ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-ЖА V. TRSTENJAK

представено на 4 септември 2008 година [1]

Съдържание

I — Въведение . . . I - 2126

II — Правна уредба . . . I - 2127

А — Общностна правна уредба . . . I - 2127

Б — Национална правна уредба . . . I - 2129

III — Обстоятелства, спор по главното производство и преюдициални въпроси . . . I - 2130

IV — Производството пред Съда . . . I - 2133

V — Основни доводи на страните . . . I - 2134

А — По първия въпрос . . . I - 2134

Б — По втория въпрос . . . I - 2135

В — По третия въпрос . . . I - 2136

Г — По четвъртия въпрос . . . I - 2138

Д — По петия въпрос . . . I - 2140

VI — Правни съображения . . . I - 2142

А — Уводни бележки . . . I - 2142

Б — По първия въпрос . . . I - 2143

1. Приложими методи на тълкуване . . . I - 2143

2. Индивидуалните права в практиката на Съда . . . I - 2144

1 — Език на оригиналния текст: немски.

3. Тълкуване на спорните директиви . . . . . I - 2146

4. Заключение . . . . . I - 2149

В — По втория въпрос . . . . . I - 2150

1. Основните свободи като субективни публични права . . . . . I - 2150

2. Предимство на вторичното право . . . . . I - 2151

3. Заключение . . . . . I - 2153

Г — Обуславящ въпрос към третия и четвъртия въпрос . . . . . I - 2153

1. Компетентност на националните законодателни органи . . . . . I - 2153

2. Изисквания за равностойност и ефективност . . . . . I - 2154

3. Заключение . . . . . I - 2155

Д — По третия въпрос . . . . . I - 2156

1. Релевантност на преюдициалния въпрос . . . . . I - 2156

2. Производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка като механизъм за обективен контрол за законосъобразност . . . . . I - 2157

3. Липса на необходимост от привилегироване на иска за отговорност на държавата . . . . . I - 2158

4. Заключение . . . . . I - 2158

Е — По четвъртия въпрос . . . . . I - 2159

1. Въведение . . . . . I - 2159

2. Практиката на Съда . . . . . I - 2160

3. Сравнение с правилата за погасителна давност по член 46 от Статута на Съда . . . . . I - 2161

4. Заключение . . . . . I - 2162

Ж — По петия въпрос . . . . . I - 2162

1. Наличие на задължение за предотвратяване на вредите от засегнатото лице . . . . . I - 2162

2. Разумен характер на използването на първичен способ за правна защита . . . . . I - 2164

3. Разумен характер при необходимост от преюдициално запитване или при висящ иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка . . . . . I - 2165

VII — Заключение . . . . . I - 2166

I — Въведение

1. В основата на настоящото дело е преюдициално запитване, отправено от Bundesgerichtshof на основание член 234 ЕО, в което той поставя на Съда пет въпроса за тълкуването на принципа на извъндоговорната отговорност на държавите членки при нарушение на общностното право.

2. Тези въпроси възникват в рамките на спор между Danske Slagterier — професионално сдружение на датските кланични дружества, организирани във формата на кооперации, и на дружествата на свиневъдите (наричано по-нататък „жалбоподател"), от една страна, и Федерална република Германия (наричана по-нататък „ответник"), от друга, във връзка с направено от жалбоподателя искане за обезщетение за вреди поради неправилно транспониране на Директива 64/433/ЕИО, изменена с Директива 91/497/ЕИО [2], и на Директива 89/662/ЕИО [3].

3. Те по същество се отнасят до фактическия състав на отговорността на държавата по общностното право, до възможността да се вземе предвид евентуалното задължение на увредените лица да предотвратят вредите посредством използване на правни средства за защита, както и до приложимостта на правилата за погасителната давност, които по принцип се уреждат в правото на държавите членки.

2 — Директива на Съвета от 29 юли 1991 година относно изменение и консолидиране на Директива 64/433/ЕИО относно здравни проблеми, засягащи търговията с прясно месо в рамките на Общността и с цел включване в обхвата ѝ на производството и предлагането на пазара на прясно месо (ОВ L 268, стр. 69).

3 — Директива на Съвета от 11 декември 1989 година относно ветеринарните проверки по отношение на търговията вътре в Общността с оглед доизграждането на вътрешния пазар (ОВ L 395, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 7, стр. 202).

