αφετέρου, με την κατάργηση των ελέγχων στα εσωτερικά σύνορα. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ιε΄, και το άρθρο 6, παράγραφος, στοιχείο β΄, της οδηγίας 64/433 έχουν ως αντικείμενο την προστασία της υγείας των καταναλωτών και την εναρμόνιση των αντιστοίχων ελέγχων. Τα άρθρα 5, παράγραφος 1, 7 και 8 της οδηγίας 89/662 υποχρεώνουν τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο των υγειονομικών ελέγχων, να αναγνωρίζουν την καταλληλότητα προς κατανάλωση των προϊόντων που ελέγχθηκαν στο κράτος αποστολής και, στην περίπτωση διαφορετικής εκτιμήσεως, να εφαρμόζουν τη διαδικασία που προβλέπει η οδηγία.

24. Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι —σε αντιδιαστολή προς τις οδηγίες που αποτελούσαν το αντικείμενο των υποθέσεων Francovich κ.λπ. (απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1991, C-6/90 και C-9/90, Συλλογή 1991, σ. I-5357) και Dillenkofer κ.λπ. (απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 1996, C-178/94, C-179/94 και C-188/94 έως C-190/94, Συλλογή 1996, σ. I-4845)— οι εν προκειμένω ασκούσες επιρροή οδηγίες 89/662 και 69/433 σε κανένα σημείο δεν κατονομάζουν συγκεκριμένο κύκλο προσώπων, για τον οποίο να γεννώνται δικαιώματα. Μόνον όμως η εξ αντικειμένου σχέση ορισμένου κύκλου προσώπων προς το ρυθμιστικό αντικείμενο οδηγίας δεν δικαιολογεί το συμπέρασμα ότι η οδηγία της απονέμει δικαιώματα.

25. Η ενάγουσα της κύριας δίκης, η Επιτροπή και η Τσεχική Κυβέρνηση είναι της γνώμης ότι οι παραγωγοί και οι έμποροι χοιρείου κρέατος είναι φορείς ατομικού δικαιώματος προστασίας κατά ελέγχων οι οποίοι βαίνουν πέρα του προβλεπόμενου από τις οδηγίες μέτρου. Στο πλαίσιο αυτό, η ενάγουσα προβάλλει ότι απαγορεύεται στα κράτη μέλη να θέτουν απαιτήσεις για τη διάθεση στην αγορά, οι οποίες υπερβαίνουν τις επιταγές του άρθρου 6 της οδηγίας 64/433. Το άρθρο 8 της οδηγίας 89/662 απαγορεύει στις εθνικές αρχές να εφαρμόζουν το άρθρο 7 της ίδιας οδηγίας χωρίς την προηγούμενη διεξαγωγή διαδικασίας συμφιλιώσεως. Με τον τρόπο αυτόν, παρέχεται στους ιδιώτες το δικαίωμα να μην υπαχθούν στα μέτρα της χώρας προορισμού κατά το άρθρο 7. Κατά την ενάγουσα, το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ιε΄, της οδηγίας 91/497 πρέπει να διασφαλίζει ότι η καταλληλότητα προς κατανάλωση διαπιστώνεται, κατ' αρχήν, από το κράτος καταγωγής. Η ρύθμιση αυτή σκοπεί, επομένως, στην προστασία των ιδιωτών από εθνικές πρακτικές που βαίνουν πέραν της οδηγίας αυτής.

26. Η Επιτροπή αναφέρεται, με τις παρατηρήσεις της, στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας [4], με την οποία διαπιστώθηκε η παράβαση των οδηγιών 64/433 και 89/662. Οι κρίσιμες διατάξεις των οδηγιών αυτών σκοπούν, κατά την Επιτροπή, στη δημιουργία ενός εναρμονισμένου συστήματος υγειονομικών ελέγχων, το οποίο στηρίζεται στην ισοτιμία των υγειονομικών απαιτήσεων εντός του συνόλου των κρατών μελών, υπό την έννοια της μετατοπίσεως των ελέγχων στο κράτος αποστολής. Οι προαναφερθείσες οδηγίες ανήκουν στα μέτρα με τα οποία επιδιώκεται η σταδιακή πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς. Η Επιτροπή εκθέτει συναφώς ότι το Δικαστήριο ήδη έκρινε στην υπόθεση Dillenkofer κ.λπ. ότι το γεγονός ότι μια οδηγία σκοπεί και στην πραγματοποίηση της εσωτερικής αγοράς δεν αποκλείει να εξυπηρετούν οι διατάξεις της και την προστασία ατομικών δικαιωμάτων.

Β — *Επί του δευτέρου ερωτήματος*

27. Η ενάγουσα της κύριας δίκης, η Επιτροπή και η Ελληνική Κυβέρνηση υποστηρίζουν ότι οι παραγωγοί και οι έμποροι χοιρείου κρέατος μπορούν να επικαλεστούν παράβαση του άρθρου 28 ΕΚ προς θεμελίωση αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω ευθύνης κράτους μέλους συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου σε περίπτωση αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο και εφαρμογής των οδηγιών 64/433 και 89/662, ανεξαρτήτως του ζητήματος αν πρέπει να τους αναγνωρισθούν ατομικά δικαιώματα βάσει των διατάξεων των οδηγιών αυτών. Η εναρμόνιση αφαιρεί βεβαίως από τα κράτη μέλη τη δυνατότητα να προβάλουν δικαιολογητικούς λόγους σύμφωνα με το άρθρο 30 ΕΚ, δεν αποκλείει όμως τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 28 ΕΚ. Η διάταξη αυτή μπορεί μεν να εξειδικευθεί μέσω του παραγώγου δικαίου, δεν μπορεί όμως να τεθεί εκποδών. Σε μια περίπτωση όπως η υπό κρίση, ο προστατευτικός σκοπός του άρθρου 28 ΕΚ συμπίπτει με τον σκοπό των υπό εξέταση διατάξεων των οδηγιών 64/433 και 89/662. Επομένως, η παράβαση των κανόνων του παραγώγου δικαίου πρέπει να θεωρηθεί ταυτοχρόνως ως παράβαση του κανόνα του πρωτογενούς δικαίου.

28. Η Γερμανική Κυβέρνηση είναι της γνώμης, όπως και η Τσεχική, η Γαλλική, η Πολωνική και η Ιταλική Κυβέρνηση, ότι στην περίπτωση κατά την οποία οι εφαρμοστέες διατάξεις των οδηγιών δεν παρέχουν κανένα

4 — Προπαρατεθείσα στο σημείο 14 των παρουσών προτάσεων.

δικαίωμα στους ιδιώτες, αυτοί δεν μπορούν να επικαλεστούν ούτε την παράβαση του άρθρου 28 ΕΚ για να θεμελιώσουν αξίωση αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του κράτους μέλους συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου. Από την απόφαση του Δικαστηρίου με την οποία διαπιστώθηκε η παράβαση των οικείων οδηγιών συνάγεται ότι με τις διατάξεις τους εναρμονίστηκαν τα μέτρα για την ανίχνευση και εκτίμηση της γενετήσιας οσμής των αρσενικών χοίρων. Κατά συνέπεια, το κρατικό μέτρο πρέπει να κριθεί όχι υπό το πρίσμα του πρωτογενούς δικαίου, αλλά υπό το πρίσμα των οικείων διατάξεων του παραγώγου δικαίου.

29. Η Γερμανική Κυβέρνηση φρονεί ότι, επειδή η νομιμότητα των επίμαχων κρατικών μέτρων μπορεί να κριθεί μόνον υπό το πρίσμα του παραγώγου δικαίου, το ίδιο πρέπει να ισχύει και για την εξέταση του ζητήματος αν το μέτρο θίγει ατομικά δικαιώματα. Εκθέτει συναφώς ότι πρέπει οπωσδήποτε να υφίσταται κάποιος παραλληλισμός μεταξύ του κριτηρίου για την εκτίμηση της νομιμότητας των εθνικών μέτρων και του κριτηρίου για τη θεμελίωση αστικής ευθύνης κράτους μέλους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου. Υπό την έννοια αυτή, θα πρέπει ο παραβιασθείς κανόνας δικαίου και ο κανόνας που απονέμει τα δικαιώματα να είναι πανομοιότυποι.

30. Η Γερμανική και η Πολωνική Κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι, επιπλέον, κατά την εξέταση παραβιάσεως του παραγώγου δικαίου και παραβιάσεως του πρωτογενούς δικαίου, έχουν εφαρμογή εντελώς διαφορετικά κριτήρια. Ενώ η έλλειψη μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο συνιστά παράβαση της οδηγίας, η ίδια συμπεριφορά του κράτους μέλους —εφόσον γίνει δεκτό ότι δεν πραγματοποιήθηκε εναρμόνιση βάσει του παραγώγου δικαίου— θα πρέπει να εξετασθεί υπό το πρίσμα της συμβατότητάς της προς το άρθρο 28 ΕΚ και ενδεχομένως θα μπορούσε να καλυφθεί από δικαιολογητικό λόγο στηριζόμενο στο πρωτογενές δίκαιο. Η παρούσα υπόθεση δεν παρουσιάζει περαιτέρω κανένα διασυνοριακό στοιχείο και, κατά συνέπεια, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 ΕΚ, επειδή οι Δανοί εκτροφείς χοίρων και οι εταιρίες σφαγείων δεν εξάγουν οι ίδιοι το εμπόρευμά τους. Ενδεχόμενες ζημίες συνιστούν απλώς ανακλαστικό αποτέλεσμα.

Γ — *Επί του τρίτου ερωτήματος*

31. Όλες οι κυβερνήσεις οι οποίες κατέθεσαν παρατηρήσεις, όπως και η Επιτροπή, είναι της γνώμης ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν επιτάσσει να έχει η άσκηση προσφυγής λόγω παραβάσεως από την Επιτροπή ως συνέπεια τη διακοπή της παραγραφής όσον αφορά αξιώσεις αποζημιώσεως από την ευθύνη των κρατών μελών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου ή την αναστολή της παραγραφής για τη διάρκεια της ένδικης αυτής διαδικασίας.

32. Οι ως άνω μετέχοντες στη διαδικασία στηρίζουν την άποψη αυτή στη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών. Η αυτονομία αυτή παρέχει σε κάθε κράτος μέλος τη δυνατότητα να θεσπίσει τις προθεσμίες παραγραφής και να ρυθμίσει το ίδιο τη διακοπή ή την αναστολή τους υπό την προϋπόθεση ότι οι σχετικές διατάξεις δεν είναι λιγότερο ευνοϊκές, για τους φορείς των αξιώσεων, από τις διατάξεις που αφορούν αξιώσεις αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου συνεπεία παραβιά-

σεως του εθνικού δικαίου και ότι η ικανοποίηση της στηριζόμενης στο κοινοτικό δίκαιο αξιώσεως δεν καθίσταται πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερής. Αυτό συνάγεται εξάλλου και από την απόφαση της 10ης Ιουλίου 1997 στην υπόθεση C-261/95, Palmisani (Συλλογή 1997, σ. I-4025, σκέψη 40) όσον αφορά ανατρεπτικές προθεσμίες σε σχέση με αξιώσεις εξ αστικής ευθύνης κράτους μέλους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου. Η άποψη ότι ο χρόνος παραγραφής δεν διακόπτεται ούτε αναστέλλεται με τη διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως συνάδει και προς την αρχή της αποτελεσματικότητας. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το κοινοτικό δίκαιο απαιτεί διακοπή ή αναστολή της παραγραφής μόνον εάν ο ίδιος ο ενδιαφερόμενος ασκεί ένδικο βοήθημα προκειμένου να εκπληρώσει την υποχρέωσή του να περιορίσει την έκταση της ζημίας.

33. Επιπλέον, η Γερμανική και η Πολωνική Κυβέρνηση εκθέτουν ότι η περί το άρθρο 288, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ νομολογία σχετική με την ευθύνη της ίδιας της Κοινότητας έχει διατυπώσει συναφώς λίαν περιοριστικές προϋποθέσεις. Πράγματι, το Πρωτοδικείο έκρινε ότι η παραγραφή πρέπει να διακοπεί από τον ίδιο τον εκάστοτε φορέα της αξιώσεως (απόφαση της 16ης Απριλίου 1997, T-20/94, Hartmann κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. II-595, σκέψεις 117 επ.). Η διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως είναι ένα μέσο δικαστικού ελέγχου προς το δημόσιο συμφέρον, το οποίο δεν έχει πρωτίστως ως σκοπό την προστασία ατομικών δικαιωμάτων. Κατά συνέπεια, στην Επιτροπή απόκειται αποκλειστικά να εκτιμήσει αν πρέπει να κινηθεί η διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως, χωρίς ο ενδιαφερόμενος να μπορεί να την υποχρεώσει να ασκήσει τη σχετική προσφυγή. Περαιτέρω, η Ελληνική Κυβέρνηση υπογράμμισε συναφώς ότι η άσκηση προσφυγής λόγω παραβάσεως της Συνθήκης δεν υπόκειται σε προθεσμία.

34. Όλες οι Κυβερνήσεις που κατέθεσαν παρατηρήσεις στην παρούσα υπόθεση, καθώς και η Επιτροπή, συμφωνούν ως προς το ότι η έλλειψη εθνικού ενδίκου βοηθήματος με το οποίο να μπορεί να υποχρεωθεί κράτος μέλος να μεταφέρει οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο δεν ασκεί επιρροή στις λεπτομέρειες ασκήσεως αγωγής αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου και, ειδικότερα, στην παραγραφή της σχετικής αξιώσεως.

35. Η ενάγουσα της κύριας δίκης, πριν λάβει θέση επί του τρίτου ερωτήματος, αναλύει το ζήτημα αν προσκρούει στο κοινοτικό δίκαιο η κατ' αναλογίαν εφαρμογή του άρθρου 852 του BGB, όπως ίσχυε προηγουμένως, υπέρ της οποίας αποφάνθηκε το αιτούν δικαστήριο. Το άρθρο 852 του BGB, όπως ίσχυε προηγουμένως, προβλέπει, σε αντιδιαστολή προς άλλους κανόνες που προβλέπουν μεγαλύτερους χρόνους παραγραφής, τριετή παραγραφή. Στο πλαίσιο του γερμανικού δικαίου δεν είναι σαφές ποια εθνική διάταξη περί παραγραφής πρέπει να εφαρμοσθεί στην αστική ευθύνη του Δημοσίου λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου. Δεν υπάρχει συναφώς ούτε νομοθετική ρύθμιση ούτε νομολογία των ανωτάτων δικαστηρίων. Και στη θεωρία υποστηρίζονται συναφώς διαφορετικές απόψεις. Η κατ' αναλογίαν εφαρμογή του άρθρου 852 του BGB όπως ίσχυε προηγουμένως, το οποίο έχει στην πραγματικότητα ως αντικείμενο την προσωπική ευθύνη του υπαλλήλου, στην υπό κρίση περίπτωση συνιστά παραβίαση των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της νομικής σαφήνειας, καθώς και της αρχής της αποτελεσματικότητας. Για να εκπληρώσει τη λειτουργία της κατοχυρώσεως της ασφάλειας δικαίου, ο χρόνος παραγραφής πρέπει να είναι ορισμένος εκ των προτέρων (απόφαση της 11ης Ιουλίου 2002, C-62/00, Marks & Spencer, Συλλογή 2002, σ. I-6325, σκέψη 39). Επιπλέον, παραβιάζεται και η αρχή της ισοδυναμίας, επειδή ο ιδιώτης ο οποίος προβάλλει αξιώσεις από το εθνικό

δίκαιο περί ευθύνης του Δημοσίου γνωρίζει ποιος κανόνας περί παραγραφής εφαρμόζεται στην αξίωσή του, ενώ αντιθέτως εκείνος ο οποίος στρέφεται κατά του γερμανικού Δημοσίου στηριζόμενος στο κοινοτικό δίκαιο μόνον υποθέσεις μπορεί να κάνει ως προς τον κανόνα περί παραγραφής που θα μπορούσε να εφαρμοστεί κατ' αναλογία στην περίπτωσή του.

36. Η ενάγουσα ισχυρίζεται περαιτέρω ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει την κατ' αναλογίαν εφαρμογή του άρθρου 852 του BGB, όπως ίσχυε προηγουμένως, και για τον λόγο ότι η ίδια, ως ενάγουσα της κύριας δίκης, αντίθετα προς την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, δεν μπορούσε να έχει γνώση πριν από το 1997 της ταυτότητας του υποχρέου προς αποζημίωση. Πριν από την έκδοση της αποφάσεως της 1ης Ιουνίου 1999, C-302/97, Konle (Συλλογή 1999, σ. I-3099) δεν μπορούσε να γνωρίζει αν έπρεπε να στραφεί κατά του ιδίου του κράτους μέλους ή κατά των ομόσπονδων κρατών, των οποίων οι αρχές, με τη λήψη μέτρων προς εκτέλεση του νόμου, ομοίως παραβίασαν το κοινοτικό δίκαιο.

37. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το αιτούν δικαστήριο, πριν από το τρίτο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, θέτει εμμέσως το ερώτημα αν το κοινοτικό δίκαιο απαγορεύει την κατ' αναλογίαν εφαρμογή του κανόνα περί παραγραφής του άρθρου 852 του BGB, όπως ίσχυε προηγουμένως, που εφαρμόζεται στην κατά το εθνικό δίκαιο αξίωση αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης του Δημοσίου. Κατά την άποψή της, στα εθνικά δικαστήρια απόκειται να εξετάσουν, ιδίως υπό το πρίσμα της αρχής της αποτελεσματικότητας, αν οι ζημιούμενοι από παραβίαση του κοινοτικού δικαίου είναι σε θέση να γνωρίζουν επακριβώς και να προβάλλουν τα δικαιώματα που απορρέουν από την αστική ευθύνη των κρατών μελών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου. Μόνον η συνολική εξέταση του εθνικού δικαίου και των ειδικών πραγματικών συνθηκών της διαφοράς της κύριας δίκης παρέχει στο αιτούν δικαστήριο τη δυνατότητα να διαπιστώσει αν η κατ' αναλογίαν εφαρμογή του άρθρου 852 του BGB, όπως ίσχυε προηγουμένως, εμπόδισε την ενάγουσα να ενημερωθεί επαρκώς περί δικαιωμάτων της και να τα προβάλει ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

38. Όσον αφορά το ίδιο το τρίτο ερώτημα, η ενάγουσα της κύριας δίκης θεωρεί ότι η διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κατά το άρθρο 226 ΕΚ συνιστά ένδικο βοήθημα υπό την έννοια του γερμανικού δικαίου, οπότε πρέπει να ληφθεί υπόψη μια λίαν ευρεία έννοια του όρου του ενδίκου βοηθήματος. Παρεμφερή ένδικα βοηθήματα του εθνικού δικαίου, τα οποία όμως δεν ήσαν διαθέσιμα λόγω των ιδιομορφιών της ζημιογόνου συμπεριφοράς στο σύνολό της, διακόπτουν ομοίως την παραγραφή κατά τις αναλύσεις της ενάγουσας. Κατά συνέπεια, η ενάγουσα υποστηρίζει την άποψη ότι η αρχή της ισοδυναμίας επιτάσσει να αναγνωρίζονται στη διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως ή στην καταγγελία της ενάγουσας στην Επιτροπή οι ίδιες συνέπειες όπως σε ένα γερμανικό ένδικο βοήθημα σε παρόμοια περίπτωση.