II — Правна уредба

A — *Общностна правна уредба*

4. Член 5 от Директива 64/433, изменена с Директива 91/497, гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че официалните ветеринарни лекари обявяват за негодно за консумация от човека:

[…]

о) месото, което има силно изразена полова миризма.“ [неофициален превод]

5. Член 6 от Директива 64/433 гласи:

„1. Държавите членки гарантират, че:

[…]

б) месото от:

[…]

iii) без да се накърняват случаите, предвидени в член 5, параграф 1, буква о), некастрирани мъжки свине с тегло над 80 килограма, освен ако предприятието е в състояние да гарантира посредством метод, утвърден в процедурата по член 16, или при липсата на такъв метод по метод, признат от компетентния орган, че трупното месо, което има силно изразена полова миризма, може да бъде идентифицирано, е със специален печат, съгласно разпоредбите на Решение 84/371/ЕИО [на Коми-

сията от 3 юли 1984 година относно установяване на характеристиките на специалната маркировка за прясно месо, предвидена в член 5, буква а) от Директива 64/433/ЕИО (ОВ L 196, стр. 46; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 4, стр.235)] и е подложено на обработка, предвидена в Директива 77/99/ЕИО [на Съвета от 21 декември 1976 година относно здравните проблеми, засягащи търговията с месни продукти в рамките на Общността (ОВ L 26, 1977 г., стр. 85), последно изменена с Директива 89/662];

[…]

ж) видовете обработка, предвидени в предходните точки, се извършват в предприятието по произход или във всяко друго заведение, посочено от официалния ветеринарен лекар;

[…]“ [неофициален превод]

6. Член 5 от Директива 89/662 предвижда:

„1. Държавите членки по местоназначение прилагат следните мерки:

а) Компетентният орган може, при местоназначението на стоките, да провери посредством ветеринарни проверки на място с недискриминационен характер дали изискванията на член 3 са били спазени; той може същевременно да вземе проби.

Освен това в случаите, в които компетентният орган на държавата членка по транзита или на държавата членка по местоназначение разполага с информация, от която той може да предположи наличието на нарушение, проверките могат също да се извършат и по време на транспортирането на стоките на нейна територия, включително и проверки за съответствие по отношение на транспортните средства.“

7. Член 7 от Директива 89/662 гласи:

„1. В случай че по време на проверка, която се извършва по местоназначението на дадена пратка или по време на транспортирането, компетентните органи на дадена държава членка установят:

[…]

б) че стоките не отговарят на условията, установени в директивите на Общността, или при липса на решения относно стандартите на Общността, предвидени в директивите — в националните стандарти, те могат, при условие че здравните и ветеринарно-санитарни съображения позволяват, да дадат на изпращача или на негов представител избора между:

— унищожаване на стоките, или

— използване на стоките за други цели, включително връщането им с разрешението на компетентния орган на страната на предприятието по произход.“

8. Член 8, параграф 1 от Директива 89/662 предвижда:

„1. В случаите, предвидени в член 7, компетентният орган на държавата членка по местоназначение незабавно установява връзка с компетентните органи на държавата членка по изпращане. Последните вземат всички необходими мерки и уведомяват компетентния орган на първата държава членка относно естеството на извършените проверки, взетите решения и основанията за такива решения.“

Б — *Национална правна уредба*

9. По смисъла на разпоредбите на германския граждански кодекс (Bürgerliches Gesetzbuch), в редакцията му в сила до 31 декември 2001 г. (наричан по-нататък „BGB“):

„Член 195

Общият давностен срок е тридесет години.“

„Член 839

(1) Всяко длъжностно лице, което умишлено или поради небрежност не изпълни служебните си задължения по отношение на трето лице, е длъжно да поправи причинените от това вреди на третото лице. Ако неизпълнението е допуснато само поради небрежност, длъжностното лице носи отговорност за вредите само ако увреденото лице не може да получи обезщетение по друг начин.

(2) Всяко длъжностно лице, което при решаването на дело не изпълни служебните си задължения, носи отговорност за причинените от това вреди само ако нарушението представлява престъпление. Тази разпоредба не се прилага в случай на неправомерен отказ или забава от страна на длъжностното лице при изпълнение на неговата длъжност.

(3) Не съществува задължение за поправяне на вредите, когато увреденото лице умишлено или поради небрежност не е предотвратило настъпването им посредством използването на правно средство за защита.“

„Член 852

(1) Правото на обезщетение при непозволено увреждане се погасява по давност в срок от три години, считано от момента, в който увреденото лице е узнало за вредите и за самоличността на лицето, което носи отговорност, и независимо от момента на узнаването — в срок от тридесет години, считано от извършване на действието.

(2) При водене на преговори между лицето, което е длъжно да възстанови вредите, и лицето, което има право да получи обезщетението, давността спира да тече, докато една от страните откаже да продължи преговорите.

(3) Ако лицето, което носи отговорност, е извлякло каквато и да е полза от непозволеното увреждане в ущърб на увреденото лице, то е длъжно да върне полученото в съответствие с разпоредбите относно връщането при неоснователно обогатяване, дори след погасяването по давност на правото на обезщетение.“

III — Обстоятелства, спор по главното производство и преюдициални въпроси

10. Жалбоподателят, действайки по пълномощие на своите членове, иска от ответника обезщетение за вреди, които били причинени от нарушение на общностното право. Той упреква ответника, че от началото на 1993 г. до 1999 г. фактически забранява вноса на месо от некастрирани мъжки свине от Дания, като тази забрана е нанесла на неговите членове вреди в размер най-малко на 280 милиона германски марки.

11. В началото на 90-те години в Дания започва отглеждането на некастрирани мъжки свине. След подгряване месото може да добие силно изразена миризма или вкус. За да бъде открито и изтеглено от обращение месото с подобна миризма, кланичните линии били снабдени с оборуд-

ване за измерване на образувания в червата отпадъчен продукт скатол. Ответникът обаче счита, че тази миризма се дължи на хормона андростенон и че съдържанието на скатол само по себе си не е надежден метод за проверка.

12. Съгласно член 5, параграф 1, буква о) от Директива 64/433, изменена с Директива 91/497, държавите членки гарантират, че официалните ветеринарни лекари обявяват за негодно за консумация от човека месото, което има силно изразена полова миризма. Съгласно член 6, параграф 1, буква б), подточка iii) държавите членки гарантират, без да се накърняват случаите, предвидени в член 5, параграф 1, буква о), че месото от некастрирани мъжки свине с тегло над 80 килограма е със специален печат и е подложено на термична обработка, освен ако предприятието е в състояние да гарантира посредством утвърден метод, че трупното месо, което има силно изразена полова миризма, може да бъде идентифицирано.

13. С писма от 18 и 26 януари 1993 г. ответникът уведомява главните ветеринарни органи на държавите членки, че предвиденото в член 6, параграф 1, буква б) от Директива 64/433 правило е транспонирано в националното право по такъв начин, че независимо от ограничението на килограмите е установена гранична стойност на андростенон от 0,5 µg/g. При надвишаване на тази стойност месото било негодно за консумация от човека съгласно член 5, параграф 1, буква о) и не можело да бъде транспортирано като прясно месо в Германия. Понататък в писмата се изтъква, че независимо от техния печат за годност за консумация от човека, всички доставки на свинско месо от други държави членки могат да бъдат проверявани по местоназначението съгласно член 7, параграф 1, буква б) от Директива 89/662 за спазването на граничната стойност. Така впоследствие големи партиди свинско месо с произход от Дания стават обект на контрол от германските власти и при превишаване на граничната стойност на андростенона биват отказани и върнати.

14. По предявен от Комисията иск Съдът постановява Решение от 12 ноември 1998 г. по дело Комисия/Германия (C-102/96, Recueil, стр. I-6871), с което установява нарушение от страна на ответника на посочените разпоредби от директивите.

15. Жалбоподателят основава искането си за обезщетение на твърдението, че с оглед на несъвместимото с общностното право поведение на ответника датските свиневъди и кланични дружества отначало намалили, а през октомври 1993 г. почти преустановили отглеждането на некастрирани мъжки свине. Вместо това за периода от 1993 г. до 1999 г. за износ в Германия били отгледани и заклани около 39 милиона кастрирани свине. Ако изнесеното свинско месо е било от некастрирани свине, е можело да се реализира икономия от разходи на стойност най-малко 280 милиона германски марки.