Δ — *Επί του τετάρτου ερωτήματος*

39. Όλες οι κατατεθείσες παρατηρήσεις, με την εξαίρεση εκείνων της ενάγουσας της κύριας δίκης, συμφωνούν κατ' ουσίαν ως προς το ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν απαιτεί να αρχίζει να τρέχει ο προβλεπόμενος στο εθνικό δίκαιο χρόνος παραγραφής με την πλήρη μεταφορά της επίμαχης οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Επομένως, ο χρόνος παραγραφής μπορεί να αρχίσει να τρέχει αφ' ης

επέλθουν οι πρώτες ζημιογόνες συνέπειες και αφ' ης καταστεί δυνατή η πρόβλεψη περαιτέρω ζημιογόνων συνεπειών, ακόμη και αν το χρονικό αυτό σημείο τοποθετείται πριν από την πλήρη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

40. Στο πλαίσιο αυτό, με τις ως άνω παρατηρήσεις τονίζεται ότι στο εθνικό δίκαιο απόκειται, κατ' αρχήν, να καθορίζει πότε αρχίζει να τρέχει ο χρόνος της παραγραφής για αξιώσεις που απορρέουν από την αστική ευθύνη του Δημοσίου λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου και ότι πρέπει, συναφώς, να λαμβάνονται υπόψη οι αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Όσον αφορά την αρχή της αποτελεσματικότητας, αναφέρεται ιδίως ότι, όπως διαπίστωσε το Δικαστήριο σε σχέση με αγωγές για την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων φόρων, δεν αντιβαίνει προς το κοινοτικό δίκαιο η πρόβλεψη αποσβεστικής προθεσμίας, η οποία έχει εκπνεύσει πριν από τη δημιουργία καταστάσεως σύμφωνης προς το κοινοτικό δίκαιο (απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 1998, C-228/96, Aprile, Συλλογή 1997, σ. I-7141, σκέψη 45). Διαφορετικό συμπέρασμα δεν συνάγεται ούτε από την απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-208/90, Emmott (Συλλογή 1991, σ. I-4269, σκέψη 23), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι μέχρι το χρονικό σημείο της ορθής μεταφοράς της οδηγίας, το κράτος μέλος που δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του δεν μπορεί να προβάλλει την εκπρόθεσμη κίνηση από έναν ιδιώτη της σχετικής κατ' αυτού ένδικης διαδικασίας. Όπως διευκρινίσθηκε μεταγενέστερα με την απόφαση Aprile, η δοθείσα με την ως άνω απόφαση λύση στηριζόταν αποκλειστικά στις ειδικές συνθήκες της συγκεκριμένης περιπτώσεως.

41. Το Ηνωμένο Βασίλειο υποστήριξε, κατ' ουσίαν, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι η παραγραφή της αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης των κρατών μελών συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου πρέπει να ευθυγραμμίζεται προς το εθνικό δίκαιο, οπότε η τριετής παραγραφή που προβλέπεται στο γερμανικό δίκαιο δεν αντιβαίνει προς τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας. Προς την αρχή της αποτελεσματικότητας δεν αντιβαίνει ούτε το γεγονός ότι εθνική διάταξη περί παραγραφής τυγχάνει κατ' αναλογίαν εφαρμογής στην αστική ευθύνη των κρατών μελών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου. Εξάλλου, το κοινοτικό δίκαιο δεν απαιτεί να αρχίζει να τρέχει ο προβλεπόμενος στο εθνικό δίκαιο χρόνος παραγραφής από την πλήρη μεταφορά της επίδικης οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο.

42. Η ενάγουσα της κύριας δίκης ισχυρίζεται, κατ' αρχάς, ότι η ζημιογόνος συμπεριφορά των γερμανικών αρχών, αντίθετα προς την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, μπορεί να θεωρηθεί ως συνεχιζόμενη ενέργεια, πράγμα που έχει ως συνέπεια ότι ο χρόνος παραγραφής μπορεί να αρχίσει να τρέχει από τη λήξη της ενέργειας ή από την παράλειψη περαιτέρω ζημιογόνων ενεργειών. Πράγματι, αυτό συνάγεται από την απόφαση της 13ης Ιουλίου 2006, C-295/04 έως C-298/04, Manfredi κ.λπ. (Συλλογή 2006, σ. I-6619, σκέψεις 77 επ.). Το Δικαστήριο έκρινε ότι ένας εθνικός κανόνας δυνάμει του οποίου η προθεσμία ασκήσεως αγωγής αποζημιώσεως αρχίζει από την ημερομηνία κατά την οποία τέθηκε σε εφαρμογή η σύμπραξη ή η συμπεφωνημένη πρακτική θα μπορούσε να καταστήσει πρακτικώς αδύνατη την προβολή αξιώσεως αποκαταστάσεως της ζημίας. Υπό τις συνθήκες αυτές ενδέχεται να παρέλθει ο χρόνος παραγραφής πριν ακόμη παύσει η παράβαση, με αποτέλεσμα ο ζημιωθείς να στερείται πλέον της δυνατότητας ασκήσεως αγωγής.

43. Περαιτέρω, η ενάγουσα υποστηρίζει ότι οι αρχές που διατυπώθηκαν στην απόφαση Emmott πρέπει, κατ' εξαίρεση, να εφαρμοσθούν και στην παρούσα περίπτωση, επειδή υπάρχουν εν προκειμένω ειδικές συνθήκες. Αυτές συνίστανται στην ανασφάλεια δικαίου που συνεπάγεται ο περίπλοκος χαρακτήρας του συνδυασμού των εφαρμοστέων διατάξεων των οδηγιών. Μια περαιτέρω ιδιομορφία έγκειται στο γεγονός ότι οι γερμανικές αρχές δεν διεξήγαγαν τη διαδικασία συμφιλιώσεως σύμφωνα με το άρθρο 8 της οδηγίας 89/662, πράγμα που επίσης συνέτεινε στην ανασφάλεια δικαίου. Επομένως, οι οικείοι επιχειρηματίες δεν είχαν πρακτικά τη δυνατότητα να επικαλεστούν άμεσα ενώπιον των γερμανικών αρχών τα δικαιώματά τους από τις οδηγίες.

44. Τέλος, η ενάγουσα της κύριας δίκης ισχυρίζεται επικουρικώς ότι, για την περίπτωση κατά την οποία η υπό κρίση ζημιογόνος συμπεριφορά δεν θα πρέπει να θεωρηθεί ως συνεχιζόμενη ενέργεια, το άρθρο 852 του BGB, όπως ίσχυε προηγουμένως, πρέπει τουλάχιστον να ερμηνευθεί κατά τρόπο σύμφωνο προς το κοινοτικό δίκαιο, υπό την έννοια ότι η αποκατάσταση της ζημίας αποκλείεται μόνο για τον χρόνο που υπερβαίνει τα τρία έτη πριν από την άσκηση της αγωγής λόγω ευθύνης του Δημοσίου.

Ε — *Επί του πέμπτου ερωτήματος*

45. Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν θεωρεί αναγκαίο, λαμβανομένων υπόψη των παρατηρήσεών της επί του τρίτου και του τέταρτου ερωτήματος, να εξετάσει το πέμπτο ερώτημα.

46. Όλες οι άλλες κυβερνήσεις που μετέχουν στη διαδικασία υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, την άποψη ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει την εφαρμογή εθνικής διατάξεως όπως το άρθρο 839, παράγραφος 3, του BGB, κατά το οποίο δεν γεννάται υποχρέωση αποζημιώσεως εάν ο ζημιωθείς εκ προθέσεως ή εξ αμελείας παραλείπει να αποτρέψει τη ζημία δια της ασκήσεως ενδίκου βοηθήματος. Παραπέμπουν στην απόφαση της 5ης Μαρτίου 1996, C-46/93 και C-48/93, Brasserie du Pêcheur και Factortame (Συλλογή 1996, σ. I-1029), από την οποία συνάγεται ότι ο εθνικός δικαστής μπορεί να ερευνά πάντοτε αν ο ζημιωθείς κατέβαλε τη δέουσα επιμέλεια ώστε να περιορίσει την έκταση της ζημίας και ιδίως αν χρησιμοποίησε εγκαίρως όλα τα μέσα παροχής εννόμου προστασίας που διέθετε.

47. Περαιτέρω, προβάλλεται ότι η εφαρμογή του άρθρου 839, παράγραφος 3, του BGB δεν παραβιάζει την αρχή της αποτελεσματικότητας, εκτός εάν η διάταξη αυτή ερμηνευθεί, όπως παρατηρεί η Τσεχική Κυβέρνηση, υπό την έννοια ότι απαιτείται από τον ζημιωθέντα να χρησιμοποιήσει όλα τα μέσα εννόμου προστασίας που διαθέτει ανεξαρτήτως του αν η χρησιμοποίησή τους, σε σχέση με τις συνθήκες της συγκεκριμένης περιπτώσεως, είναι λυσιτελής ή όχι. Στα εθνικά δικαστήρια απόκειται να εκτιμήσουν αν πρέπει να απαιτηθεί από τον ζημιωθέντα να επικαλεσθεί τα δικαιώματα που απορρέουν από την οδηγία η οποία δεν μεταφέρθηκε νομοτύπως στο εσωτερικό δίκαιο.

48. Η Γερμανική Κυβέρνηση τονίζει ότι η υπεροχή της κατά το πρωτογενές δίκαιο έννομης προστασίας δεν αντιβαίνει στην αρχή της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου, επειδή η αξίωση αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου δεν αποκλείεται γενικώς αλλά μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες ο ενάγων, κατά παράβαση της υποχρεώσεώς του να περιορίσει την έκταση της ζημίας, παρέλειψε να προσφύγει στην έννομη προστασία του πρωτογενούς δικαίου. Είναι της γνώμης ότι η έννομη προστασία κατά το πρωτογενές δίκαιο δεν συνιστά υπερβολική απαίτηση ούτε όταν είναι πιθανό ότι το εθνικό δικαστήριο θα υποβάλει αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ ούτε όταν έχει κινηθεί διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ.

49. Η Τσεχική, η Πολωνική και η Γαλλική Κυβέρνηση είναι της γνώμης ότι ουδόλως επηρεάζει τον εύλογο χαρακτήρα της προσφυγής στην κατά το πρωτογενές δίκαιο έννομη προστασία το γεγονός ότι το επιληφθέν δικαστήριο πιθανόν δεν θα ήταν σε θέση να απαντήσει στα επίμαχα ερωτήματα κοινοτικού δικαίου χωρίς να υποβάλει αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο κατ' εφαρμογήν του άρθρου 234 ΕΚ ή το ότι ήδη εκκρεμεί προσφυγή λόγω παραβάσεως κατά το άρθρο 226 ΕΚ.

50. Η Επιτροπή φρονεί ότι το κοινοτικό δίκαιο απαγορεύει την εφαρμογή εθνικής διατάξεως όπως το άρθρο 839, παράγραφος 3, του BGB, στο μέτρο που η στοιχειοθέτηση της αστικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου θα εξηρτάτο από τη συνδρομή μια πρόσθετης αρνητικής προϋποθέσεως. Πάντως, το εθνικό δικαστήριο, για να καθορίσει το ύψος της αποζημιώσεως, έχει πάντοτε τη δυνατότητα να ερευνήσει αν ο ζημιωθείς κατέβαλε τη δέουσα επιμέλεια ώστε να αποτρέψει τη ζημία ή να περιορίσει την έκτασή της.

51. Η ενάγουσα της κύριας δίκης επισημαίνει ότι το άρθρο 839, παράγραφος 3, του BGB έχει ως αντικείμενο την ευθύνη του δημοσίου υπαλλήλου και όχι του κράτους, στο μέτρο που αυτό οφείλει να αναλάβει την ευθύνη για την ενέργεια του υπαλλήλου. Επειδή ο ιδιώτης δεν μπορεί στο πλαίσιο αυτό να επικαλεστεί παράλληλες διαδικασίες που κίνησαν άλλοι ενδιαφερόμενοι, η εφαρμογή της ως άνω διατάξεως θα είχε ως συγκεκριμένη συνέπεια ότι εκάστη των άνω των 15 000 δανικών επιχειρήσεων έπρεπε να στραφεί, εντός του συνόλου των ομόσπονδων κρατών, κατά των εκάστοτε φορέων των αρχών που ενήργησαν παρανόμως, πράγμα το οποίο θα σήμαινε, στην περίπτωση πολύ περισσοτέρων από 50 διαφορετικών αρχών, άσκηση περισσοτέρων από 750 000 ενδίκων βοηθημάτων. Μια τέτοια προϋπόθεση για τη θεμελίωση της αστικής ευθύνης κράτους μέλους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου θα είχε ως συνέπεια την αποδυνάμωση της πρακτικής αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου. Συνοψίζοντας, η ενάγουσα ισχυρίζεται ότι και η ίδια αναγνωρίζει την υποχρέωση περιορισμού της εκτάσεως της ζημίας. Η υποχρέωση όμως αυτή δεν μπορεί να φθάνει μέχρι του σημείου ο ζημιωθείς να πρέπει να ασκήσει κάθε δυνατό ένδικο βοήθημα, ώστε να μην απολέσει τα αρυόμενα από το κοινοτικό δίκαιο δικαιώματά του.

VI — Ανάλυση

Α — *Εισαγωγικές παρατηρήσεις*

52. Ο νομικός θεσμός της αστικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου οφείλει την ύπαρξή του και την ανάπτυξή του στη νομολογία του Δικαστηρίου. Στην πρωτοποριακή απόφασή του στην υπόθεση Francovich κ.λπ.[5], το Δικαστήριο έκρινε ότι από το κοινοτικό δίκαιο απορρέει η αρχή κατά την οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που τους καταλογίζονται. Εξ αυτού το Δικαστήριο συνήγαγε ότι ένα κράτος μέλος υποχρεούται να αποκαταστήσει τις ζημίες που προκλήθηκαν στους ιδιώτες λόγω μη εμπρόθεσμης μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο[6].

53. Η εμβέλεια της αποφάσεως αυτής καθίσταται σαφής εάν ληφθεί υπόψη η εξέλιξη του δικαίου της αστικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου βάσει της νομολογιακής της διαμορφώσεως, με αφετηρία τις αρχές της πρακτικής αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου, της υποχρεώσεως αγαστής συνεργασίας των κρατών μελών κατά το άρθρο 10 ΕΚ καθώς και, ιδίως, της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας[7]. Βεβαίως, το κοινοτικό δίκαιο δεν περιέχει ακόμη, σε αντιδιαστολή προς τον νομικό θεσμό της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας, το νομικό έρεισμα του οποίου είναι το άρθρο 288, παράγραφος 2, ΕΚ[8], ρητή διάταξη για την ευθύνη των κρατών μελών. Πάντως, είναι σήμερα αναμφίβολο ότι η αρχή της ευθύνης του κράτους για ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου οι οποίες του καταλογίζονται είναι σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης και θεμελιώνει αξίωση αποζημιώσεως, η οποία ερείδεται άμεσα στο κοινοτικό δίκαιο[9].

5 — Απόφαση προπαρατεθείσα στο σημείο 24. Πάντως, το Δικαστήριο είχε ήδη σε προηγούμενες αποφάσεις κρίνει ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται, κατ' αρχήν, να φέρουν έναντι του ζημιωθέντος τις συνέπειες των ζημιών που προκλήθηκαν στο πλαίσιο των διατάξεων του εθνικού δικαίου περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου (βλ. απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1976, 60/75, Russo, Συλλογή τόμος 1976, σ. 7, σκέψεις 7 έως 9). Οι Wathelet, M., και Van Rapenbusch, S., «La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'Etat sur celle de la Communauté ou l'inverse?», *Cahiers de droit européen,* τεύχη 1-2 (1997), σ. 15, υποστηρίζουν ότι η αρχή της ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου είχε γεννηθεί πολύ πριν από την απόφαση Francovich κ.λπ.. Παραπέμπουν, κατ' αρχάς, στην απόφαση της 15ης Ιουλίου 1964, 6/64, Costa κατά ENEL (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1191) με την οποία αναγνωρίστηκε η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού δικαίου, καθώς και, σε σχέση με την υποχρέωση αποζημιώσεως που υπέχουν τα κράτη μέλη για παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου, στην απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1960, 6/60, Humblet (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 543), με την οποία, στο πλαίσιο της Συνθήκης ΕΚΑΧ, αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά υποχρέωση των κρατών μελών περί άρσεως των συνεπειών παρανόμων μέτρων.

6 — Απόφαση Francovich κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 46).

7 — Η νομιμοποιητική βάση της αρχής της αστικής ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου ανευρίσκεται σε διάφορα στοιχεία αιτιολογίας. Κατ' αρχάς, το Δικαστήριο επικαλείται την αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας (effet utile) του κοινοτικού δικαίου και ταυτοχρόνως την ανάγκη αποτελεσματικής προστασίας των δικαιωμάτων που το κοινοτικό δίκαιο απονέμει στους πολίτες ή θεμελιώνει προς όφελός τους. Περαιτέρω, το Δικαστήριο αναφέρεται στην απορρέουσα από το άρθρο 10 ΕΚ υποχρέωση των κρατών μελών να άρουν τις συνέπειες αντίθετης προς το κοινοτικό δίκαιο συμπεριφοράς και παραπέμπει, επιπλέον, προσφάτως και σε μία σύμφυτη στις έννομες τάξεις των κρατών μελών γενική αρχή κατά την οποία οι παράνομες ενέργειες των δημοσίων αρχών τους συνεπάγονται την υποχρέωση αποκαταστάσεως της προκληθείσας ζημίας (βλ., συναφώς, Gellermann, M., *EUV/EVG* [επιμ. Rudolf Streinz], Μόναχο, 2003, τόμος 57, άρθρο 288, σημείο 38 Wegener, B., και Ruffert, M., *Kommentar zu EUV/EGV* [επιμ. Calliess/Ruffert], 3η έκδοση, 2007, άρθρο 288, σημείο 36 Hidien, J., *Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der EU-Mitgliedstaaten,* Baden-Baden, 1999, σ. 12 επ.). Οι Lenaerts, K., Arts, D., και Maselis, I., *Procedural Law of the European Union,* 2η έκδοση, Λονδίνο, 2006, σημείο 3-041, σ. 109, θεωρούν ότι η νομολογία περί εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας συνιστά σημαντική βάση για τη διαμόρφωση του νομικού θεσμού της ευθύνης των κρατών μελών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.

8 — Για τον νομικό θεσμό της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας κατά το άρθρο 288, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, βλ. προτάσεις μου της 28ης Μαρτίου 2007, C-331/05 P, Internationaler Hilfsfonds κατά Επιτροπής (Συλλογή 2007, σ. I-5475, σημεία 72 επ.).

9 — Βλ. αποφάσεις Francovich κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 35), Brasserie du Pêcheur και Factortame (προπαρατεθείσα στο σημείο 46, σκέψη 31), της 26ης Μαρτίου 1996, C-392/93, British Telecommunications (Συλλογή 1996, σ. I-1631, σκέψη 38), της 23ης Μαΐου 1996, C-5/94, Hedley Lomas (Συλλογή 1996, σ. I-2553, σκέψη 24), Dillenkofer κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-4845, σκέψη 20), της 2ας Απριλίου 1998, C-127/95, Norbrook Laboratories (προπαρατεθείσα στο σημείο 24, σκέψη 106), και της 4ης Ιουλίου 2000, C-424/97, Haim (Συλλογή 2000, σ. I-5123, σκέψη 26).