16. Сезиран на 6 декември 1999 г., компетентният Landgericht постановява, че искът за обезщетение е основателен за периода след 7 декември 1996 г., и го отхвърля като погасен по давност в частта му относно вредите, възникнали преди тази дата. Въззивният съд постановява, че искът е изцяло основателен. С допуснатата от въззивния съд ревизионна жалба ответникът моли искането да се отхвърли в неговата цялост.

17. Като ревизионна инстанция Bundesgerichtshof счита, че настоящият правен спор повдига въпроса доколко засегнатите производители и търговци на свинско месо могат при нарушение на хармонизационните директиви да се позоват на права, предоставени им от първичното право. Освен това той вижда и необходимост от изясняване на влиянието, което принципите на общностното право оказват върху съдържащата се по принцип в националното право уредба на исковете за отговорност на държавата по силата на общностното право, и по-специално правилата за давността и правните последици от евентуално нарушаване на задължението за предотвратяване на вредите посредством използване на правно средство за защита („предимство на първичната правна защита“).

18. Поради това на 12 октомври 2006 г. Bundesgerichtshof спира производството по ревизионната жалба и поставя на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Разпоредбата на член 5, параграф 1, буква о) и разпоредбата на член 6, параграф 1, буква б), подточка iii) от Директива 64/433/ЕИО на Съвета от 26 юни 1964 година относно здравни проблеми, засягащи търговията с прясно месо в рамките на Общността, изменена с Директива 91/497/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 г. (ОВ L 268, стр. 69), във връзка с разпоредбите на член 5, параграф 1 и на членове 7 и 8 от Директива 89/662/ЕИО на Съвета от 11 декември 1989 година относно ветеринарните проверки по отношение на търговията вътре в Общността с оглед доизграждането на вътрешния пазар (ОВ L 395, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 7, стр. 202), поставят ли в случай на неправилно транспониране или прилагане производителите и търговците на свинско месо в правно положение, в което могат да реализират право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право?

2) Независимо от отговора на първия въпрос, могат ли производителите и търговците на свинско месо да се позоват на нарушение на член 30 от Договора за ЕО [понастоящем член 28 ЕО], за да обосноват право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право, в случаите на транспониране и на прилагане на посочените директиви в противоречие с европейското общностно право?

3) Изисква ли общностното право да се прекъсне погасителната давност на правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата

на общностното право, докато тече производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 226 ЕО, или поне тази давност да спре да тече до края на това производство, когато в националното право не съществува ефективно правно средство за защита, което да принуди държавата членка да транспонира дадена директива?

4) Давностният срок на право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право за неправилно транспониране на дадена директива — право, което в този смисъл произтича от (фактическа) забрана за внос — започва ли да тече, независимо от приложимото национално право, едва от момента на пълното транспониране на тази директива, или в съответствие с националното право този погасителен давностен срок може да започне да тече считано още от проявлението на първите вредоносни последици, когато могат да се предвидят и последващи вредоносни последици? Ако се приеме, че пълното транспониране оказва влияние върху началния момент на погасителната давност, става ли въпрос в настоящия случай за общо правило, или това влияние се проявява само когато директивата предоставя право на частноправен субект, страна в процеса?

5) Предвид разбирането, че когато относно правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право, държавите членки не могат да уреждат правните условия за получаване на обезщетение по такъв начин, че тези условия да бъдат по-неблагоприятни от условията за аналогичните искове, които касаят само националното право, и получаването на обезщетение да бъде практически невъзможно или прекомерно трудно, има ли принципно възражение срещу национално правило, според което задължението за обезщетение отпада, когато увреденото лице умишлено или поради небрежност не е предотвратило настъпването на вредите посредством използване на правно средство за защита? Има ли такова възражение срещу „предимството на първичната правна защита“ дори ако то се изисква само когато това е разумно за заинтересованото лице? Достатъчно ли е сезираната юрисдикция да не може по всяка вероятност да отговори на повдигнатия в случая въпрос от общностното право, без да поиска от Съда да се произнесе в рамките на производство по преюдициално запитване, или Съдът да е сезиран с иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 226 ЕО, за да не бъде предимството на първичната правна защита разумно по смисъла на европейското общностно право?“

IV — Производството пред Съда

19. Определението за преюдициално запитване постъпва в секретариата на Съда на 6 ноември 2006 г.