54. Το κοινοτικό δίκαιο αναγνωρίζει την αξίωση αποζημιώσεως υπό τρεις προϋποθέσεις: ο παραβιασθείς κανόνας δικαίου αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, η παραβίαση είναι κατάφωρη και υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβιάσεως αυτής και της ζημίας που υπέστησαν οι ιδιώτες [10]. Με την απόφαση Dillenkofer κ.λπ. [11], το Δικαστήριο διατύπωσε ελαφρώς διαφορετικά την πρώτη προϋπόθεση, ιδίως σε σχέση με περιπτώσεις κατά τις οποίες δεν ελήφθησαν μέτρα για την εμπρόθεσμη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο —ο επιδιωκόμενος με την οδηγία σκοπός περιλαμβάνει την απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, των οποίων το περιεχόμενο μπορεί να προσδιοριστεί βάσει της οδηγίας— ταυτόχρονα όμως τόνισε ότι αμφότερες οι διατυπώσεις έχουν κατ' ουσίαν την ίδια έννοια [12].

55. Όσον αφορά την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ των κοινοτικών δικαστηρίων και των δικαστηρίων των κρατών μελών, τονίζεται ότι εναπόκειται, κατ' αρχήν, στα εθνικά δικαστήρια να καθορίζουν αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της στοιχειοθετήσεως της ευθύνης του κράτους μέλους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου στη συγκεκριμένη περίπτωση [13]. Αντιθέτως, το ζήτημα της υπάρξεως και της εκτάσεως της ευθύνης κράτους από ζημίες απορρέουσες από τέτοια παραβίαση αφορά την ερμηνεία του ίδιου του κοινοτικού δικαίου και, ως τέτοιο, ανήκει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου [14].

B — *Επί του πρώτου ερωτήματος*

1. Οι εφαρμοστέες ερμηνευτικές μέθοδοι

56. Με το πρώτο ερώτημα του Bundesgerichtshof ζητείται να διαπιστωθεί αν οι διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο ιε΄, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, περίπτωση iii, της οδηγίας 64/433, όπως ισχύουν μετά την έκδοση της οδηγίας 91/497, σε συνδυασμό με τα άρθρα 5, παράγραφος 1, 7 και 8 της οδηγίας 89/662 απονέμουν στους παραγωγούς και στους εμπόρους χοιρείου κρέατος δικαιώματα υπό την έννοια της πρώτης προϋποθέσεως για τη στοιχειοθέτηση της ευθύνης κράτους μέλους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.

57. Η εν λόγω ελάχιστη προϋπόθεση, η οποία αποτελεί έκφραση της προστατευτικής για τους ιδιώτες λειτουργίας της αρχής της

10 — Goffin, L., «À propos des principes régissant la responsabilité non contractuelle des États membres en cas de violation du droit communautaire», *Cahiers de droit européen,* τεύχος 5-6 (1997), σ. 537 επ. Lenaerts, K., Arts, D., και Maselis, I., όπ.π. (υποσημείωση 7), σημείο 3-042, σ. 109 Knez, R., «Varstvo pravic posameznika, ki jih vsebuje pravo skupnosti», *Revizor,* τεύχος 4/5 (2003), έτος 14, σ. 105. Οι Ossenbühl, F., *Staatshaftungsrecht,* 5η έκδοση, Μόναχο, 1998, σ. 505, και Guichot, E., *La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho Comunitario,* Βαλέντσια, 2007, σ. 473, 474, λαμβάνουν ως αφετηρία τρεις προϋποθέσεις: 1) ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου σκοπεί στην παροχή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, 2) η παραβίαση είναι κατάφωρη και 3) υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβιάσεως και της προκληθείσας ζημίας. Βλ. και προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 9 αποφάσεις Brasserie du Pêcheur και Factortame (σκέψη 51), Hedley Lomas (σκέψη 25), Haim (σκέψη 36) καθώς και αποφάσεις της 4ης Δεκεμβρίου 2003, C-63/01, Evans (Συλλογή 2003, σ. I-14447, σκέψη 83), και της 25ης Ιανουαρίου 2007, C-278/05, Robins κ.λπ. (Συλλογή 2007, σ. I-1053, σκέψη 69).

11 — Απόφαση Dillenkofer κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 23).

12 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα F. Jacobs της 26ης Σεπτεμβρίου 2000, C-150/99, Stockholm Lindöpark (Συλλογή 2001, σ. I-493, σημείο 51).

13 — Προπαρατεθείσες στην υποσημείωση 9 αποφάσεις Brasserie du Pêcheur κ.λπ. και Factortame (σκέψη 22) και British Telecommunications (σκέψη 41), καθώς και προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 12 απόφαση Stockholm Lindöpark (σκέψη 38).

14 — Απόφαση Brasserie du Pêcheur κ.λπ. και Factortame (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 25).

ευθύνης των κρατών μελών, πληρούται εφόσον ο επίμαχος κανόνας του κοινοτικού δικαίου αποσκοπεί στην απονομή δικαιώματος σε συγκεκριμένο κύκλο προσώπων, το περιεχόμενο του οποίου μπορεί να προσδιοριστεί βάσει του παραβιασθέντος κανόνος [15].

58. Αποδέκτες της οδηγίας είναι, σύμφωνα με το άρθρο 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ, πρωτίστως, τα κράτη μέλη, κατά μείζονα λόγο διότι είναι υποχρεωμένα να προβούν στη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο. Πάντως, οι οδηγίες μπορούν να έχουν τον χαρακτήρα κανόνων που προστατεύουν τρίτους, στο μέτρο που υποχρεώνουν ρητώς τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν ατομικά δικαιώματα [16]. Μέσω της ερμηνείας πρέπει να εξετασθεί αν μια διάταξη του κοινοτικού δικαίου έχει ως αντικείμενο, υπό την έννοια αυτή, την παροχή δικαιωμάτων, οπότε πρέπει να εφαρμοσθούν οι μέθοδοι ερμηνείας που έχουν αναγνωρισθεί στη νομολογία του Δικαστηρίου [17]. Καθοριστική σημασία έχουν συναφώς το γράμμα, η έννοια και ο σκοπός των σχετικών διατάξεων και οι αιτιολογικές σκέψεις του κοινοτικού νομοθέτη, όπως αυτές αποτυπώνονται στο προοίμιο των εκάστοτε κοινοτικών πράξεων [18].

2. Τα ατομικά δικαιώματα στη νομολογία του Δικαστηρίου

59. Θα ήθελα να τονίσω εκ προοιμίου ότι δεν συμμερίζομαι την άποψη της ενάγουσας της κύριας δίκης, της Τσεχικής Κυβερνήσεως και της Επιτροπής ότι οι επίδικες διατάξεις θα μπορούσαν να απονέμουν ατομικά δικαιώματα στους παραγωγούς και στους εμπόρους χοιρείου κρέατος. Νομίζω ότι το συμπέρασμα αυτό συνάγεται από τη συνολική θεώρηση της μέχρι τούδε νομολογίας του Δικαστηρίου σχετικά με το δίκαιο της ευθύνης των κρατών μελών καθώς και από τις επίδικες κοινοτικές

15 — Αποφάσεις Francovich κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 46) και Dillenkofer κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 46). Κατά τον Berg, W., *EU-Kommentar* (επιμ. Jürgen Schwarze), Baden-Baden, 2000, άρθρο 288, σημείο 79, 80, σ. 2304, αρκεί ότι ο οικείος κανόνας, για παράδειγμα η διάταξη μιας οδηγίας, αποσκοπεί στην παροχή δικαιώματος σε συγκεκριμένο κύκλο προσώπων. Εάν είναι σαφές ότι ένας κανόνας αποσκοπεί στην παροχή δικαιώματος, πρέπει να εξετασθεί αν το περιεχόμενο του επίδικου δικαιώματος μπορεί να προσδιοριστεί από τον οικείο κανόνα. Είναι αναγκαίο να μπορεί να συναχθεί ερμηνευτικά από τον κανόνα ορισμένο ελάχιστο περιεχόμενο υπό την έννοια του πυρήνα του δικαιώματος.

16 — Βλ. Hidien, J., όπ.π. (υποσημείωση 7), σ. 48, ο οποίος επισημαίνει ότι η οδηγία, εξ ορισμού, απευθύνεται αποκλειστικά στα κράτη μέλη υπό την έννοια ότι θέτει σκοπούς ή «obligation de résultat». Στην υπόθεση Francovich κ.λπ., το επίδικο δικαίωμα αποζημιώσεως λόγω πτωχεύσεως θα θεμελιωνόταν μόνο με τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και την έκδοση των αντιστοίχων εθνικών κανόνων υπέρ των εργαζομένων. Πάντως, το Δικαστήριο αναγνώρισε στους ιδιώτες δικαίωμα αποζημιώσεως.

17 — Βλ., γενικώς για τις ερμηνευτικές μεθόδους που έχουν αναγνωριστεί από τη νομολογία, αποφάσεις της 19ης Μαρτίου 1998, C-1/96, Compassion in World Farming (Συλλογή 1998, σ. I-1251, σκέψη 49), και Επιτροπή κατά Γερμανίας (προπαρατεθείσα στο σημείο 14, σκέψη 24). Κατά τις αποφάσεις αυτές, για την ερμηνεία των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου επιβάλλεται να λαμβάνεται υπόψη όχι μόνον το γράμμα τους, αλλά και το πλαίσιό τους καθώς και οι στόχοι που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελούν μέρος.

18 — Ο Ruffert, M., σε Calliess/Ruffert, όπ.π. (υποσημείωση 7), άρθρο 288, σημείο 54, σ. 2358, υποστηρίζουν την άποψη ότι η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την προϋπόθεση αυτή παρέχει ελάχιστες ενδείξεις. Το Δικαστήριο εξετάζει, αφενός, το γράμμα και, αφετέρου, την έννοια και τον σκοπό των κανόνων των οδηγιών υπό το πρίσμα της προστατευτικής λειτουργίας τους και αναφέρεται ιδίως στις αιτιολογικές σκέψεις (βλ. παρατεθείσες στην υποσημείωση 7 αποφάσεις Dillenkofer κ.λπ., σκέψη 30 επ., και Norbrook Laboratories, σκέψη 108). Το Πρωτοδικείο παραπέμπει κατ' επανάληψη σε μια γενική αρχή του δικαίου (την απαγόρευση των διακρίσεων) (βλ. απόφαση του Πρωτοδικείου της 6ης Μαρτίου 2003, T-47/00, Banan-Kompaniet κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 2003, σ. II-607, σκέψη 64). Ο συγγραφέας υποστηρίζει ότι τα κριτήρια που πρέπει να ληφθούν υπόψη όσον αφορά το ζήτημα των ατομικών δικαιωμάτων κατά τη μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο και του αμέσου αποτελέσματος των οδηγιών, μπορούν να εφαρμοστούν και στο πλαίσιο του εξεταζομένου στην παρούσα υπόθεση ζητήματος. Έπεται ότι υφίσταται δικαίωμα όταν μια διάταξη του κοινοτικού δικαίου κατά τον αντικειμενικό ρυθμιστικό της σκοπό, προστατεύει συμφέροντα ιδιωτών, τα οποία πρέπει όμως να είναι πραγματικά και εξατομικευμένα.

διατάξεις. Πριν όμως εξετάσω διεξοδικά τις διατάξεις αυτές, θα ήθελα να υπενθυμίσω ορισμένες υποθέσεις στο πλαίσιο των οποίων το Δικαστήριο δέχθηκε την ύπαρξη ατομικού δικαιώματος και με τον τρόπο αυτόν να καταστήσω σαφή τη διαφορά προς την παρούσα υπόθεση.

60. Προσήκει να γίνει πρωτίστως μνεία της αποφάσεως Francovich κ.λπ. [19], με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις της οδηγίας 80/987/ΕΟΚ [20] ήσαν αρκούντως ακριβείς και άνευ επιφυλάξεων, τόσο όσον αφορά τον καθορισμό των δικαιούχων όσο και όσον αφορά το δικαίωμα που αναγνωρίζεται στους εργαζομένους για διασφάλιση πληρωμής ανεξόφλητων απαιτήσεών τους σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη, και συνήγαγε την ύπαρξη δικαιώματος.

61. Περαιτέρω, με την απόφαση Dillenkofer κ.λπ. [21], το Δικαστήριο αναγνώρισε την πρόβλεψη ατομικών δικαιωμάτων στην οδηγία 90/314/ΕΟΚ [22], για τα οργανωμένα ταξίδια, επειδή το επιδιωκόμενο με την οδηγία αυτή αποτέλεσμα περιλαμβάνει «τη χορήγηση στον αγοραστή οργανωμένου ταξιδίου δικαιωμάτων που εξασφαλίζουν την επιστροφή των καταβληθέντων ποσών και τον επαναπατρισμό του σε περίπτωση αφερεγγυότητας ή πτωχεύσεως του διοργανωτή και/ή πωλητή του οργανωμένου ταξιδίου».

62. Με την απόφαση Norbrook Laboratories [23], το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η οδηγία 81/851/ΕΟΚ [24], στο μέτρο που προβλέπει ότι η αίτηση χορηγήσεως άδειας κυκλοφορίας για κτηνιατρικά φαρμακευτικά προϊόντα μπορεί να απορριφθεί μόνο για τους λόγους που απαριθμούνται στην οδηγία, παρέχει στους ιδιώτες το δικαίωμα να τους χορηγείται η άδεια αν πληρούνται ορισμένες προϋποθέσεις. Οι προϋποθέσεις αυτές καθορίζονται κατά τρόπο σαφή και εξαντλητικό στις οδηγίες 81/851 και 81/852/ΕΟΚ. Εξ αυτού το Δικαστήριο συνήγαγε ότι το περιεχόμενο του δικαιώματος που παρέχεται στον αιτούμενο άδεια κυκλοφορίας μπορεί να προσδιορισθεί επαρκώς βάσει των οδηγιών αυτών.

63. Τέλος, με την απόφαση Stockholm Lindöpark [25] το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις του άρθρου 17, παράγραφοι 1 και 2, σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 2, 6, παράγραφος 1, και 13, Β, στοιχείο β΄, της έκτης οδηγίας, που παρέχουν δικαίωμα προς έκπτωση του φόρου, είναι επαρκώς σαφείς, ακριβείς και ανεπιφύλακτες, ώστε ένας ιδιώτης να μπορεί να τις επικαλεστεί κατά κράτους μέλους ενώπιον εθνικού δικαστηρίου.

19 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5 (σκέψη 26).

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

21 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9 (σκέψη 23).

22 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1990, για τα οργανωμένα ταξίδια και τις οργανωμένες διακοπές και περιηγήσεις (ΕΕ L 158, σ. 59).

23 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9 (σκέψη 108).

24 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 28ης Σεπτεμβρίου 1981, για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με τα κτηνιατρικά φαρμακευτικά προϊόντα (ΕΕ L 317, σ. 1).

25 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 13 (σκέψη 33).

64. Οι οδηγίες που ερμήνευσε το Δικαστήριο στις προαναφερθείσες υποθέσεις χαρακτηρίζονται από το γεγονός ότι απονέμουν είτε δικαιώματα αστικού δικαίου στους εργαζομένους ή τους καταναλωτές υπό τη μορφή αξιώσεων αποζημιώσεως είτε δικαιώματα δημοσίου δικαίου στους πολίτες έναντι της Διοικήσεως για εντελώς συγκεκριμένη, οριζόμενη στην οδηγία παροχή. Συναφώς, όπως ορθώς διαπίστωσε το Δικαστήριο, τόσο ο φορέας του δικαιώματος όσο και το περιεχόμενο του δικαιώματος προσδιορίζονται με επαρκή σαφήνεια από το γράμμα καθώς και από τον σκοπό των εκάστοτε κανόνων. Αντιθέτως, στην παρούσα υπόθεση δεν ισχύει το ίδιο, όπως προκύπτει από την ερμηνεία των κρίσιμων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου.

66. Κατά συνέπεια, η οδηγία 64/433 εισήγαγε ένα εναρμονισμένο σύστημα ελέγχων υγειονομικών αρχών, το οποίο στηρίζεται στην ισοδυναμία των υγειονομικών προδιαγραφών σε όλα τα κράτη μέλη και το οποίο εξασφαλίζει τόσο την προστασία της δημόσιας υγείας όσο και την ίση μεταχείριση των εμπορευμάτων. Με το σύστημα αυτό, οι υγειονομικοί έλεγχοι μετατίθενται στο κράτος αποστολής [26]. Τούτο επιτυγχάνεται τελικώς με την οδηγία 89/662, η οποία θέτει τους κανόνες για τους κτηνιατρικούς ελέγχους στο ενδοκοινοτικό εμπόριο. Οι έλεγχοι αυτοί, οι οποίοι μέχρι τούδε διεξάγονταν στα εσωτερικά σύνορα των κρατών μελών, μετατίθενται, σύμφωνα με την πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας 89/662, κατά το μεγαλύτερο μέρος τους στο κράτος προελεύσεως του νωπού κρέατος.

3. Η ερμηνεία των επίδικων οδηγιών

65. Κατ' αρχάς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η οδηγία 64/433, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/497, αποσκοπεί στην υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς νωπού κρέατος και την ταυτόχρονη εξασφάλιση της προστασίας της υγείας. Ο κοινοτικός νομοθέτης χρησιμοποιεί, σύμφωνα με τις αιτιολογικές σκέψεις 2, 3 και 4 της οδηγίας 64/433, τη μέθοδο της εναρμονίσεως του δικαίου, ώστε δια της εξαλείψεως των εμποδίων στις εμπορικές συναλλαγές, τα οποία προκύπτουν από «τις διαφορές που υπάρχουν στα κράτη μέλη επί θεμάτων υγειονομικών προδιαγραφών στον τομέα των κρεάτων», να διευκολυνθεί το ενδοκοινοτικό εμπόριο.

67. Ανεξαρτήτως των ανωτέρω, η οδηγία 89/662 παρέχει, στο άρθρο της 5, στο κράτος μέλος προορισμού τη δυνατότητα να διεξάγει δειγματοληπτικούς ελέγχους άνευ διακρίσεων για να εξακριβώνει αν τα εμπορεύματα πληρούν τις υγειονομικές προδιαγραφές. Πρόκειται προφανώς για διάταξη η οποία αποσκοπεί στην προστασία της δημόσιας υγείας στο πλαίσιο του συστήματος που εισήγαγε η οδηγία. Αυτή παρέχει πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 7, την εξουσία απαγορεύσεως της διαθέσεως του κρέατος στο εμπόριο εάν διαπιστωθούν ελλείψεις κατά την αποστολή. Άλλωστε, για την περίπτωση αυτή, προβλέπεται ότι το κράτος το οποίο

26 — Βλ., σχετικώς, αποφάσεις της 6ης Οκτωβρίου 1983, 2/82 έως 4/82, Delhaize Frères (Συλλογή 1983, σ. 2973, σκέψη 11), της 15ης Δεκεμβρίου 1993, C-277/91, C-318/91 και C-319/91, Ligur Carni κ.λπ. (Συλλογή 1993, σ. I-6621, σκέψη 25), και Επιτροπή κατά Γερμανίας (προπαρατεθείσα στο σημείο 14, σκέψη 26).

κάνει χρήση της δυνατότητας αυτής, κινεί χωρίς καθυστέρηση την ειδική διαδικασία του άρθρου 8, για να αρθούν οι αιτιάσεις όσον αφορά τη συμβατότητα των εμπορευμάτων προς τις υγειονομικές προδιαγραφές.

68. Ενώ οι προαναφερθείσες οδηγίες δίδουν ιδιαίτερη βαρύτητα στον σκοπό της υλοποιήσεως της εσωτερικής αγοράς [27], δεν αναφέρουν σχεδόν τίποτε για τον ρόλο που πρέπει να διαδραματίσουν οι παραγωγοί και οι εξαγωγείς κρέατος στο πλαίσιο των κτηνιατρικών ελέγχων. Σε αντιδιαστολή προς τους ισχυρισμούς της εναγομένης κατά την προφορική διαδικασία, πρέπει να εξετασθούν όχι μόνον τα δικαιώματα των παραγωγών κρέατος αλλά και των εξαγωγέων, στο μέτρο που η ενάγουσα πραγματοποίησε ένα μέρος των εξαγωγών κρέατος στη Γερμανία μέσω της γερμανικής θυγατρικής της ESS FOOD [28]. Επομένως, η ενάγουσα αποτελεί οικονομική ενότητα η οποία, αντίθετα προς τους ισχυρισμούς της εναγομένης, αναπτύσσει διασυνοριακή οικονομική δραστηριότητα (παραγωγή στη Δανία και διάθεση στο εμπόριο στη Γερμανία).

69. Με την απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας [29], το Δικαστήριο έκρινε ότι μια οδηγία θεμελιώνει δικαιώματα και υποχρεώσεις για τους ιδιώτες εφόσον υποχρεώνει τα κράτη μέλη, με ακριβείς και λεπτομερείς διατάξεις, να θεσπίζουν συναφές καθεστώς απαγορεύσεων, αδειών και διαδικασίας ελέγχου. Η προϋπόθεση όμως αυτή πληρούται εν μέρει μόνο στην υπό κρίση υπόθεση. Βεβαίως, η οδηγία 89/662 θεσπίζει σειρά διαδικασιών για τον έλεγχο και τη διαβίβαση πληροφοριών μεταξύ των αρμοδίων αρχών των κρατών μελών, πλην όμως, μέσω της απλής υποχρεώσεως ανοχής των κτηνιατρικών ελέγχων στο κράτος καταγωγής ή των κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της οδηγίας 89/662 μη συνεπαγόμενων δυσμενείς διακρίσεις δειγματοληπτικών ελέγχων στο κράτος προορισμού, λίγα μόνο δικαιώματα μπορούν να ορισθούν σαφώς τα οποία θα μπορούσε να επικαλεσθεί ο παραγωγός ή ο έμπορος χοιρείου κρέατος ενώπιον των αρμοδίων αρχών. Πρόκειται συναφώς αποκλειστικά για διαδικαστικού χαρακτήρα δικαιώματα συμμετοχής όπως το δικαίωμα επιλογής του αποστολέα ή του εντολοδόχου του, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, της οδηγίας 89/662, ανάμεσα στην καταστροφή των εμπορευμάτων ή τη χρησιμοποίησή τους για άλλες χρήσεις, συμπεριλαμβανομένης της εκ νέου αποστολής τους. Περαιτέρω, το άρθρο 8, παράγραφος 2, της οδηγίας 89/662 προβλέπει υποχρεώσεις των αρμοδίων αρχών έναντι του αποστολέα ή του εντολοδόχου του όσον αφορά την αιτιολογία των αποφάσεων της αρχής και την ανακοίνωση των ενδεχομένων δυνατοτήτων ελέγχου.

70. Επομένως, είναι προφανές ότι οι προαναφερθείσες διατάξεις της οδηγίας 89/662 περιορίζονται, κατ' ουσίαν, στη ρύθμιση διαδικαστικών πτυχών των ελέγχων των αρχών, οπότε οι παραγωγοί και οι έμποροι χοιρείου κρέατος έχουν παθητικό ρόλο, στο μέτρο που πρέπει να ανέχονται τα μέτρα των αρμοδίων αρχών. Κατά συνέπεια, οι ως άνω

27 — Βλ. απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας (προπαρατεθείσα στο σημείο 14, σκέψη 27), σχετικά με διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, με την οποία το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι «οι προαναφερθείσες οδηγίες (η οδηγία 64/433, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/497, καθώς και η οδηγία 89/662) αποτελούν μέρος των μέτρων που προορίζονται για τη βαθμιαία υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς».

28 — Βλ. σημείο 23 του υπομνήματος της ενάγουσας.

29 — Απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, C-131/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-825, σκέψη 7).

διατάξεις δεν παρέχουν αρκούντως ακριβή από απόψεως περιεχομένου δικαιώματα, τα οποία θα μπορούσαν να θεμελιώσουν αγωγή αποζημιώσεως της εν λόγω ομάδας προσώπων κατά κράτους μέλους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.

71. Ομοίως, κανένα ατομικό δικαίωμα δεν μπορεί να αντληθεί από το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο ιε΄, και από το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, περίπτωση iii, της οδηγίας 64/433, ως έχει κατά την οδηγία 91/497, διότι οι διατάξεις αυτές θεμελιώνουν μόνον την υποχρέωση των εθνικών αρχών να κρίνουν ακατάλληλο προς κατανάλωση το κρέας που αναδίδει έντονη γενετήσια οσμή. Ταυτοχρόνως, οι διατάξεις της οδηγίας προβλέπουν την υποχρέωση το κρέας μη ευνουχισμένων αρσενικών χοίρων, βάρους σφαγίου άνω των 80 kg να σφραγίζεται ειδικά και να υποβάλλεται σε θερμική επεξεργασία. Κύριος σκοπός της οδηγίας είναι, επομένως, η εναρμόνιση των κτηνιατρικών ελέγχων και των αρχών που αφορούν τα μέτρα υγειονομικής ασφάλειας. Η εναρμόνιση αυτή πρέπει να επιτευχθεί με τη νομότυπη συμμόρφωση των κρατών μελών προς τις θεσπιζόμενες με τις προαναφερθείσες οδηγίες υποχρεώσεις. Οι οδηγίες αυτές δεν αποσκοπούν στην προστασία των δικαιωμάτων των παραγωγών και επιβάλλουν υποχρεώσεις προς ενέργεια μόνο στα κράτη μέλη.

72. Πρέπει να γίνει δεκτή η άποψη που υποστηρίζει η ενάγουσα της κύριας δίκης ότι οι διατάξεις αυτές πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι απαγορεύουν στα κράτη μέλη να θέτουν απαιτήσεις για τη διάθεση στο εμπόριο, οι οποίες βαίνουν πέρα του άρθρου 6. Την ερμηνεία αυτή υποστήριξε ο γενικός εισαγγελέας A. La Pergola στις προτάσεις του στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας [30], και την επιβεβαίωσε η απόφαση

30 — Στις προτάσεις του της 3ης Φεβρουαρίου 1998 (σημείο 8) ο γενικός εισαγγελέας A. La Pergola, θεωρεί ότι δεν υφίστανται αμφιβολίες για το ότι οι απαιτήσεις των γερμανικών αρχών σχετικά με τη σήμανση και τη θερμική επεξεργασία των χοιρινών κρεάτων αντιβαίνουν προς το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, τρίτη περίπτωση. Το γράμμα της εν λόγω διατάξεως είναι σαφές και μονοσήμαντο: πρέπει να φέρουν το ειδικό σήμα και να υποβάλλονται στη θερμική επεξεργασία μόνον τα σφάγια βάρους άνω των 80 kg, και μάλιστα μόνον εφόσον η εγκατάσταση δεν μπορεί να εξασφαλίζει, με βάση μια ενιαία μέθοδο ή, ελλείψει τέτοιας μεθόδου, με μέθοδο που αναγνωρίζεται από την αρμόδια αρχή του κράτους καταγωγής, ότι «είναι δυνατόν να αναγνωρίζονται τα σφάγια με έντονη γενετήσια οσμή». Αντίθετα, οι γερμανικές αρχές επιβάλλουν τη σήμανση και τη θερμική επεξεργασία ακόμη και για τα σφάγια βάρους μικρότερου του προαναφερθέντος ορίου των 80 kg, και μάλιστα τις επιβάλλουν ανεξάρτητα από το αν η αρμόδια αρχή του κράτους καταγωγής χρησιμοποιεί ορισμένη μέθοδο αναγνωρίσεως των κρεάτων που αναδίδουν έντονη γενετήσια οσμή: στο επίμαχο δε υπόμνημα αναφέρεται ρητά ότι «ως ειδική μέθοδος ανιχνεύσεως της ανδροστενόνης αναγνωρίζεται μόνον η τροποποιημένη ανοσο-ενζυματική μέθοδος, όπως έχει διαμορφωθεί από τον καθηγητή Claus». Η παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, τρίτη περίπτωση, είναι, επομένως, προφανής, κατά την άποψη του γενικού εισαγγελέα.

της 12ης Νοεμβρίου 1998 [31]. Πάντως, όπως ορθώς εκθέτει η Πολωνική Κυβέρνηση στις γραπτές παρατηρήσεις της [32], αυτό ουδόλως σημαίνει ότι από μια υποχρέωση που επιβάλλεται σε κράτος μέλος θα πρέπει να συναχθεί άνευ ετέρου δικαίωμα των ιδιωτών. Διαφορετική ερμηνεία θα είχε ως συνέπεια ότι κάθε οικονομικό συμφέρον των επιχειρηματιών, το οποίο ικανοποιείται σε περίπτωση καταργήσεως εμποδίων στο ενδοκοινοτικό εμπόριο θα έπρεπε να θεωρηθεί ως ατομικό δικαίωμα. Το γεγονός και μόνον ότι μια διάταξη παρέχει πλεονεκτήματα σε ιδιώτη δεν θεμελιώνει ατομικό δικαίωμα, αλλά συνεπάγεται το πολύ ένα ευνοϊκό ανακλαστικό αποτέλεσμα [33]. Η θεωρία περί δημοσίων δικαιωμάτων αναγνωρίζει την ύπαρξη δικαιώματος όταν μια δεσμευτική νομική διάταξη αποσκοπεί όχι μόνο στην προστασία του δημοσίου συμφέροντος αλλά —τουλάχιστον— και του συμφέροντος μεμονωμένων πολιτών. Κατά συνέπεια, για την προβολή αξιώσεως αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης κράτους μέλους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου πρέπει να εξετασθεί, σύμφωνα με τη μέχρι τούδε νομολογία του Δικαστηρίου, αν ο παραβιαζόμενος κανόνας απονέμει στον ζημιωθέντα δικαίωμα υπό την έννοια της νομικά προστατευόμενης καταστάσεως [34]. Λαμβανομένων υπόψη των προηγουμένων σκέψεων όσον αφορά τις επίμαχες εν προκειμένω οδηγίες, πρέπει σαφώς να δοθεί αρνητική απάντηση.

4. Πρόταση

73. Κατά συνέπεια, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι οι διατάξεις των άρθρων 5, παράγραφος 1, στοιχείο ιε΄, και 6, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, περίπτωση iii, της οδηγίας 64/433, ως έχει κατά την οδηγία 91/497, σε συνδυασμό με τα άρθρα 5, παράγραφος 1, 7 και 8 της οδηγίας 89/662 δεν δημιουργούν για τους παραγωγούς και τους εμπόρους χοιρείου κρέατος μια νομική κατάσταση η οποία, σε περίπτωση πλημμελειών από απόψεως μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο ή εφαρμογής, μπορεί να στοιχειοθετήσει αξίωση αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο.

31 — Απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας (προπαρατεθείσα στο σημείο 14, σκέψεις 32, 33). Βλ., επίσης, Aubry-Caillaud, F., *La libre circulation des marchandises — nouvelle approche et normalisation européenne,* Παρίσι, 1998, σ. 68, η οποία επισημαίνει ότι στην περίπτωση πλήρους εναρμονίσεως, οι αρχές των κρατών μελών δεν έχουν πλέον τη δυνατότητα να επιβάλλουν σε προϊόντα από άλλα κράτη μέλη άλλες απαιτήσεις για τη διάθεση στο εμπόριο από τις καθορισθείσες από το κοινοτικό δίκαιο.

32 — Γραπτές παρατηρήσεις της Πολωνικής Κυβερνήσεως, σημείο 14.

33 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, Maurer, H., *Allgemeines Verwaltungsrecht,* 11η έκδοση, Μόναχο, 1997, § 8, σημείο 8, σ. 152. Βλ., για την αστική ευθύνη των κρατών μελών, Nettesheim, M., *Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien,* Βερολίνο, 1999, σ. 43, ο οποίος θεωρεί ότι, για να παρέχει δικαιώματα μια οδηγία, πρέπει να «προωθεί κατά προφανή τρόπο ατομικό συμφέρον άξιο προστασίας». Δεν αρκεί ότι «οι κανόνες μεταφοράς επηρεάζουν αισθητά τη σφαίρα συμφερόντων του πολίτη». Ομοίως, δεν αρκεί ότι η ενέργεια που επιβάλλει η οδηγία «αφορά τις υποθέσεις των ιδιωτών κατά τρόπο που ευνοεί τα συμφέροντά τους». Ο συγγραφέας διακρίνει, επομένως, μεταξύ των απλών «συμφερόντων» και των «δικαιωμάτων» (ως συμφερόντων άξιων νομικής προστασίας). Κατά τον Beljin, S., *Staatshaftung im Europarecht,* Κολωνία, 2000, σ. 139, η έννοια του δικαιώματος που αρχικώς ερμηνεύθηκε στενά εκλαμβάνεται σήμερα ως γενικότερη έννοια που καλύπτει τόσο τα δικαιώματα εν στενή εννοία όσο και τα νομικώς προστατευόμενα συμφέροντα και νομικές καταστάσεις. Είναι της γνώμης ότι πρέπει να διακριθούν τα νομικά συμφέροντα από «καθαρώς οικονομικά, πολιτικά, αισθητικά ή άλλα συμφέροντα». Δεν υφίσταται νομική προστασία του συμφέροντος όταν συντρέχει απλό ανακλαστικό αποτέλεσμα: το αμιγώς πραγματικό, όχι κανονιστικό αποτέλεσμα ενός νομικού κανόνα, η απλή «αντανάκλαση».

34 — Το Δικαστήριο χρησιμοποιεί, κατά κανόνα, τον όρο του «ατομικού δικαιώματος», αλλά προφανώς δεν εννοεί κάτι διαφορετικό από το «δικαίωμα». Ο Alexy, R., *Theorie der Grundrechte,* Baden-Baden, 1985, σ. 164, αντιλαμβάνεται ως δικαιώματα υπό το πρίσμα της θεωρίας του δικαιώματος, νομικές καταστάσεις και σχέσεις. Παραπέμπει συναφώς στις αρχές της θεωρίας του δικαιώματος του Bernhard Windscheid και του Rudolf von Jhering. Κατά τον Windscheid, το δικαίωμα (subjektives Recht) είναι «εξουσία ή κυριαρχία βουλήσεως που παρέχει η έννομη τάξη», κατά τον Jhering δικαιώματα είναι «νομικώς προστατευόμενα συμφέροντα». Η επιστημονική συζήτηση για τις θεωρίες αυτές κατέληξε σε πολυάριθμους συνδυασμούς θεωριών. Αφενός, το δικαίωμα ορίζεται ως νομική εξουσία η οποία χορηγείται στους ιδιώτες από την έννομη τάξη, ως μέσον για την ικανοποίηση ανθρωπίνων συμφερόντων. Από την πλευρά του ο Georg Jellinek ορίζει το δικαίωμα ως την «αναγνωριζόμενη και προστατευόμενη από την έννομη τάξη εξουσία βουλήσεως που αφορά αγαθό ή συμφέρον». Κατά τον Maurer, H., όπ.π. (υποσημείωση 33), § 8, σημείο 2, σ. 149, το δημόσιο δικαίωμα από την πλευρά του πολίτη είναι «η παρεχόμενη στον ιδιώτη δυνάμει του δημοσίου δικαίου νομική εξουσία να μπορεί να απαιτήσει από το κράτος την τήρηση συγκεκριμένης συμπεριφοράς προς ικανοποίηση ιδίων συμφερόντων».

Γ — *Επί του δευτέρου ερωτήματος*

74. Στην περίπτωση κατά την οποία οι επίμαχες οδηγίες δεν παρέχουν δικαιώματα στον εν λόγω κύκλο δικαιούχων, το αιτούν δικαστήριο επιθυμεί να πληροφορηθεί, με το δεύτερο ερώτημά του, αν τα πρόσωπα αυτά μπορούν να επικαλεστούν την παραβίαση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων κατά το άρθρο 28 ΕΚ για να θεμελιώσουν δικαίωμα αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης του κράτους μέλους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.

1. Οι θεμελιώδεις ελευθερίες ως δικαιώματα δημοσίου δικαίου

75. Η νομολογία του Δικαστηρίου έχει αναγνωρίσει ότι από τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου περί θεμελιωδών ελευθεριών μπορούν να αντληθούν ατομικά δικαιώματα. Οι θεμελιώδεις ελευθερίες δεν γεννούν μόνον αντικειμενικό δικαίωμα, αλλά αναγνωρίζουν και στους ιδιώτες τη νομική εξουσία να επικαλούνται τις κανονιστικές υποχρεώσεις που αυτές περιέχουν έναντι των υποκειμένων δικαίου τα οποία υπέχουν τις υποχρεώσεις αυτές. Στο μέτρο που οι θεμελιώδεις ελευθερίες δημιουργούν αυτή τη νομική κατάσταση έναντι της δημοσίας εξουσίας, μπορούν να χαρακτηρισθούν ως δημοσίου δικαίου δικαιώματα [35]. Κατά συνέπεια, οι εν λόγω θεμελιώδεις ελευθερίες μπορούν, στην περίπτωση παραβιάσεώς τους, να θεμελιώσουν, κατ' αρχήν, δικαίωμα αποζημιώσεως εκ της αστικής ευθύνης του κράτους. Αυτό ισχύει ειδικότερα όσον αφορά τις κρίσιμες για την παρούσα υπόθεση διατάξεις σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων [36].

76. Πράγματι, στην απόφαση Brasserie du pêcheur και Factortame [37], το Δικαστήριο έκρινε ότι πληρούνταν η πρώτη προϋπόθεση στοιχειοθετήσεως της ευθύνης κράτους μέλους και στην περίπτωση παραβάσεως του άρθρου 28 ΕΚ διότι «το άρθρο [28 ΕΚ] ναι μεν επιβάλλει απαγόρευση στα κράτη μέλη, δεν παύει όμως να γεννά υπέρ των ιδιωτών δικαιώματα τα οποία τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να προστατεύουν».

77. Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε αυτή την προσέγγιση με την απόφαση Hedley Lomas [38] και ταυτόχρονα την επεξέτεινε στο ενδοκοινοτικό εμπόριο ζώων προς σφαγή. Αφορμή για την υπόθεση εκείνη αποτέλεσε μια διαφορά μεταξύ της επιχειρήσεως Hedley Lomas Ltd και του Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Υπουργείου Γεωργίας, Αλιείας και Τροφίμων) της Αγγλίας και της Ουαλίας, κατόπιν της αρνήσεως του υπουργείου να χορηγήσει άδεια εξαγωγής ζώντων προβάτων προς σφαγή με προορισμό την

35 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, Kingreen, T., σε Calliess/Ruffert (επιμ.), όπ.π. (υποσημείωση 18), άρθρα 28 έως 30, σημείο 9, σ. 578 του ιδίου, *Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts,* Βερολίνο, 1999, σ. 23 επ.

36 — Πράγματι, ο Müller-Graff, P.-C., *Kommentar über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,* επιμ. Hans von der Groeben/J. Schwarze, Baden-Baden, 2003, τόμος 1, άρθρο 28, σημείο 316, σ. 1065, υπογραμμίζει ότι ένα κράτος μέλος είναι υποχρεωμένο να αποκαταστήσει τη ζημία που προκλήθηκε σε ιδιώτη από το γεγονός ότι είτε έλαβε μέτρα αντίθετα προς το άρθρο 28 ΕΚ είτε δεν έλαβε κανένα μέτρο προστασίας της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων κατά των προσβολών της εις βάρος των ιδιωτών, εφόσον συντρέχουν όλες οι άλλες προϋποθέσεις για τη στοιχειοθέτηση της αστικής ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.

37 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9 (σκέψη 54).