20. В рамките на определения в член 23 от Статута на Съда срок писмени становища

представят жалбоподателят по главното производство, германското, гръцкото, полското, френското, чешкото и италианското правителство, както и Комисията.

21. В съдебното заседание на 21 май 2008 г. се явяват представители на жалбоподателя по главното производство, на германското, гръцкото, полското, френското и италианското правителство и на правителството на Обединеното кралство, както и на Комисията.

23. По същество посочените по-горе страни по делото поддържат, че както следва в частност от съображенията на Директиви 64/433 и 89/662, целта на тези актове е да се премахнат произтичащите от ветеринарно-санитарното законодателство пречки пред вътрешния пазар, от една страна, като се хармонизират съществените изисквания за закрила на здравето на хората и животните, а от друга — като се премахнат проверките по вътрешните граници. Целта на член 5, параграф 1, буква о) и на член 6, параграф 1, буква б) от Директива 64/433 била закрила на здравето на потребителите и хармонизиране на съответните проверки. Член 5, параграф 1 и членове 7 и 8 от Директива 89/662 задължавали държавите членки в рамките на санитарния контрол да признават годността за консумация на проверените в държавата членка на изпращане продукти, а в случай на различна преценка — да прилагат предвидената в директивата процедура.

V — Основни доводи на страните

A — *По първия въпрос*

22. *Германското*, както и *гръцкото, полското, френското* и *италианското* правителство считат, че нито член 5, параграф 1, буква о) във връзка с член 6, параграф 1, буква б) от Директива 64/433, нито членове 5, 7 и 8 от Директива 89/662 пораждат индивидуални права за производителите и търговците на свинско месо, поради което според тях не е налице първото от трите условия за отговорност на държавите членки за неправилно транспониране на въпросните директиви.

24. *Германското* правителство изтъква, че за разлика от разглежданите по дела Francovich и Dillenkofer директиви, приложимите в случая Директиви 89/662 и 64/433 изобщо не определят специфичен кръг от лица, на които се предоставят специални права. Близостта на определена група лица до предмета на дадена директива сама по себе си все още не давала основание да се приеме наличието на предоставени субективни права.

25. *Жалбоподателят* по главното производство, *Комисията* и *чешкото правителство* считат, че производителите и търговците на свинско месо имат индивидуално право на защита от проверки, които надхвърлят предвиденото в директивите. Във връзка с това жалбоподателят твърди, че държавите членки нямат право да налагат на търговците по-високи изисквания от уредените в член 6 от Директива 64/433. Член 8 от Директива 89/662 забранявал на националните власти да прилагат член 7 от същата директива, без преди това да е използван механизъм за уреждане на спорове. По този начин на частноправния субект се признавало правото да се противопостави на мерките на държавата по местоназначение съгласно член 7. Жалбоподателят смята, че член 5, параграф 1, буква о) от Директива 91/497 следвало да гарантира, че по принцип годността за консумация се установява в страната на произход. Така това правило трябвало да защитава частноправния субект от национални практики, които надхвърлят разпоредбите на директивата.

26. В писменото си становище *Комисията* се позовава на Решение на Съда от 3 февруари 1998 г. по дело Комисия/Германия [4], в което се установява въпросното нарушение на Директиви 64/433 и 89/662. Според Комисията релевантните разпоредби на директивите имали за цел да се създаде хармонизирана система за санитарен контрол, основана на равностойност на санитарните изисквания във всички държави членки, при която проверките се прехвърлят в държавата членка по изпращане. Посочените директиви спадали към мерките за поетапно изграждане на вътрешния пазар. В допълнение Комисията изтъква, че както постановява Съдът в решението си по дело Dillenkofer, дори и дадена директива да има за цел изграждането на вътрешния пазар, това не изключва възможността нейните разпоредби да предвиждат и защита на индивидуални права.

Б — *По втория въпрос*

27. *Жалбоподателят* по главното производство, *Комисията* и *гръцкото правителство* смятат, че за да обосноват право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право в случаите на транспониране и прилагане на Директиви 64/443 и 89/662 в противоречие с общностното право, производителите и търговците на свинско месо могат да се позоват на нарушение на член 28 ЕО независимо дали разпоредбите на посочените директиви им предоставят индивидуални права. Хармонизирането наистина лишавало държавите членки от възможността да се обосноват със съображенията по член 30 ЕО, но не изключвало приложимостта на член 28 ЕО. Макар да можело да бъде конкретизирана във вторичното право, тази разпоредба не можело да бъде изключена. В случаи като настоящия защитната цел на член 28 ЕО съвпадала с целта на разглежданите разпоредби от Директиви 64/433 и 89/662. Затова нарушението на разпоредбите на вторичното право следвало същевременно да се разглежда и като нарушение на разпоредбите на първичното право.