38 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9 (σκέψεις 27 έως 29) με παραπομπή στην απόφαση της 29ης Νοεμβρίου 1978, 83/78, Pigs Marketing Board (Συλλογή τόμος 1978, σ. 739, σκέψεις 66 και 67), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι «οι διατάξεις των άρθρων 30 και 34 της Συνθήκης ΕΚ καθώς και του κανονισμού 2795/75 έχουν άμεση εφαρμογή και απονέμουν, αφεαυτών, στους ιδιώτες δικαιώματα τα οποία οφείλουν να προστατεύουν τα δικαστήρια των κρατών μελών».

Ισπανία. Η απόφαση εκείνη προέβαλε ως αιτιολογία το γεγονός ότι τα ζώα υφίσταντο στα σφαγεία του κράτους αυτού μεταχείριση αντίθετη προς την οδηγία 74/577/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 4ης Ιουνίου 1974, περί αναισθητοποιήσεως των ζώων προ της σφαγής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/011, σ. 62). Το Δικαστήριο έκρινε ότι η άρνηση χορηγήσεως άδειας εξαγωγής συνιστούσε ασύμβατο προς το άρθρο 28 ΕΚ ποσοτικό περιορισμό των εξαγωγών, ο οποίος δεν μπορούσε να δικαιολογηθεί εγκύρως βάσει του άρθρου 30 ΕΚ, και τόνισε ότι το άρθρο 28 ΕΚ δημιουργεί δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών. Λαμβανομένου υπόψη ότι το Ηνωμένο Βασίλειο δεν είχε εκδώσει κανένα σχετικό νομοθέτημα κατά τον χρόνο της εν λόγω παραβάσεως και δεν διέθετε συναφώς περιθώριο εκτιμήσεως, το Δικαστήριο έκρινε ότι η απλή παράβαση του πρωτογενούς δικαίου αρκούσε προς απόδειξη της υπάρξεως κατάφωρης παραβάσεως.

78. Πάντως, πρέπει ακόμη να εξετασθεί το ζήτημα αν οι ζημιωθέντες μπορούν να επικαλεστούν το πρωτογενές δίκαιο όταν, στον οικείο τομέα, έχει εκδοθεί οδηγία περί εναρμονίσεως και αν η οδηγία αυτή συνιστά το τελικό πλαίσιο αναφοράς για να εκτιμηθούν τόσον οι υποχρεώσεις των κρατών μελών όσο και, ίσως, η ύπαρξη ενδεχόμενης ευθύνης κράτους μέλους. Στο πλαίσιο αυτό πρέπει να αναφερθεί η απόφαση του Δικαστηρίου Επιτροπή κατά Γερμανίας [39], με την οποία το Δικαστήριο πράγματι διαπίστωσε ότι οι διατάξεις σχετικά με τον εντοπισμό έντονης γενετήσιας οσμής μη ευνουχισμένων αρσενικών χοίρων αποτέλεσαν το αντικείμενο κοινοτικής εναρμονίσεως.

2. Η υπεροχή του παραγώγου δικαίου

79. Η προσέγγιση που υιοθετεί το Δικαστήριο κατά πάγια νομολογία, ότι κάθε εθνικό μέτρο σε τομέα ο οποίος αποτελεί αντικείμενο πλήρους εναρμονίσεως σε κοινοτικό επίπεδο μέσω οδηγίας πρέπει να κρίνεται με βάση τις διατάξεις της οδηγίας αυτής και όχι με βάση τις διατάξεις της Συνθήκης ΕΚ [40], αποκλείει ενδεχομένως τη δυνατότητα άμεσης επικλήσεως των διατάξεων του πρωτογενούς δικαίου σχετικά με τις θεμελιώδεις ελευθερίες. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο παρατήρησε επίσης ότι οι οδηγίες, όπως ακριβώς το σύνολο του παραγώγου κοινοτικού δικαίου, πρέπει να ερμηνεύονται υπό το πρίσμα των διατάξεων της Συνθήκης σχετικά με την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

80. Σε αντιδιαστολή προς την προηγούμενη νομολογία του, η πρόσφατη τάση του Δικαστηρίου είναι να αποκλείει ρητώς όχι μόνον την επίκληση των δικαιολογητικών λόγων του άρθρου 30 ΕΚ, αλλά και του ίδιου του

39 — Προπαρατεθείσα στο σημείο 14 (σκέψεις 29 και 36).

40 — Αποφάσεις της 5ης Οκτωβρίου 1977, 5/77, Tedeschi (Συλλογή τόμος 1977, σ. 475, σκέψη 35), της 30ής Νοεμβρίου 1983, 227/82, Van Bennekom (Συλλογή 1983, σ. 3883, σκέψη 35), της 12ης Οκτωβρίου 1993, C-37/92, Vanacker και Lesage (Συλλογή 1993, σ. I-4947, σκέψη 9), της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle (Συλλογή 1994, σ. I-5077, σκέψη 31), της 11ης Ιουλίου 1996, C-427/93, C-429/93 και C-436/93, Bristol-Myers Squibb κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-3457, σκέψη 25), της 13ης Δεκεμβρίου 2001, C-324/99, Daimler Chrysler (Συλλογή 2001, σ. I-9897, σκέψη 32), και της 11ης Δεκεμβρίου 2003, C-322/01, Deutscher Apothekerverband (Συλλογή 2003, σ. I-14887, σκέψη 64).

άρθρου 28 ΕΚ ως κριτηρίου εκτιμήσεως [41]. Το παράγωγο δίκαιο εξειδικεύει το πρωτογενές δίκαιο και, στο μέτρο αυτό, συνιστά το μόνο κριτήριο εκτιμήσεως των ενεργειών των κρατών μελών [42]. Για τον λόγο αυτόν αποκλείεται η επίκληση δικαιολογητικού λόγου. Η νομολογία αυτή επιβεβαιώθηκε προσφάτως με τις αποφάσεις Deutscher Apothekerverband [43], Radlberger Getränkegesellschaft [44] και Denkavit [45] [46].

81. Οι υποθέσεις που έχουν κριθεί μέχρι σήμερα, αφορούσαν τον έλεγχο της συμβατότητας εθνικής διατάξεως προς το κοινοτικό δίκαιο και το ζήτημα αν το συγκεκριμένο κράτος μέλος είχε εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που απέρρεαν από την επίμαχη οδηγία. Πάντως, δεν θεωρώ ότι το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε το Δικαστήριο, ότι δηλαδή η οδηγία συνιστά το μόνο πλαίσιο εκτιμήσεως, ισχύει και στην παρούσα περίπτωση.

41 — Αποφάσεις Deutscher Apothekerverband (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 40, σκέψη 65), της 14ης Δεκεμβρίου 2004, C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft (Συλλογή 2004, σ. I-11763, σκέψη 53), και της 13ης Ιανουαρίου 2005, C-145/02, Denkavit (Συλλογή 2005, σ. I-51, σκέψη 22).

42 — Βλ. επίσης, Kingreen, T., σε Calliess/Ruffert (επιμ.), όπ.π. (υποσημείωση 35), άρθρα 28-30, σημείο 18, ο οποίος υποστηρίζει ότι το παράγωγο δίκαιο είναι «το μέσον με το οποίο πραγματοποιείται η καθοριστική για την ενωσιακή έννομη τάξη και μετατροπή μετάλλαξη των θεμελιωδών ελευθεριών σε συγκεκριμένα, οριοθετημένα δικαιώματα και υποχρεώσεις».

43 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 40 (σκέψη 65).

44 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 41 (σκέψη 53).

45 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 41 (σκέψη 22).

46 — Kingreen, T., όπ.π. (υποσημείωση 35), σ. 151 ο ίδιος, σε Calliess/Ruffert (επιμ.), όπ.π. (υποσημείωση 18), άρθρα 28-30, σημείο 18, υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο αντιμετωπίζει τη σχέση ανάμεσα στις θεμελιώδεις ελευθερίες και στο παράγωγο δίκαιο, κυρίως, ως πρόβλημα της δικαιολογήσεως των προσβολών: ελλείψει αρμοδιότητας των κρατών μελών αποκλείει την επίκληση δικαιολογητικών λόγων, εάν και καθόσον η περίπτωση ρυθμίζεται από το παράγωγο δίκαιο. Επισημαίνει όμως ότι το Δικαστήριο, ιδίως στη νεώτερη νομολογία του, εξετάζει το ζήτημα και υπό το πρίσμα του πεδίου εφαρμογής.

82. Στην παρούσα περίπτωση, οι οδηγίες που παρέβη η εναγομένη αφορούν αποκλειστικά διαδικαστικές πτυχές σχετικά με τους κτηνιατρικούς ελέγχους. Εάν μια οδηγία περιορίζεται στη ρύθμιση λεπτομερειών διαδικαστικής φύσεως [47], φρονώ ότι δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο κοινοτικός νομοθέτης είχε την πρόθεση να ρυθμίσει και τα δικαιώματα των πολιτών της Ενώσεως και, επομένως, να τους στερήσει τη δυνατότητα να επικαλούνται το δικαίωμά τους για ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων δυνάμει του άρθρου 28 ΕΚ.

83. Η προτεινόμενη εν προκειμένω ερμηνεία δεν συνεπάγεται τον κίνδυνο καταστρατηγήσεως των προϋποθέσεων στοιχειοθετήσεως της αστικής ευθύνης του κράτους λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου που διατύπωσε η νομολογία του Δικαστηρίου. Πράγματι, παράβαση των διατάξεων οδηγίας η οποία, λόγω του διαδικαστικού χαρακτήρα της, δεν απονέμει δικαιώματα δεν συνεπάγεται αυτομάτως αξίωση αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του κράτους συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου. Αντιθέτως, πρέπει να εξετασθεί με ακρίβεια αν η παράβαση των εν λόγω διαδικαστικών διατάξεων συνεπάγεται και προσβολή δικαιώματος των πολιτών της Ενώσεως για πρόσβαση στην αγορά δυνάμει του άρθρου 28 ΕΚ. Στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να εξετάσει το ζήτημα αυτό στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως. Κατά συνέπεια, αντίθετα προς την άποψη της Γερμανικής Κυβερνήσεως, η παράβαση διατάξεως της οδηγίας δεν συνεπάγεται αυτομάτως παράβαση του άρθρου 28 ΕΚ, οπότε δεν υφίσταται ο κίνδυνος απεριόριστης ευθύνης των κρατών μελών.

47 — Βλ. σημείο 71 ανωτέρω.

3. Πρόταση

84. Επομένως, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι οι Δανοί παραγωγοί και έμποροι χοιρείου κρέατος μπορούν να επικαλεστούν παράβαση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων κατά το άρθρο 28 ΕΚ για να θεμελιώσουν αξίωση αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο. Πάντως, στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να εξετάσει αν η παράβαση των διατάξεων των οδηγιών που δεν απονέμουν δικαιώματα έχει ως συνέπεια την προσβολή του δικαιώματος των πολιτών της Ενώσεως για πρόσβαση στην αγορά κατά το άρθρο 28 ΕΚ.

Δ — *Προκριματικό ζήτημα επί του τρίτου και του τέταρτου ερωτήματος*

85. Το τρίτο και το τέταρτο ερώτημα αφορούν τις συνέπειες του κοινοτικού δικαίου επί των εθνικών διατάξεων περί παραγραφής. Πάντως, από την απόφαση περί παραπομπής [48] συνάγεται ότι το Bundesgerichtshof ζητεί, πρώτον, απάντηση στο ερώτημα αν οι κοινοτικού δικαίου αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας απαγορεύουν την εφαρμογή της τριετούς προθεσμίας παραγραφής του άρθρου 852, παράγραφος 1, του BGB, όπως ίσχυε προηγουμένως.

48 — Απόφαση περί παραπομπής του Bundesgerichtshof της 12ης Οκτωβρίου 2006, σ. 20 (σκέψη 24).

1. Η αρμοδιότητα του κοινοτικού νομοθέτη

86. Σημειώνεται εκ προοιμίου ότι, υπό την επιφύλαξη του άρθρου 46 του Οργανισμού του Δικαστηρίου σχετικά με την εξωσυμβατική ευθύνη των Κοινοτήτων, το κοινοτικό δίκαιο δεν ρυθμίζει το ζήτημα του χρόνου παραγραφής των αξιώσεων αποζημιώσεως λόγω της αστικής ευθύνης του Δημοσίου.

87. Αντιθέτως, από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου [49] προκύπτει ότι οι συνέπειες της προκληθείσας ζημίας πρέπει να αποκατασταθούν στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου. Πράγματι, ελλείψει κοινοτικής ρυθμίσεως, στην εσωτερική έννομη τάξη εκάστου κράτους μέλους απόκειται να ορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να ρυθμίσει τις δικονομικές λεπτομέρειες των ενδίκων βοηθημάτων που σκοπούν στην εξασφάλιση της πλήρους προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία οι ιδιώτες αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο.

88. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο αναγνώρισε ρητώς ότι ο νομοθετικός καθορισμός αποκλειστικών προθεσμιών για την προβολή ισχυρισμών σε φορολογικές υποθέσεις [50] εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Στο μέτρο αυτό είναι εύλογο να αναγνωριστεί και η αρμοδιότητα των κρατών μελών να

49 — Απόφαση Francovich κ.λπ. (προπαρατεθείσα στο σημείο 24, σκέψεις 37 και 42).

50 — Αποφάσεις Palmisani (προπαρατεθείσα στο σημείο 32, σκέψεις 27 και 28), της 17ης Ιουλίου 1997, C-114/95 και C-115/95, Texaco και Olieselskabet Danmark (Συλλογή 1997, σ. I-4263, σκέψη 46), της 2ας Δεκεμβρίου 1997, C-188/95, Fantask κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-6783, σκέψεις 47 έως 49), και της 15ης Σεπτεμβρίου 1998, C-231/96, Edis (Συλλογή 1998, σ. I-4951, σκέψεις 33 και 34).

καθορίζουν τον χρόνο μετά την παρέλευση του οποίου παραγράφεται η αξίωση αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης του Δημοσίου λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου [51], και τούτο ανεξαρτήτως του αν οι προθεσμίες αυτές εντάσσονται, εντός της έννομης τάξεως του κράτους μέλους, στις προϋποθέσεις του ουσιαστικού δικαίου ή στις δικονομικές προϋποθέσεις ή στις προϋποθέσεις στοιχειοθετήσεως της ευθύνης [52].

2. Οι επιταγές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας

89. Άλλωστε, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι ο καθορισμός ευλόγων προθεσμιών για την άσκηση ενδίκων βοηθημάτων συνιστά περίπτωση εφαρμογής της θεμελιώδους αρχής της ασφάλειας δικαίου, οπότε οι αποσβεστικές προθεσμίες και ο χρόνος παραγραφής συνάδουν, κατ' αρχήν, προς το κοινοτικό δίκαιο, στο μέτρο που οι λεπτομέρειες εφαρμογής τους τηρούν τις αρχές της αποτελεσματικότητας και της ισοδυναμίας [53].

90. Η αρχή της ισοδυναμίας σημαίνει ότι οι ουσιαστικές και τυπικές προϋποθέσεις που έχουν θέσει τα κράτη μέλη στον τομέα του δικαίου περί αστικής ευθύνης δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές από αυτές που ισχύουν για παρεμφερή ένδικα βοηθήματα τα οποία αφορούν μόνον το εθνικό δίκαιο. Η αρχή της αποτελεσματικότητας έχει την έννοια ότι οι προϋποθέσεις αυτές δεν πρέπει να διαμορφώνονται κατά τρόπον ώστε να καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερή την αποζημίωση [54].

51 — Υπό την έννοια αυτή, ο Pestalozza, C., «Roß und Reiter: Art. 34 GG und die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung», *Gemeinwohl und Verantwortung: Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag,* Βερολίνο, 2000, σ. 291, θεωρεί ότι, στο μέτρο που ούτε το κοινοτικό δίκαιο ούτε το άρθρο 34 του γερμανικού Θεμελιώδους Νόμου περιέχουν λεπτομέρειες, το γερμανικό δίκαιο ισχύει συμπληρωματικά για τη στηριζόμενη στο κοινοτικό δίκαιο αξίωση. Παραπέμπει συναφώς στις διατάξεις του αστικού δικαίου σχετικά με το συντρέχον πταίσμα καθώς και στους κανόνες περί παραγραφής. Ο Gellermann, M., *EUV/EGV* όπ.π., τόμος 57, άρθρο 288, σημείο 56, είναι της γνώμης ότι το ζήτημα του πότε παραγράφεται η αξίωση αποζημιώσεως καθορίζεται σύμφωνα με τους κανόνες του εθνικού δικαίου. Ο συγγραφέας θεωρεί ότι η προσφυγή στο άρθρο 46 του Οργανισμού του Δικαστηρίου απαγορεύεται, επειδή η αξίωση αποζημιώσεως επιβάλλεται μεν από το κοινοτικό δίκαιο, πλην όμως η συγκεκριμένη διαμόρφωσή της απορρέει από το εθνικό δίκαιο. Στο μέτρο αυτό, ο λεπτομερέστερος καθορισμός της προθεσμίας παραγραφής παραμένει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών και, συναφώς, πρέπει να ληφθούν υπόψη μόνον οι επιταγές της αρχής της αποτελεσματικότητας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Ομοίως και Hidien, J., όπ.π., σ. 71. Κατά τον Kischel, U., «Gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung zwischen Europarecht und nationaler Rechtsordnung», *Europarecht,* τεύχος 4, 2005, σ. 450, οι χρόνοι παραγραφής εμπίπτουν στη δικονομική αυτονομία των κρατών μελών και μάλιστα ανεξαρτήτως του αν οι χρόνοι αυτοί πρέπει, κατά την προσέγγιση του εθνικού δικαίου, να ενταχθούν στο δικονομικό ή στο ουσιαστικό δίκαιο.

52 — Κατά το γερμανικό δίκαιο, η αποσβεστική προθεσμία και η παραγραφή διαφέρουν ως προς τις συνέπειές τους. Προκειμένου για την αποσβεστική προθεσμία, το δικαίωμα παύει να υφίσταται με την εκπνοή της προθεσμίας, ενώ η παραγραφή θεμελιώνει μόνον δικαίωμα αρνήσεως εκπληρώσεως της παροχής. Η εκπνοή της αποσβεστικής προθεσμίας πρέπει να λαμβάνεται υπόψη αυτεπαγγέλτως στη διαφορά, ενώ η παρέλευση του χρόνου παραγραφής μόνον κατόπιν ενστάσεως. Ενώ η παραγραφή καταλαμβάνει μόνον αξιώσεις (άρθρο 194 του BGB), η αποσβεστική προθεσμία αφορά και άλλα δικαιώματα, πρωτίστως διαπλαστικά δικαιώματα και κατ' εξαίρεση μόνον αξιώσεις (βλ. Palandt, Heinrichs, H., *Bürgerliches Gesetzbuch,* 64η έκδοση, Μόναχο, 2005, παρουσίαση του άρθρου 194, σημείο 13).