28. От друга страна, *германското*, както и *чешкото, френското, полското и италианското правителство* считат, че ако приложимите разпоредби на директивите не предоставят индивидуални

4 — Решение от 3 февруари 1998 г. (C-102/96, Recueil, стр. I-6871).

права на частноправните субекти, то последните не могат да се позоват на нарушение на член 28 ЕО при иск за обезщетение срещу държава членка, основан на отговорността на държавата по силата на общностното право. От Решението на Съда, с което е установено нарушението на съответните директиви, следвало, че техните разпоредби са довели до хармонизиране на мерките за установяване и преценка на половата миризма на некастрираните мъжки свине. Следователно мярката на държавата членка следвало да се преценява не с оглед на първичното право, а в светлината на релевантните разпоредби на вторичното право.

29. *Германското правителство* е на мнение, че тъй като законосъобразността на въпросната мярка на държавата членка може да се преценява само с оглед на вторичното право, то същото би следвало да важи и при проверката дали мярката накърнява индивидуални права. То изтъква във връзка с това, че съществува необходимост от съответствие между критериите за преценка на законосъобразността на националната мярка и тези за наличието на право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право. В този смисъл нарушената правна норма и предоставящата субективни права норма трябвало да са идентични.

30. *Германското и полското правителство* изтъкват, че освен това при проверката за нарушение на вторичното право и съответно за нарушение на първичното общностно право се прилагат напълно различни критерии. Докато липсата на транспониране на директива представлявала нарушение на тази директива, то в отсъствието на хармонизация чрез вторичното право същото поведение на държавата членка следвало да се провери за съвместимост с член 28 ЕО и можело евентуално да бъде обосновано с някое от закрепените в първичното право съображения. Освен това настоящият случай нямал трансгранични измерения и затова не попадал в приложното поле на член 28 ЕО, тъй като датските свиневъди и кланични дружества не изнасяли сами продуктите си. Всички евентуално претърпени загуби представлявали единствено странични последици.

B — *По третия въпрос*

31. *Всички* представили становища *правителства,* както и *Комисията* считат, че при наличието на предявен от Комисията иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка общностното право не изисква да се прекъсва или спира погасителната давност на правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право, докато трае това производство.

32. Посочените страни по делото обосновават това с процесуалната автономия на държавите членки. Тази автономия позволявала на всяка държава членка да определя давностните срокове и да урежда самостоятелно тяхното прекъсване или спиране, при условие че от гледна точка на ищеца съответните разпоредби не са по-неблагоприятни от условията във връзка с искове за отговорност на държавата по силата на националното право и че получаването на обезщетение не е практически невъзможно или прекомерно трудно.

Впрочем това произтичало и от Решение от 10 юли 1997 г. по дело Palmisani (C-261/95, Recueil, стр. I-4025, точка 40) относно преклузивните срокове на исковете за отговорност на държавата по силата на общностното право. Разбирането, че производството за установяване на неизпълнение на задължения не води нито до прекъсване, нито до спиране на давностния срок, било съвместимо и с принципа на ефективност. Комисията смята, че общностното право изисква прекъсване или спиране на погасителната давност единствено когато самото заинтересувано лице прибегне до правно средство за защита, за да изпълни задължението си за ограничаване на причинените вреди.

33. Освен това *германското* и *полското правителство* изтъкват, че съдебната практика във връзка с член 288, параграф 2 ЕО относно отговорността на самата Общност определя твърде ограничителни условия в това отношение. Така Първоинстанционният съд постановява, че давностният срок следва да бъде прекъснат чрез действия на самия носител на правото на иск (Решение на Първоинстанционния съд от 16 април 1997 г. по дело Hartmann/Съвет и Комисия, T-20/94, Recueil, стр. II-595, точка 117 и сл.). Освен това производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка било инструмент за правен контрол от обществен интерес, чиято основна цел не била защитата на индивидуални права. Поради това предявяването на иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка било изцяло въпрос на преценка на Комисията, без засегнатото лице да е в състояние да изиска предявяването на такъв иск. Освен това гръцкото правителство посочва, че предявяването на иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка не е обвързано със срок.