53 — Αποφάσεις της 16ης Δεκεμβρίου 1976, 33/76, Rewe (Συλλογή τόμος 1976, σ. 747, σκέψη 5), και 45/76, Comet (Συλλογή τόμος 1976, σ. 765, σκέψεις 13 και 16), Francovich κ.λπ. (προπαρατεθείσα στο σημείο 24, σκέψη 43), της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-312/95, Peterbroeck (Συλλογή 1995, σ. I-4599, σκέψεις 14 επ.), Palmisani (προπαρατεθείσα στο σημείο 32, σκέψη 27), της 1ης Ιουνίου 1999, C-126/97, Eco Swiss (Συλλογή 1999, σ. I-3055, σκέψη 45), της 22ας Φεβρουαρίου 2001, C-52/99 και C-53/99, Camarotto και Vignone (Συλλογή 2001, σ. I-1395, σκέψεις 28 και 30), της 20ής Σεπτεμβρίου 2001, C-453/99, Courage και Crehan (Συλλογή 2001, σ. I-6297, σκέψη 29), και Manfredi κ.λπ. (προπαρατεθείσα στο σημείο 42, σκέψη 62). Υπό την έννοια αυτή, βλ. και von Bogdandy, A., *Das Recht der Europäischen Union* (επιμ. Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf), τόμος I, Μόναχο, 2007, άρθρο 10, σημεία 48, 54 και 54a.

54 — Αποφάσεις Francovich κ.λπ. (προπαρατεθείσα στο σημείο 24, σκέψεις 41 έως 43), Norbrook Laboratories (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 111), και της 30ής Σεπτεμβρίου 2003, C-224/01, Köbler (Συλλογή 2003, σ. I-10239, σκέψη 58).

91. Κατ' αρχήν, ο συγκεκριμένος έλεγχος αν μια εθνική διαδικαστική ή δικονομική διάταξη πληροί τις προϋποθέσεις αυτές ανήκει στα εθνικά δικαστήρια, στα οποία εναπόκειται, σύμφωνα με την αρχή της συνεργασίας που έχει θέσει το άρθρο 10 ΕΚ, να διασφαλίζουν την έννομη προστασία που απορρέει για τους ιδιώτες από το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου. Κατά συνέπεια, εάν ο εθνικός δικαστής διαπιστώσει ότι ο εθνικός κανόνας δεν είναι σύμφωνος, από την άποψη αυτή, προς το κοινοτικό δίκαιο, πρέπει να μην τον εφαρμόσει [55].

92. Πάντως, ο αφηρημένος έλεγχος των προαναφερθεισών προϋποθέσεων ανήκει στο Δικαστήριο, το οποίο, στο πλαίσιο της προδικαστικής παραπομπής του άρθρου 234 ΕΚ, είναι επιφορτισμένο με την εξασφάλιση της ενιαίας και ομοιόμορφης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου [56].

93. Όσον αφορά την τήρηση της αρχής της ισοδυναμίας, νομίζω ότι δεν υπάρχουν ενδοιασμοί σχετικά με την πρόβλεψη τριετούς παραγραφής, όπως αυτή που προβλέπει το άρθρο 852, παράγραφος 1, του BGB, όπως ίσχυε προηγουμένως, διότι οι καταστάσεις του κοινοτικού δικαίου αντιμετωπίζονται, κατά τα στοιχεία που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο, κατά τον ίδιο τρόπο με τις εσωτερικές καταστάσεις.

94. Όσον αφορά την τήρηση της αρχής της αποτελεσματικότητας, δεν είναι σαφές κατά πόσον η τριετής παραγραφή καθιστά δυσχερέστερη ή εντελώς αδύνατη την άσκηση του δικαιώματος που παρέχει το κοινοτικό δίκαιο [57], κατά μείζονα λόγο διότι το Δικαστήριο, αφενός, αναγνώρισε, κατ' αρχήν, τη συμβατότητα των εθνικών αποσβεστικών προθεσμιών και των χρόνων παραγραφής προς το κοινοτικό δίκαιο και, αφετέρου, στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, έκρινε θεμιτή, με την απόφαση Palmisani [58], αποσβεστική προθεσμία ενός έτους για την άσκηση αγωγής αποζημιώσεως. Το ίδιο ισχύει για αποσβεστικές προθεσμίες ή χρόνους παραγραφής δύο [59], τριών [60] ή πέντε ετών [61] για προσφυγές που έχουν ως αντικείμενο την επιστροφή αχρεωστήτως καταβληθέντων.

3. Πρόταση

95. Κατά συνέπεια, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι κοινοτικού δικαίου αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας

55 — Βλ., συναφώς, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Γ. Κοσμά της 23ης Ιανουαρίου 1997, στην προπαρατεθείσα υπόθεση Palmisani (σημείο 20).

56 — Βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Γ. Κοσμά στην υπόθεση Palmisani (προπαρατεθείσα στο σημείο 32, σημείο 21), καθώς και απόφαση επί της υποθέσεως αυτής (σκέψη 33).

57 — Η άποψη αυτή υποστηρίχθηκε και στη θεωρία. Βλ., ιδίως, Gellermann, M., όπ.π. (υποσημείωση 7), άρθρο 288, σημείο 56 Hidien, J., όπ.π. (υποσημείωση 7), σ. 72 Schwarzenegger, P., *Staatshaftung? Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Ausswirkungen auf nationales Recht,* Βιέννη, 2001, σ. 137 O ssenbühl, F ., *Staatshaftungsrecht,* 5η έκδοση, Μόναχο, 1998, σ. 520, οι οποίοι θεωρούν ότι η τριετής παραγραφή δεν δημιουργεί πρόβλημα συμβατότητας προς το κοινοτικό δίκαιο. Βλ., άλλωστε, το έγγραφο *Draft Common Frame of Reference,* που καταρτίσθηκε από το Study Group on a European Civil Code και το Research Group on EC Private Law (Acquis Group), το οποίο προβλέπει, στο τμήμα III 7:201 τριετή παραγραφή (βλ. *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law. Draft Common Frame of Reference,* Interim Outline Edition (επιμ. Christian von Bar κ.λπ.), Μόναχο, 2008, σ. 185.

58 — Προπαρατεθείσα στο σημείο 32.

59 — Απόφαση Camarotto και Vignone (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 53, σκέψη 30).

60 — Απόφαση Edis (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 50).

61 — Αποφάσεις της 17ης Ιουλίου 1997, C-90/94, Haahr Petroleum (Συλλογή 1997, σ. 4085, σκέψη 49), και Fantask κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 50, σκέψη 49).

δεν απαγορεύουν την εφαρμογή τριετούς προθεσμίας, μετά την παρέλευση της οποίας παραγράφεται η αξίωση αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του κράτους συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.

Ε — *Επί του τρίτου ερωτήματος*

1. Η σημασία του προδικαστικού ερωτήματος για την έκδοση της αποφάσεως

96. Το τρίτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου έχει ως αντικείμενο να διαπιστωθεί αν η παραγραφή αξιώσεων αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του κράτους συνεπεία πλημμελούς μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο διακόπτεται ή αναστέλλεται όταν η Επιτροπή ασκεί προσφυγή λόγω παραβάσεως σύμφωνα με το άρθρο 226 ΕΚ, στο μέτρο που δεν υφίσταται αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα στο εσωτερικό δίκαιο που να παρέχει τη δυνατότητα επιβολής στο κράτος μέλος της υποχρεώσεως να μεταφέρει την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο.

97. Από τη απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι η διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως του άρθρου 226 ΕΚ ασκήθηκε κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στις 27 Μαρτίου 1996 και ολοκληρώθηκε στις 12 Νοεμβρίου 1998 με την απόφαση περί αναγνωρίσεως της παραβάσεως. Οι ζημιωθέντες υπέστησαν τις πρώτες επιζήμιες συνέπειες ήδη από το 1993, αλλά άσκησαν αγωγή αποζημιώσεως μόλις τον Δεκέμβριο του 1999. Αν ληφθούν υπόψη, όπως αναφέρει το αιτούν δικαστήριο, η τριετής παραγραφή του άρθρου 852, παράγραφος 1, του BGB, όπως ίσχυε προηγουμένως, για την αγωγή αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης του Δημοσίου στο γερμανικό δίκαιο [62], και η γνώση των περιστάσεων βάσει των οποίων θα μπορούσε να απαιτηθεί από την ενάγουσα να ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του κράτους μέλους, τότε, κατά το Bundesgerichtshof, ο χρόνος της παραγραφής θα έπρεπε να αρχίσει να τρέχει από τα μέσα του 1996 [63]. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο παραγραφής της

62 — Κατά πάγια νομολογία, η ανάγκη διασφαλίσεως της πλήρους εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου επιβάλλει στα κράτη μέλη όχι μόνον να συμμορφώνουν τις νομοθεσίες τους προς το κοινοτικό δίκαιο, αλλά επιτάσσει επίσης να προβλέπουν τη θέσπιση νομικών διατάξεων ικανών να δημιουργήσουν μια επαρκώς ακριβή, σαφή και διάφανη κατάσταση ώστε να καθίσταται δυνατό στους ιδιώτες να γνωρίζουν την πλήρη έκταση των δικαιωμάτων τους και να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων (βλ. υπό την έννοια αυτή, προκειμένου για τις οδηγίες, αποφάσεις της 28ης Φεβρουαρίου 1991, C-360/87, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1991, σ. I-791, σκέψη 12, της 15ης Ιουνίου 1995, C-220/94, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, Συλλογή 1995, σ. I-1589, σκέψη 10. Βλ., εξάλλου, αποφάσεις της 18ης Ιανουαρίου 2001, C-162/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2001, σ. I-541, σκέψεις 22 έως 25, και της 6ης Μαρτίου 2003, C-478/01, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, Συλλογή 2003, σ. I-2351, σκέψη 20). Όπως ήδη εξέθεσα στις προτάσεις μου της 13ης Σεπτεμβρίου 2007, στην υπόθεση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (απόφαση της 19ης Ιουνίου 2008, C-319/06, Συλλογή 2008, σ. I-4323, σημείο 75), η αρχή αυτή πρέπει κατά μείζονα λόγο να ισχύει όταν το δίκαιο του κράτους μέλους επιβάλλει στα άτομα υποχρεώσεις και επαπειλεί κυρώσεις στην περίπτωση της μη συμμορφώσεως. Είμαι της γνώμης ότι η νομική κατάσταση πρέπει επίσης να είναι σαφής όσον αφορά τους εφαρμοστέους κανόνες παραγραφής, ώστε ο ζημιωθείς από αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο ενέργεια κράτους μέλους να μπορεί να προβάλλει αξίωση αποζημιώσεως λόγω της αστικής ευθύνης του κράτους πριν από την παραγραφή της. Το Bundesgerichtshof στηρίζεται στην εφαρμογή του άρθρου 852, παράγραφος 1, του BGB, όπως ίσχυε προηγουμένως, και εκτιμά προδήλως ότι στην αξίωση αποζημιώσεως λόγω της αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο εφαρμογή έχουν οι διατάξεις του γερμανικού δικαίου περί αστικής ευθύνης του Δημοσίου με την προβλεπόμενη συναφώς τριετή παραγραφή και όχι οι αρχές της καλούμενης «επεμβάσεως που ισοδυναμεί με απαλλοτρίωση» με την τριακονταετή παραγραφή. Συναφώς, η σκέψη 23 της διατάξεως περί παραπομπής αναφέρεται στην κρατούσα γνώμη στη θεωρία. Βλ. και Schulze, G., «Staatshaftung [άρθρο 288 ΕΚ, άρθρο 839 του BGB]», *Zivilrecht unter europäischem Einfluss* (επιμ. Martin Gebauer/Thomas Wiedmann), Στουτγκάρδη, 2005, κεφάλαιο 16, σημείο 29, σ. 649, ο οποίος στηρίζεται στην εφαρμογή των διατάξεων της αδικοπρακτικής ευθύνης της διοικήσεως.

63 — Βλ. απόφαση περί παραπομπής του Bundesgerichtshof της 12ης Οκτωβρίου 2006 (σκέψεις 33 και 42). Το Bundesgerichtshof στηρίζει τη συλλογιστική του στη νομολογία των ανωτάτων γερμανικών δικαστηρίων σχετικά με τον υπολογισμό του χρόνου παραγραφής για τις αξιώσεις αποζημιώσεως καθώς και στην κρατούσα γνώμη στη θεωρία. Το αιτούν δικαστήριο εκκινεί από το γεγονός ότι θα μπορούσε να απαιτηθεί από την ενάγουσα να ασκήσει αγωγή αποζημιώσεως κατά τα μέσα του 1996 και ότι, κατά συνέπεια, ο χρόνος παραγραφής άρχισε να τρέχει από το έτος εκείνο. Αφενός, στηρίζεται στη γνώση της ζημίας από τον ζημιωθέντα (σκέψη 34), αλλά και στο γεγονός ότι υφίστανται πλείονες επαναλαμβανόμενες πράξεις που προκάλεσαν τη ζημία και όχι μια συνεχιζόμενη πράξη (σκέψη 42).

αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του κράτους. Στο μέτρο αυτό, έχει σημασία για την απόφαση επί της υποθέσεως της κύριας δίκης το αν η εκ μέρους της Επιτροπής άσκηση της προσφυγής λόγω παραβάσεως είχε συνέπειες για τον χρόνο παραγραφής.

2. Η διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως ως μηχανισμός του αντικειμενικού ελέγχου νομιμότητας

98. Κατ' αρχάς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, σύμφωνα με την απόφαση Brasserie du pêcheur και Factortame [64], η γένεση του δικαιώματος αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης κράτους μέλους δεν μπορεί να εξαρτάται από την έκδοση αποφάσεως επί προσφυγής λόγω παραβάσεως κατά το άρθρο 226 ΕΚ όσον αφορά την παράβαση αυτή.

99. Επιπλέον, νομίζω ότι η ειδική λειτουργία της διαδικασίας αναγνωρίσεως παραβάσεως αποκλείει το ενδεχόμενο να έχει η διαδικασία αυτή ως συνέπεια τη διακοπή ή την αναστολή της παραγραφής της αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω ευθύνης κράτους μέλους. Πράγματι, σε αντιδιαστολή προς την ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου διαδικασία, η διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κατά το άρθρο 226 ΕΚ δεν αποσκοπεί στην προστασία ατομικών συμφερόντων, αλλά συνιστά μάλλον διαδικασία αντικειμενικού ελέγχου της νομιμότητας [65], η οποία παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να παρέμβει για την προστασία του γενικού συμφέροντος της Κοινότητας κατά της παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη μέλη, χωρίς να είναι αναγκαία η προσβολή των δικαιωμάτων της Επιτροπής ή των δικαιωμάτων των πολιτών της Ενώσεως [66].

100. Ενόψει του ρόλου της ως θεματοφύλακα της Συνθήκης, η Επιτροπή είναι επομένως η μόνη αρμόδια να αποφασίζει αν είναι σκόπιμο να κινήσει τη διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κράτους μέλους και κατά ποιας πράξεως ή παραλείψεως καταλογιστέας στο οικείο κράτος μέλος πρέπει να κινηθεί η διαδικασία αυτή [67]. Αυτή η διακριτική ευχέρεια της Επιτροπής αποκλείει το δικαίωμα των ιδιωτών να απαιτήσουν από αυτή να λάβει θέση υπό ορισμένη έννοια. Ακριβέστερα, ο ιδιώτης δεν μπορεί να απαιτήσει την κίνηση της διαδικασίας κατά το άρθρο 226 ΕΚ ούτε την άσκηση προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου. Αποκλείεται επίσης η άσκηση προσφυγής ακυρώσεως κατά το άρθρο 230, τέταρτο εδάφιο, ΕΚ κατά της αρνήσεως της Επιτροπής [68].

64 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9 (σκέψη 54).

65 — Ο Cremer, W., σε Calliess/Ruffert, όπ.π. (υποσημείωση 18), άρθρο 226, σημείο 2, σ. 1979, κάνει λόγο για «διαδικασία αντικειμενικού ελέγχου νομιμότητας». Ο Lenaerts, K., «The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union», *Common Market Law Review*, 2007, τεύχος 6, σ. 1636, υπενθυμίζει ότι η διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κατά το άρθρο 226 ΕΚ αποσκοπεί στη διαπίστωση από το Δικαστήριο της εκ μέρους κράτους μέλους παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου. Ορθώς δεν γίνεται μνεία του σκοπού προστασίας αντικειμενικών συμφερόντων ως σκοπού της διαδικασίας αυτής.

66 — Αποφάσεις της 4ης Απριλίου 1974, 167/73, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή τόμος 1974, σ. 179, σκέψη 15), της 10ης Μαΐου 1995, C-422/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1995, I-1097, σκέψη 16), και της 11ης Αυγούστου 1995, C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1995, σ. I-2189, σκέψη 21). Βλ., συναφώς, προτάσεις μου της 28ης Μαρτίου 2007 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας (απόφαση της 18ης Ιουλίου 2007, C-503/04, Συλλογή 2007, σ. I-6153, σημείο 55). Επομένως, η Επιτροπή, κατά παγία νομολογία (αποφάσεις της 8ης Δεκεμβρίου 2005, C-33/04, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, Συλλογή 2005, σ. I-10629, σκέψη 65, της 1ης Φεβρουαρίου 2001, C-333/99, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 2001, σ. I-1025, σκέψη 23, της 2ας Ιουνίου 2005, C-394/02, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 2005, σ. I-4713, σκέψεις 14 και 15, και της 10ης Απριλίου 2003, C-20/01 και C-28/01, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2003, σ. I-3609, σκέψη 29), κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που της απονέμει το άρθρο 226 ΕΚ, δεν χρειάζεται να αποδείξει έννομο συμφέρον. Πράγματι, δυνάμει των αρμοδιοτήτων της για την εξυπηρέτηση του γενικού συμφέροντος, έχει την αποστολή να εποπτεύει την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη μέλη και να καθιστά δυνατή τη διαπίστωση ενδεχομένων παραβάσεων των υποχρεώσεων που απορρέουν από αυτό ώστε αυτές να παύουν.

67 — Απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, Επιτροπή κατά Γερμανίας (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 66, σκέψη 22).

68 — Αποφάσεις της 14ης Φεβρουαρίου 1989, 247/87, Star Fruit κατά Επιτροπής (Συλλογή 1989, σ, 291, σκέψη 11), της 17ης Μαΐου 1990, C-87/89, Société nationale interprofessionnelle de la tomate κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-1981, σκέψη 6), και του Πρωτοδικείου της 9ης Ιανουαρίου 1996, T-575/93, Koelman κατά Επιτροπής (Συλλογή 1996, σ. II-1, σκέψη 71).

101. Η αδυναμία των ιδιωτών να επιβάλουν, από νομικής απόψεως, την κίνηση διαδικασίας αναγνωρίσεως παραβάσεως καθώς και η αβεβαιότητα που απορρέει από την αδυναμία αυτή ως προς το αν υφίσταται σχετική προσφυγή και ως προς τον χρόνο ασκήσεώς της απαγορεύουν, κατά τη γνώμη μου, να συνδεθεί η αναστολή και/ή η διακοπή της παραγραφής με την άσκηση προσφυγής λόγω παραβάσεως από την Επιτροπή, διότι η λειτουργία της αναστολής της παραγραφής που αναγνωρίζεται στην άσκηση ενδίκου βοηθήματος έγκειται ακριβώς στο να αποτρέψει το ενδεχόμενο να μην έχει πλέον ο πιστωτής δικαίωμα να προβάλει την αξίωσή του απλώς λόγω παρόδου του χρόνου, καίτοι ο ίδιος επιδίωξε να ικανοποιηθεί δια της δικαστικής οδού [69]. Τούτο προϋποθέτει, πάντως, ότι ο πιστωτής πράγματι επιδίωξε τη δικαστική ικανοποίηση της αξιώσεώς του. Η άσκηση όμως προσφυγής λόγω παραβάσεως από την Επιτροπή δεν συνιστά «άσκηση ενδίκου βοηθήματος» υπό την αυστηρή έννοια του όρου, επειδή, όπως εξήγησα ανωτέρω, δεν αποσκοπεί στη διασφάλιση της προστασίας των ατομικών συμφερόντων και, κατά συνέπεια, δεν αντιλαμβάνομαι τον λόγο για τον οποίο θα πρέπει να της αναγνωρισθεί η συνέπεια της διακοπής ή της αναστολής της παραγραφής.