34. *Всички правителства,* представили становища по настоящия случай, както и *Комисията* са единодушни, че липсата в националното право на правно средство за защита, с което да може да се изиска от държавата членка да транспонира дадена директива, е без значение за условията и реда за предявяване на иск за отговорност на държавата, и по-специално за давностния срок.

35. Преди да изрази становище по третия въпрос, *жалбоподателят* първо разглежда въпроса дали общностното право е пречка за прилагането по аналогия към настоящия случай на член 852 от BGB в старата му редакция, който запитващата юрисдикция смята да приложи. За разлика от други правни норми, които определяли по-дълги давностни срокове, член 852 от BGB в старата му редакция предвиждал тригодишен такъв. В германското право не било ясно посочено коя национална разпоредба за погасителната давност следва да се прилага спрямо отговорността на държавата по силата на общностното право. В тази област нямало нито правна уредба, нито практика на върховния съд. В доктрината също били застъпени различни становища. В настоящия случай прилагането за пръв път и по аналогия на член 852 от BGB в старата му редакция — разпоредба, която всъщност се отнасяла до личната отговорност на длъжностните лица — представлявало нарушение на принципите на правната сигурност и на правната яснота, като и на принципа на ефективност. За да изпълни функцията си за гарантиране на правната сигурност, давностният срок трябвало да бъде определен предварително (Решение от 11 юли 2002 г. по дело Marks & Spencer, C-62/00, Recueil, стр. I-6325, точка 39). Освен това бил нарушен и принципът на равностойност, защото лицето, което иска да ангажира отговорността на държавата

съгласно националните разпоредби, знаело какви правила за погасителна давност се прилагат спрямо неговия иск, докато лицето, чийто иск срещу германската държава черпи правно основание от общностното право, можело само да предполага какви правила за погасителна давност ще бъдат приложени по аналогия.

36. По-нататък жалбоподателят поддържа, че прилагането по аналогия на член 852 от BGB в старата му редакция противоречи на общностното право и защото той като активно легитимирана страна в главното производство преди 1997 г. изобщо не е можел да узнае самоличността на лицето, което е длъжно да поправи вредите, в противовес на становището на запитващата юрисдикция. Преди постановяването на Решение от 1 юни 1999 г. по дело Konle (C-302/97, Recueil, стр. I-3099) той не би могъл да знае срещу кого да предяви иска си — дали срещу самата държава членка или срещу федералните провинции, чиито органи също са извършили нарушение на общностното право, прилагайки мерките по изпълнението на законовите разпоредби.

37. *Комисията* смята, че още преди третия и четвъртия преюдициален въпрос запитващата юрисдикция имплицитно поставя въпроса дали общностното право допуска прилагането по аналогия на предвиденото в член 852 от BGB в старата му редакция правило за погасителната давност при исковете за отговорност на длъжностните лица по националното право. Тя счита, че най-вече с оглед на принципа на ефективност националните юрисдикции следва да проверят дали засегнатите от нарушение на общностното право лица са в състояние да се запознаят с достатъчна точност с правата си във връзка с отговорността на държавата по силата на общностното право и да ги упражнят. Единствено задълбочената проверка на националното право и на специфичните фактически обстоятелства по главното производство биха позволили на запитващата юрисдикция да установи дали поради прилагането по аналогия на член 852 от BGB в старата му редакция жалбоподателят би бил възпрепятстван да се запознае в достатъчна степен със своите права и да ги предяви пред националните юрисдикции.

38. По самия трети въпрос *жалбоподателят* по главното производство твърди, че производството за установяване на неизпълнение на задължения по член 226 ЕО било правно средство за защита по смисъла на германското право, доколкото понятието за правно средство следвало да се разглежда в широк смисъл. Според становището на жалбоподателя сходни правни средства за защита по националното право, които обаче не са били на разположение поради особеностите на увреждащото поведение като цяло, също прекъсвали давностния срок. Затова той счита, че принципът на равностойност изисква на производството за установяване на неизпълнение на задължения и на жалбата му до Комисията да бъде признато същото действие като на правно средство за защита по германското право в сходно положение.