3. Έλλειψη αναγκαιότητας προνομιακής αντιμετωπίσεως της αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου

102. Φρονώ ότι στερείται σημασίας το ζήτημα αν, όπως διευκρινίζει συναφώς το αιτούν δικαστήριο, δεν υφίσταται στο εσωτερικό δίκαιο αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα με το οποίο οι ζημιωθέντες μπορούν άμεσα?επομένως, όχι μέσω της αγωγής αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου? να υποχρεώσουν το κράτος μέλος να άρει την παραβίαση του δικαίου που θεμελίωσε την αστική ευθύνη του.

103. Πράγματι, στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας απαγορεύουν τη δυσμενή αντιμετώπιση καταστάσεων που διέπονται από το κοινοτικό δίκαιο. Πάντως, δεν επιτάσσουν προνομιακή μεταχείριση σε σχέση με τις καταστάσεις που διέπονται από το εθνικό δίκαιο. Εάν όμως σε διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως αναγνωρίζονταν έννομες συνέπειες επί εθνικής διαδικασίας, αυτό θα συνιστούσε ευνοϊκότερη μεταχείριση λόγω των αναστολών και/ή των διακοπών της παραγραφής που απορρέουν από τη σχετική σύνδεση.

4. Πρόταση

104. Κατά συνέπεια, στο τρίτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι ούτε οι αρχές του κοινοτικού δικαίου σχετικά με την ευθύνη των κρατών μελών ούτε το άρθρο 226 ΕΚ επιτάσσουν, όταν έχει κινηθεί διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κατά το άρθρο 226 ΕΚ, τη διακοπή ή την αναστολή, μέχρι τη λήξη της διαδικασίας αυτής, της προβλεπόμενης από την εθνική νομοθεσία παραγραφής της αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.

69 — Κατά τους Palandt και Heinrichs, H., όπ.π. (υποσημείωση 52), άρθρο 204, σημείο 1, και σχόλιο για το άρθρο 194, σημείο 10, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της παραγραφής, ο πιστωτής πρέπει να έχει τη δυνατότητα να εμποδίσει την παραγραφή επιδιώκοντας την ικανοποίηση της αξιώσεώς του. Εάν δεν εκμεταλλευθεί την ευκαιρία αυτή, η προκαλούμενη απώλεια του δικαιώματος δικαιολογείται από το γεγονός της παραγραφής.

ΣΤ — *Επί του τετάρτου ερωτήματος*

1. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

105. Με το τέταρτο ερώτημά του, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν η προθεσμία παραγραφής αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω της αστικής ευθύνης του Δημοσίου συνεπεία μη ορθής μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο αρχίζει να τρέχει, ανεξαρτήτως του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου, από το χρονικό σημείο της πλήρους μεταφοράς της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο ή αν, σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, από την ημερομηνία κατά την οποία επήλθαν οι πρώτες επιζήμιες συνέπειες αυτής της μη ορθής μεταφοράς και είναι δυνατή η πρόβλεψη περαιτέρω επιζήμιων συνεπειών. Στην περίπτωση κατά την οποία θα κρινόταν ότι η πλήρης μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο επηρεάζει την έναρξη της παραγραφής, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν πρόκειται για γενικό κανόνα ή αν τούτο ισχύει μόνον όταν η οδηγία παρέχει δικαίωμα στους ιδιώτες.

106. Ελλείψει σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας για τον υπολογισμό της προθεσμίας παραγραφής, εφαρμόζεται το εσωτερικό δίκαιο, αλλά πρέπει να ληφθούν ταυτοχρόνως υπόψη η αρχή της ισοδυναμίας και η αρχή της αποτελεσματικότητας. Από κανένα στοιχείο στην απόφαση περί παραπομπής δεν προκύπτει ότι, κατά το γερμανικό δίκαιο, η αξίωση αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου αντιμετωπίζεται διαφορετικά σε δικονομικό επίπεδο σε σχέση με τις αντίστοιχες αξιώσεις αποζημιώσεως που αφορούν μόνον το εσωτερικό δίκαιο. Επομένως, ο ακριβής έλεγχος στη συγκεκριμένη περίπτωση εμπίπτει στην αρμοδιότητα του αιτούντος δικαστηρίου.

107. Κατά συνέπεια, στο πλαίσιο του τετάρτου ερωτήματος πρέπει να εξετασθεί πρωτίστως η αρχή της αποτελεσματικότητας. Πρέπει, συναφώς, να εκτιμηθεί αν, στην περίπτωση που δεν ορίζεται ως έναρξη του χρόνου παραγραφής η ημερομηνία της πλήρους μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, η άσκηση των ατομικών δικαιωμάτων που απονέμει το κοινοτικό δίκαιο καθίσταται πρακτικώς αδύνατη ή υπέρμετρα δυσχερής.

108. Με την εξαίρεση της ενάγουσας της κύριας δίκης, κανείς από τους μετέχοντες στη διαδικασία δεν υποστηρίζει ρητώς την άποψη αυτή. Αντιθέτως, κατά την κρατούσα γνώμη, το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί να υποχρεώσει τα κράτη μέλη να διαρρυθμίσουν τις λεπτομέρειες του χρόνου παραγραφής κατά τρόπον ώστε ο χρόνος παραγραφής να αρχίζει να τρέχει από την ημερομηνία της πλήρους μεταφοράς οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Συμμερίζομαι την άποψη αυτή, λαμβανομένων υπόψη της μέχρι τούδε νομολογίας του Δικαστηρίου καθώς και της συγκρίσεως με τον κανόνα περί παραγραφής του άρθρου 46 του Οργανισμού του Δικαστηρίου.

2. Η νομολογία του Δικαστηρίου

109. Στο πλαίσιο προσφυγών περί επιστροφής φόρων εισπραχθέντων κατά παράβαση οδηγίας, το Δικαστήριο αναγνώρισε τη συμβατότητα προς το κοινοτικό δίκαιο εθνικών αποσβεστικών προθεσμιών που άρχιζαν να τρέχουν πριν από την ορθή μεταφορά της επίμαχης οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο [70].

110. Βεβαίως, με την απόφαση Emmott [71] το Δικαστήριο έκρινε ότι μέχρι το χρονικό σημείο της ορθής μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, το κράτος μέλος που δεν έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του δεν μπορεί να προβάλει την εκπρόθεσμη κίνηση από έναν ιδιώτη της σχετικής κατ' αυτού ένδικης διαδικασίας για την προστασία των δικαιωμάτων που του αναγνωρίζονται από τις διατάξεις της οδηγίας αυτής, η δε σχετική προθεσμία του εθνικού δικαίου δεν μπορεί να αρχίσει να τρέχει παρά μόνο μετά από το χρονικό αυτό σημείο.

111. Πάντως, στη μεταγενέστερη νομολογία του, το Δικαστήριο [72] έκρινε ότι η δοθείσα με την απόφαση Emmott λύση δικαιολογούνταν από τις περιστάσεις που χαρακτήριζαν την υπόθεση εκείνη, υπό τις οποίες η αποκλειστική προθεσμία είχε ως αποτέλεσμα να στερεί πλήρως την αιτούσα της κύριας δίκης από τη δυνατότητα να προβάλει το δικαίωμά της ίσης μεταχειρίσεως που αντλούσε από κοινοτική οδηγία.

112. Περαιτέρω, από τη δικογραφία δεν προκύπτει ότι η συμπεριφορά των γερμανικών αρχών σε συνδυασμό με τον επίδικο χρόνο παραγραφής του άρθρου 852, παράγραφος 1, του BGB, όπως ίσχυε προηγουμένως, θα είχαν ως συνέπεια, στην προκειμένη περίπτωση, όπως ακριβώς στην υπόθεση Emmott, ότι η ενάγουσα θα στερούνταν πλήρως της δυνατότητας να προβάλει τα δικαιώματά της ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

70 — Βλ. π.χ., απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 1998, C-260/96, Spac (Συλλογή 1998, σ. I-4997, σκέψη 32), με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι «το κοινοτικό δίκαιο δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να αντιτάσσουν, υπό περιστάσεις όπως αυτές της υποθέσεως της κύριας δίκης, στις ένδικες προσφυγές περί επιστροφής φόρων εισπραχθέντων κατά παράβαση οδηγίας αποκλειστική προθεσμία του εθνικού δικαίου αρχόμενη από την ημερομηνία καταβολής των εν λόγω φόρων, έστω και αν, κατά την ημερομηνία αυτή, η οδηγία αυτή δεν είχε ακόμη μεταφερθεί ορθώς στο εθνικό δίκαιο».

71 — Απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, C-208/90 (Συλλογή 1991, σ. I-4269, σκέψεις 21 και 24). Ως αιτιολογία για την απόφαση αυτή προβλήθηκε ότι οι ιδιώτες δεν ήσαν σε θέση να λάβουν γνώση της πλήρους εκτάσεως των δικαιωμάτων τους εφόσον η οδηγία δεν είχε μεταφερθεί πλήρως στο εθνικό δίκαιο. Επομένως, μόνον η ορθή μεταφορά της οδηγίας μπορεί να θέσει τέρμα στην εν λόγω κατάσταση αβεβαιότητας. Εξ αυτού το Δικαστήριο συνήγαγε ότι η προθεσμία ασκήσεως προσφυγής του εθνικού δικαίου μπορεί να αρχίσει να τρέχει από το χρονικό αυτό σημείο.

72 — Αποφάσεις της 15ης Σεπτεμβρίου 1998, C-279/96, C-280/96 και C-281/96, Ansaldo Energia κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-4997, σκέψεις 19 έως 21), Spac (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 70, σκέψεις 27 έως 32), Fantask κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 50, σκέψεις 50 έως 52), Texaco και Olieselskabet Danmark (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 50, σκέψη 48), Haahr Petroleum (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 61, σκέψη 52), της 6ης Δεκεμβρίου 1994, C-410/92, Johnson (Συλλογή 1994, σ. I-5483, σκέψη 26), και της 27ης Οκτωβρίου 1993, C-338/91, Steenhorst-Neerings (Συλλογή 1993, σ. I-5475, σκέψη 19).

3. Σύγκριση με τον κανόνα περί παραγραφής του άρθρου 46 του Οργανισμού του Δικαστηρίου

113. Οι σχετικές με τους χρονικούς περιορισμούς των αξιώσεων αποζημιώσεως κατά της Κοινότητας στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης κατά το άρθρο 288, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ[73] γενικές αρχές καταδεικνύουν ότι το γεγονός ότι ο χρόνος παραγραφής των αξιώσεων αποζημιώσεως σε περίπτωση αστικής ευθύνης του Δημοσίου αρχίζει να τρέχει ομοίως πριν από την ορθή μεταφορά της εκάστοτε οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν συνιστά προσβολή της αρχής της αποτελεσματικότητας.

114. Πράγματι, η νομολογία των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων αναγνωρίζει ότι ο χρόνος παραγραφής του άρθρου 46 του Οργανισμού του Δικαστηρίου δεν μπορεί να αρχίσει πριν πληρωθούν όλες οι προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η υποχρέωση αποζημιώσεως και, ιδίως, όσον αφορά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες η ευθύνη απορρέει από νομοθετική πράξη, η προϋπόθεση της επελεύσεως των επιζημίων αποτελεσμάτων της πράξεως αυτής[74]. Η νομολογία αυτή λαμβάνει ως σημείο αναφοράς τον χρόνο κατά τον οποίο ο ενάγων έλαβε γνώση του ζημιογόνου γεγονότος[75].

115. Λαμβανομένων υπόψη των προηγουμένων σκέψεων, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η έναρξη του χρόνου παραγραφής από χρονικό σημείο προγενέστερο της πλήρους μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο καθιστά υπέρμετρα δυσχερή ή πρακτικά αδύνατη την άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την αστική ευθύνη του Δημοσίου. Επομένως, το κοινοτικό δίκαιο, στο παρόν στάδιο εξελίξεώς του, δεν απαιτεί να λαμβάνεται υπόψη το χρονικό σημείο της πλήρους μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Αντιθέτως, στο εθνικό δίκαιο απόκειται να ρυθμίσει το ακριβές χρονικό σημείο ενάρξεως της παραγραφής[76].

73 — Θεωρώ θεμιτό να ληφθούν υπόψη οι αρχές της εξωσυμβατικής ευθύνης και σε σχέση με τον καθορισμό του χρόνου παραγραφής, στο μέτρο που το Δικαστήριο στηρίχθηκε στις αρχές αυτές για να διαμορφώσει τον νομικό θεσμό της ευθύνης του κράτους κατά το κοινοτικό δίκαιο (βλ. Lenaerts K., Arts, D., και Maselis, I., όπ.π., υποσημείωση 7). Τόσο η ευθύνη της Κοινότητας όσο και η ευθύνη των κρατών μελών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου έχουν κυρίως διαμορφωθεί νομολογιακώς και αναπτύχθηκαν παράλληλα από το Δικαστήριο. Επομένως, από τον λειτουργικό αυτό παραλληλισμό των δύο συστημάτων ευθύνης προκύπτει οπωσδήποτε —υπό την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων των κρατών μελών κατά την εφαρμογή στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξεως του δικαίου της ευθύνης λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου— σύγκλιση των αξιών. Πράγματι, η σύγκλιση αυτή, κατά τη συγκεκριμένη εφαρμογή των πραγματικών προϋποθέσεων, είχε ως συνέπεια την αλληλεπίδραση των νομολογιακών προσανατολισμών (βλ. και Schulze, G., όπ.π., υποσημείωση 62, κεφάλαιο 16, σημεία 2 και 3, σ. 638).

74 — Βλ. αποφάσεις της 27ης Ιανουαρίου 1982, 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 και 5/81, Birra Wührer κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1982, σ. 85, σκέψη 10), και De Franceschi κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, 51/81 (Συλλογή 1982, 117, σκέψη 10), κατά τις οποίες, στην περίπτωση της αγωγής αποζημιώσεως κατά της Κοινότητας, ο χρόνος παραγραφής δεν μπορεί να αρχίσει να τρέχει πριν πληρωθούν όλες οι προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η υποχρέωση αποζημιώσεως και ιδίως πριν η προς αποκατάσταση ζημία καταστεί βέβαιη, καθώς και αποφάσεις του Πρωτοδικείου 16ης Απριλίου 1997, T-20/94, Hartmann κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. II-595, σκέψη 107), της 9ης Δεκεμβρίου 1997, T-195/94 και T-202/94, Quiller και Heusmann (Συλλογή 1997, σ. II-2247, σκέψη 114). Βλ., επίσης, προτάσεις της γενικής εισαγγελέα E. Sharpston της 22ας Νοεμβρίου 2007, στην υπόθεση Επιτροπή κατά Cantina sociale di Dolianova (απόφαση της 17ης Ιουλίου 2008, C-51/05 P, Συλλογή 2008, σ. 5341, σημείο 94). Κατά τους Rengeling, H.-W., Middeke A., και Gellermann, M., *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, Μόναχο, 2003, § 9, σημείο 57, σ. 202, ο χρόνος παραγραφής της αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω εξωσυμβατικής ευθύνης αρχίζει να τρέχει όταν πληρωθούν όλες οι προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η υποχρέωση αποζημιώσεως και ιδίως όταν η προς αποκατάσταση ζημία καταστεί βέβαιη. Εν προκειμένω, καθοριστική σημασία έχει το χρονικό σημείο κατά το οποίο ο ενάγων λαμβάνει γνώση του ζημιογόνου γεγονότος.

75 — Απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 1985, 145/83, Adams κατά Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 3539, σκέψεις 50 και 51).

76 — Υπό την έννοια αυτή, βλ. και Schwarzenegger, P., όπ.π. (υποσημείωση 57), σ. 137, κατά τον οποίο ο καθορισμός της ενάρξεως του χρόνου παραγραφής ανήκει στο εθνικό δίκαιο.

116. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προηγουμένων σκέψεων, παρέλκει η απάντηση στο δεύτερο σκέλος του προδικαστικού ερωτήματος.

4. Πρόταση

117. Κατά συνέπεια, στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το κοινοτικό δίκαιο, στο παρόν στάδιο εξελίξεώς του, δεν απαιτεί ο χρόνος παραγραφής αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω της αστικής ευθύνης του Δημοσίου συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου, η οποία στηρίζεται στη μη ορθή μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και στη συνδεόμενη με αυτή (εν τοις πράγμασι) απαγόρευση εισαγωγής, να αρχίζει να τρέχει αφού πραγματοποιηθεί η πλήρης μεταφορά της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο.

Ζ — *Επί του πέμπτου ερωτήματος*

1. Υποχρέωση του ενδιαφερομένου να αποτρέψει τη ζημία

118. Με το πέμπτο προδικαστικό ερώτημα, ερωτάται, κατ' αρχάς, αν τα δικαιώματα που προβάλλει η ενάγουσα δυνάμει του άρθρου 839, παράγραφος 3, του BGB θα μπορούσαν να αποκλεισθούν με το αιτιολογικό ότι η ενάγουσα εκ προθέσεως ή εξ αμελείας παρέλειψε να αποτρέψει την επέλευση της ζημίας ασκώντας ένδικο βοήθημα και αν ενδεχόμενη επίκληση της διατάξεως αυτής συνιστά παραβίαση των γενικών αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

119. Όπως διευκρίνισε το Δικαστήριο με την απόφαση Brasserie du pêcheur και Factortame [77], 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.

120. Εξάλλου, αναφερόμενο στην απόφαση Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι, κατά γενική αρχή που είναι κοινή στα νομικά συστήματα των κρατών μελών, ο ζημιούμενος, αν δεν θέλει να επιβαρυνθεί ο ίδιος με

77 — Προπαρατεθείσα στο σημείο 46 (σκέψη 84).

τη ζημία, οφείλει να καταβάλει τη δέουσα επιμέλεια για να περιορίσει την έκτασή της [78].

121. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο αναγνωρίζει ότι, για να εκτιμηθεί η αξίωση αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου, μπορεί να αποδειχθεί αναγκαίο να ληφθεί υπόψη το αν ο ζημιωθείς κατέβαλε τη δέουσα επιμέλεια για να αποτρέψει τη ζημία ή να περιορίσει την έκτασή της και ιδίως αν χρησιμοποίησε εγκαίρως όλα τα μέσα παροχής εννόμου προστασίας που διέθετε. Όπως ορθώς τονίζει το αιτούν δικαστήριο στη σκέψη 49 της διατάξεως περί παραπομπής, το Δικαστήριο αναφέρθηκε όχι μόνο στον μετριασμό της αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω συντρέχοντος πταίσματος του ζημιωθέντος αλλά και στην πλήρη απώλεια της εν λόγω αξιώσεως.

122. Πάντως, από τη νομολογία αυτή δεν συνάγεται οπωσδήποτε το συμπέρασμα ότι η παράλειψη του ζημιωθέντος να κάνει χρήση της έννομης προστασίας κατά το πρωτογενές δίκαιο προς αποτροπή της ζημίας που προκάλεσε το κράτος θα πρέπει να έχει γενικώς, όπως στο γερμανικό δίκαιο, ως συνέπεια τον αποκλεισμό της αξιώσεως αποζημιώσεως. Αντιθέτως, πρέπει να θεωρηθεί ότι η δυνατότητα αυτή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη μόνον κατ' εξαίρεση, ενώ, κατά κανόνα, η εκ προθέσεως ή εξ αμελείας αθέτηση της υποχρεώσεως αποτροπής της ζημίας θα έχει απλώς ως συνέπεια τον περιορισμό της αξιώσεως αποζημιώσεως [79].

123. Υπέρ της απόψεως αυτής συνηγορεί και το γεγονός ότι η υποχρέωση περιορισμού της εκτάσεως της ζημίας αναγνωρίζεται και στο πεδίο της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας κατά το άρθρο 288, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ και ότι η μη τήρησή της έχει ως συνέπεια, ανάλογα με το μέτρο της από κοινού ευθύνης, τον περιορισμό ή ακόμη και τον πλήρη αποκλεισμό της αξιώσεως αποζημιώσεως [80].

124. Δεν υφίστανται, κατ' αρχήν, αμφιβολίες όσον αφορά την αποτελεσματικότητα της προβολής των αξιώσεων αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου, στο μέτρο που κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του εθνικού δικαίου λαμβάνονται υπόψη οι εν λόγω αρχές του κοινοτικού δικαίου και εκτός από την πλήρη απώλεια της αξιώσεως αποζημιώσεως είναι δυνατός ο περιορισμός της. Όσον αφορά την αρχή της ισοδυναμίας, η εφαρμογή του άρθρου 839, παράγραφος 3, του BGB, δεν δημιουργεί ενδοιασμούς, εφόσον υπάρχουν και αξιώσεις αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου και

78 — Όπ.π. (σκέψη 85), με παραπομπή στην 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 33).

79 — Έτσι Hatje, A., «Die Haftung der Mitgliedstaaten bei Verstößen des Gesetzgebers gegen europäisches Gemeinschaftsrecht», *Europarecht,* τεύχος 3, 1997, σ. 305, ο οποίος θεωρεί, από δογματικής απόψεως, ότι οι παραλείψεις του αιτούντος όσον αφορά την έννομη προστασία σε επίπεδο πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου προκειμένου να προστατευθεί κατά των προσβολών του κράτους δεν έχουν αποσβεστικές των δικαιωμάτων του συνέπειες, αλλά επηρεάζουν απλώς την έκταση του δικαιώματος αποζημιώσεως. Ομοίως και Belin, S., όπ.π. (υποσημείωση 33), σ. 67, ο οποίος δεν θεωρεί ότι το Δικαστήριο αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στο συντρέχον πταίσμα όπως συμβαίνει στο γερμανικό δίκαιο. Κατά τον συγγραφέα αυτόν, το Δικαστήριο στηρίζεται σε αρχή του κοινοτικού δικαίου που έχει κοινοτικό περιεχόμενο, οπότε το σύνολο των κανόνων των άρθρων 254 και 839, παράγραφος 3, του BGB έχουν εφαρμογή μόνον στο μέτρο που συνάδουν προς τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

80 — Βλ. απόφαση Adams (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 75, σκέψη 50). Rengeling, H.-W., Middeke A., και Gellermann, M., όπ.π. (υποσημείωση 74), § 9, σημεία 55, 56, σ. 201.

κατά το εθνικό δίκαιο, υπό την επιφύλαξη της υπεροχής της έννομης προστασίας κατά το πρωτογενές δίκαιο.

125. Επομένως, δεν αντιβαίνει, κατ' αρχήν, προς το κοινοτικό δίκαιο η εφαρμογή εθνικής διατάξεως όπως το άρθρο 838, παράγραφος 3, του BGB, που προβλέπει αποκλεισμό της ευθύνης σε περίπτωση υπαίτιας παραβάσεως της υποχρεώσεως προσφυγής στην έννομη προστασία κατά το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο [81].

81 — Βλ., επίσης, Gellermann, M., όπ.π. (υποσημείωση 7), άρθρο 288, σημείο 54. Ο Berg., W., όπ.π. (υποσημείωση 15), άρθρο 288, σημείο 93, σ. 2308, θεωρεί ότι, σε περίπτωση άμεσα εφαρμοστέων κανόνων του κοινοτικού δικαίου, ο ενδιαφερόμενος θα πρέπει πάντοτε να επιχειρεί πρώτα να επιτύχει δικαστικά την εφαρμογή των κανόνων αυτών εφόσον η εκτελεστική εξουσία αρνείται να του αναγνωρίσει τα δικαιώματά του. Μόνον εάν δεν ικανοποιηθεί με τον τρόπο αυτόν, μπορεί να προβάλει αξιώσεις αποζημιώσεως. Διαφορετικά, θα λαμβάνονταν υπόψη μόνον οι αξιώσεις για τη ζημία την οποία υπέστη ο ενδιαφερόμενος κατά τον χρόνο της ένδικης διαδικασίας. Κατ' αρχήν, η προτεραιότητα της προστασίας κατά το πρωτογενές δίκαιο ισχύει και για αξιώσεις αποζημιώσεως λόγω ενεργειών ή παραλείψεων του νομοθέτη. Κατά τον Papier, H.-J., «Staatshaftung bei der Verletzung von Gemeinschaftsrecht», Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, τόμος 1, Allgemeines Umweltrecht, Κολωνία, 1998, σημείο 44, σ. 1470, κανένα στοιχείο δεν συνηγορεί υπέρ της απόψεως ότι η εκφραζόμενη στο άρθρο 839, παράγραφος 3, του BGB αρχή της υπεροχής της κατά το πρωτογενές δίκαιο έννομης προστασίας μέσω των διοικητικών δικαστηρίων δεν μπορεί να ισχύσει σε περιπτώσεις αντίθετης προς το υπηρεσιακό καθήκον παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου. Ο κοινοτικού δικαίου θεσμός της ευθύνης που διαμόρφωσε το Δικαστήριο αφήνει στο εκάστοτε κράτος μέλος την εξουσία να άρει τις συνέπειες των παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου που του καταλογίζονται, στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου περί αστικής ευθύνης. Κατά τον Von Danwitz, T., «Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht — Zu den europarechtlichen Vorgaben für das nationale Verwaltungs- und Gerichtsverfahrensrecht», Deutsches Verwaltungsblatt, 1998, σ. 425, υποσημείωση 40, οι περιορισμοί της ευθύνης υπό την έννοια υποχρεώσεως αποτροπής της ζημίας ή μειώσεως της εκτάσεως της ζημίας πρέπει να παραμένουν θεμιτοί. Αναφέρεται, συναφώς, στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα A. Tesauro της 28ης Νοεμβρίου 1995, στην προπαρατεθείσα απόφαση Brasserie du pêcheur και Factortame (σημεία 98 επ., και ιδίως υποσημείωση 104 αυτών), όπου αναφέρθηκε ρητώς στο άρθρο 839, παράγραφος 3, του BGB. Ο Dörr, C., «Der gemeinschaftsrechtliche Staatshaftungsanspruch in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs», Deutsches Verwaltungsblatt, 2006, σ. 603, υπογραμμίζει ότι το τρίτο πολιτικό τμήμα του Bundesgerichtshof δεν είχε, κατ' αρχήν, ενδοιασμούς όσον αφορά την εφαρμογή στην αξίωση αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου των νομικών απόψεων περί συντρέχοντος πταίσματος και ανάγκης αποτροπής της ζημίας δια της ασκήσεως ενδίκου βοηθήματος στις οποίες στηρίζονται τα άρθρα 254 και 839, παράγραφος 3, του BGB.

2. Εύλογος χαρακτήρας της προσφυγής στην έννομη προστασία κατά το πρωτογενές δίκαιο

126. Από την εξέταση της αποφάσεως Metallgesellschaft κ.λπ. [82] δεν συνάγεται διαφορετικό συμπέρασμα, εφόσον με την απόφαση εκείνη ελήφθησαν απλώς υπόψη οι ιδιομορφίες της συγκεκριμένης υποθέσεως και το Δικαστήριο παρέσχε κατ' ουσίαν διευκρινίσεις ως προς τη νομολογία του, υπό την έννοια ότι δεν πρέπει να επιβληθεί στον ενδιαφερόμενο η υποχρέωση να χρησιμοποιήσει μέσα έννομης προστασίας τα οποία δεν προάγουν τα συμφέροντά του.

127. Νομίζω ότι η απόφαση Metallgesellschaft κ.λπ. συμπληρώνει την απόφαση Brasserie du pêcheur και Factortame υπό την έννοια ότι ενσωματώνει το στοιχείο σχετικά με τον «εύλογο χαρακτήρα της προσφυγής στην έννομη προστασία κατά το πρωτογενές δίκαιο». Αντικατοπτρίζει συναφώς την ορθή άποψη της Γερμανικής [83] και της Τσεχικής Κυβερνήσεως [84] καθώς και της ενάγουσας [85] ότι, προς το συμφέρον της αποτελεσματικότητας, δεν μπορεί να απαιτηθεί από τους ζημιωθέντες να ασκήσουν όλα τα ένδικα βοηθήματα που διαθέτουν είτε η άσκηση αυτή φαίνεται χρήσιμη υπό τις συνθήκες της συγκεκριμένης περιπτώσεως είτε όχι.

82 — Με την απόφαση της 8ης Μαρτίου 2001, C-397/98 και C-410/98, Metallgesellschaft κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-1727, σκέψη 106), το Δικαστήριο έκρινε ότι η άσκηση των δικαιωμάτων που οι απευθείας εφαρμοστέες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου παρέχουν στα άτομα θα καθίστατο αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερής αν τα περί επιστροφής ή αποζημιώσεως αιτήματά τους, τα στηριζόμενα στην παραβίαση του κοινοτικού δικαίου, απορρίπτονταν ή περιορίζονταν με μοναδικό σκεπτικό ότι οι ενάγοντες δεν είχαν επιδιώξει να αποκτήσουν το νομικό πλεονέκτημα που τους αρνείται το εθνικό δίκαιο, προκειμένου να αμφισβητήσουν την απορριπτική απόφαση του κράτους μέλους, με τα προβλεπόμενα μέσα παροχής εννόμου προστασίας, επικαλούμενοι την υπεροχή και το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου. Η διαπίστωση εξηγείται από το γεγονός ότι στην υπόθεση εκείνη η άσκηση εναλλακτικού ενδίκου βοηθήματος δεν θα είχε παράσχει στους ενάγοντες της κύριας δίκης τη δυνατότητα αποτροπής ή μειώσεως της εκτάσεως της ζημίας.

83 — Γραπτές παρατηρήσεις της Γερμανικής Κυβερνήσεως (σημείο 185).

84 — Γραπτές παρατηρήσεις της Τσεχικής Κυβερνήσεως (σημείο 38).

85 — Γραπτές παρατηρήσεις της ενάγουσας (σημείο 275).

3. Εύλογος χαρακτήρας της έννομης προστασίας κατά το πρωτογενές δίκαιο σε περίπτωση ανάγκης προδικαστικής παραπομπής ή σε περίπτωση διαδικασίας διαπιστώσεως παραβάσεως

128. Το περαιτέρω ερώτημα αν η προσφυγή στην έννομη προστασία κατά το πρωτογενές δίκαιο μπορεί εύλογα να απαιτηθεί όταν το επιληφθέν δικαστήριο κατά τα φαινόμενα δεν θα είναι σε θέση, χωρίς αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο κατά το άρθρο 234 ΕΚ, να απαντήσει στα επίμαχα ζητήματα κοινοτικού δικαίου ή όταν εκκρεμεί ήδη διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κατά το άρθρο 226 ΕΚ πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα των σκέψεων που ανέπτυξα για το τρίτο προδικαστικό ερώτημα.

129. Όπως ήδη εξέθεσα [86], η διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κατά το άρθρο 226 ΕΚ δεν μπορεί να θεωρηθεί ως «άσκηση ενδίκου βοηθήματος» υπό την αυστηρή έννοια του όρου, λόγω της ειδικής λειτουργίας της ως μηχανισμού αντικειμενικού ελέγχου της νομιμότητας για την προστασία του γενικού συμφέροντος [87]. Κατά συνέπεια, ούτε η κατάθεση καταγγελίας στην Επιτροπή ούτε η άσκηση προσφυγής λόγω παραβάσεως μπορούν να αντισταθμίσουν την προσφυγή στην έννομη προστασία κατά το πρωτογενές δίκαιο. Επομένως, δεν είναι υπερβολική απαίτηση η προσφυγή στην έννομη προστασία κατά το πρωτογενές δίκαιο όταν εκκρεμεί διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κατά το άρθρο 226 ΕΚ.

130. Ενδείκνυται διαφορετική αξιολόγηση στην περίπτωση της προσφυγής στην έννομη προστασία κατά το πρωτογενές δίκαιο όταν είναι πιθανό ότι το εθνικό δικαστήριο θα υποβάλει στο Δικαστήριο αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 234 ΕΚ. Στην περίπτωση αυτή, το ζήτημα της ανάγκης υποβολής αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ανακύπτει, κατά κανόνα, στο πλαίσιο ένδικης διαδικασίας σε επίπεδο κράτους μέλους η οποία έχει ως αντικείμενο την παροχή έννομης προστασίας κατά το κοινοτικό δίκαιο. Πάντως, η αποτελεσματικότητα της εν λόγω έννομης προστασίας δεν περιορίζεται από το γεγονός ότι το εθνικό δικαστήριο μπορεί να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο. Είμαι της γνώμης ότι ισχύει μάλλον το αντίθετο. Πράγματι, η διαδικασία του άρθρου 234 ΕΚ αποτελεί μέσο συνεργασίας μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων, με την οποία το Δικαστήριο τους παρέχει τα ερμηνευτικά στοιχεία του κοινοτικού δικαίου που είναι αναγκαία για την επίλυση της διαφοράς επί της οποίας καλούνται να αποφανθούν [88].

131. Στα ανωτέρω προστίθεται ότι στη διαδικασία της υποβολής αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως αποδίδεται, εκτός από τη λειτουργία της διασφαλίσεως της ενότητας του δικαίου, πρωταρχική σημασία για την ατομική έννομη προστασία, επειδή εξασφαλίζει την πρακτική αποτελεσματικότητα των δικαιωμάτων που απονέμει στους ιδιώτες το κοινοτικό δίκαιο [89]. Οι θεμελιώδεις διαρθρωτικές αρχές της

86 — Βλ. σημεία 98 έως 101 ανωτέρω.

87 — Ο Preiß-Jankowski, M., «Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung im Lichte des Bonner Grundgesetzes und des Subsidiaritätsprinzips», Juristische Schriftenreihe, τόμος 94, Βρέμη, 1997, σ. 88, υπογραμμίζει ότι η αποτελεσματικότητα της έννομης προστασίας του πολίτη επιβάλλει ακόμη και την παραίτηση από επίκληση ρητής δικαστικής αποφάσεως αναγνωρίσεως παραβάσεως. Πράγματι, ο ιδιώτης δεν έχει την εξουσία κινήσεως της διαδικασίας αυτής και, δεύτερον, αυτή θα καθυστερούσε σημαντικά την αγωγή αποζημιώσεως.

88 — Βλ., ιδίως, αποφάσεις της 16ης Ιουλίου 1992, C-83/91, Meilicke (Συλλογή 1992, σ. I-4871, σκέψη 22), και της 5ης Φεβρουαρίου 2004, C-380/01, Schneider (Συλλογή 2004, σ. I-1389, σκέψη 20).

89 — Wegener, B., σε Calliess/Ruffert, όπ.π. (υποσημείωση 7), άρθρο 234, σημείο 1.

υπεροχής και του αμέσου αποτελέσματος του κοινοτικού δικαίου καθώς και η ευθύνη των κρατών λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου, η οποία αφορά τη διαφορά της κύριας δίκης, διαμορφώθηκαν με αφορμή προδικαστικές παραπομπές από εθνικά δικαστήρια. Στο μέτρο αυτό συμφωνώ με τη θέση που υποστήριξαν η Πολωνική και η Τσεχική Κυβέρνηση ότι η πιθανότητα να υποβληθεί στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα δεν μπορεί να συνιστά αφεαυτής επαρκή λόγο για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι δεν είναι εύλογο να απαιτηθεί από τον ενδιαφερόμενο να ασκήσει ένδικο βοήθημα.

VII — Πρόταση

132. Λαμβανομένων υπόψη των προηγουμένων σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα ως εξής:

«1) Οι διατάξεις των άρθρων 5, παράγραφος 1, στοιχείο ιε΄, και 6, παράγραφος 1, στοιχείο β΄, περίπτωση iii, της οδηγίας 64/433/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 26ης Ιουνίου 1964, περί υγειονομικών προβλημάτων στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων, ως έχει κατά την οδηγία 91/497/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Ιουλίου 1991, για την τροποποίηση και την κωδικοποίηση της οδηγίας 64/433 ώστε να καλύπτεται η παραγωγή και η διάθεση νωπού κρέατος στην αγορά, σε συνδυασμό με τα άρθρα 5, παράγραφος 1, 7 και 8 της οδηγίας 89/662/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 1989, σχετικά με τους κτηνιατρικούς ελέγχους που εφαρμόζονται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο με προοπτική την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς, δεν δημιουργούν για τους παραγωγούς και τους εμπόρους χοιρείου κρέατος μια νομική κατάσταση η οποία, σε περίπτωση πλημμελειών από απόψεως μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο ή εφαρμογής, μπορεί να στοιχειοθετήσει αξίωση αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο.

2) Οι Δανοί παραγωγοί και έμποροι χοιρείου κρέατος μπορούν να επικαλεστούν παραβίαση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων κατά το άρθρο 28 ΕΚ για να θεμελιώσουν δικαίωμα αποζημιώσεως εξ αστικής ευθύνης του Δημοσίου κατά το κοινοτικό δίκαιο. Πάντως, στο εθνικό δικαστήριο απόκειται να εξετάσει αν η παράβαση των διατάξεων των οδηγιών που δεν απονέμουν δικαιώματα έχει ως συνέπεια την προσβολή του δικαιώματος των πολιτών της Ενώσεως για πρόσβαση στην αγορά κατά το άρθρο 28 ΕΚ.

3) Ούτε οι αρχές του κοινοτικού δικαίου σχετικά με την ευθύνη των κρατών μελών ούτε το άρθρο 226 ΕΚ επιτάσσουν, όταν έχει κινηθεί διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κατά το άρθρο 226 ΕΚ, τη διακοπή ή την αναστολή, μέχρι τη λήξη της διαδικασίας αυτής, της προβλεπόμενης από την εθνική νομοθεσία παραγραφής της αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω αστικής ευθύνης του Δημοσίου συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.

4) Το κοινοτικό δίκαιο, στο παρόν στάδιο εξελίξεώς του, δεν απαιτεί ο χρόνος παραγραφής αξιώσεως αποζημιώσεως λόγω της αστικής ευθύνης του Δημοσίου συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου, η οποία στηρίζεται στη μη ορθή μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο και στη συνδεόμενη με αυτή (εν τοις πράγμασι) απαγόρευση εισαγωγής, να αρχίζει να τρέχει αφού πραγματοποιηθεί η πλήρης μεταφορά της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο.

5) Δεν αντιβαίνει προς το κοινοτικό δίκαιο εθνικός κανόνας κατά τον οποίο ο ιδιώτης δεν μπορεί να επιτύχει την αποκατάσταση της ζημίας εφόσον παρέλειψε, εκ προθέσεως ή εξ αμελείας, να αποτρέψει την επέλευσή της ασκώντας εναλλακτικό ένδικο βοήθημα, έστω και αν το δικαστήριο που θα επιλαμβανόταν του ενδίκου βοηθήματος πιθανόν δεν ήταν σε θέση, στο πλαίσιο της διαφοράς αυτής, να απαντήσει στα επίμαχα ερωτήματα κοινοτικού δικαίου χωρίς την υποβολή αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως στο Δικαστήριο ή στην περίπτωση κατά την οποία εκκρεμεί ήδη διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως κατά το άρθρο 226 ΕΚ.»