Г — *По четвъртия въпрос*

39. Във всички представени становища с изключение на това на жалбоподателя по главното производство по същество се твърди, че общностното право не изисква предвиденият в националното право погасителен давностен срок да започне да тече

едва от момента на пълното транспониране на съответната директива. Следователно давностният срок можел да започне да тече още считано от проявлението на първите вредоносни последици, когато могат да се предвидят и последващи вредоносни последици, дори и ако тази дата предшества пълното транспониране на директивата.

40. Във връзка с това в посочените становища се изтъква, че началото на погасителния давностен срок при исковете за отговорност на държавата по силата на общностното право принципно се определя съгласно вътрешния правен ред на държавата членка, като се спазват принципите на равностойност и ефективност. Относно принципа на ефективност се изтъква по-специално че съгласно постановеното от Съда във връзка с искания за връщане на недължимо платен данък принципът на ефективност не е пречка държавата членка да определи преклузивен срок, който евентуално изтича още преди да се установи съответстващо на общностното право положение (Решение от 17 ноември 1998 г. по дело Aprile, C-228/96, Recueil, стр. I-7141, точка 45). Друг извод не произтичал и от Решение от 25 юли 1991 г. по дело Emmott (C-208/90, Recueil, стр. I-4269, точка 23), в което Съдът приема, че до момента на правилното транспониране на директивата държавата членка, извършила нарушението, не може да се позове на погасяването на иска по давност съгласно националното право. Както по-късно се пояснява в Решение по дело Aprile, постановеното от Съда в Решение по дело Emmott се е основавало единствено на специфичните обстоятелства в конкретния случай.

41. В съдебното заседание *Обединеното кралство* по същество застъпва становището, че давностният срок при иска за отговорност на държавата по силата на общностното право следвало да се определя според националното право, като предвидения в германското право тригодишен давностен срок не противоречал на принципите на равностойност и ефективност. Прилагането по аналогия на национална разпоредба за давността към иск за отговорност на държавата по силата на общностното право също не противоречало на принципа на ефективност. Впрочем общностното право не изисквало приложимият в националното право давностен срок да започне да тече едва от момента на пълното транспониране на съответната директива.

42. *Жалбоподателят* по главното производство най-напред изтъква, че обратно на приетото от запитващата юрисдикция, увреждащите действия на германските органи можело да се определят само като продължавано деяние, следователно давностният срок можел да започне да тече едва от момента, в който действието бъде преустановено, съответно в който вече не са налице други увреждащи действия. Това произтичало в частност от Решение от 13 юли 2006 г. по дело Manfredi и др. (C-295/04—C-298/04, Recueil, стр. I-6619, точка 77 и сл.). Според жалбоподателя Съдът приема, че не е изключено национална разпоредба, съгласно която давностният срок на правото на обезщетение за вреди започва да тече от датата на привеждане в изпълнение на картела или на съгласуваната практика, да направи практически невъзможно упражняването на правото да се търси обезщетение. При такива обстоятелства било възможно давностният срок да изтече преди преустановяване на нарушението и по този начин претърпелите вреди лица да бъдат изправени пред невъзможността да предявят иск.

43. По-нататък жалбоподателят изтъква, че изведените в Решение по дело Emmott принципи по изключение следвало да се приложат и към настоящия случай, тъй като и тук съществували специфични обстоятелства. Те се откривали в правната несигурност, произтичаща от сложното съчетание между приложимите разпоредби на директивите. Друга особеност възниквала от обстоятелството, че германските органи не са провели процедура за уреждане на спорове съгласно член 8 от Директива 89/662, което също създало правна несигурност. Поради това засегнатите икономически оператори на практика нямали възможност да се позоват пряко на произтичащите за тях от директивите права пред германските органи.

44. И накрая, жалбоподателят твърди при условията на евентуалност, че ако разглежданото увреждащо действие не се приеме за продължавано деяние, поне би следвало член 852 от BGB в старата му редакция да се тълкува по начин, съвместим с общностното право, а именно в смисъл, че изключва правото на обезщетение само за периода, надвишаващ три години преди предявяването на иска за отговорност на държавата.

Д — *По петия въпрос*

45. С оглед на становището си по третия и четвъртия въпрос *италианското правителство* не счита за нужно да разглежда петия въпрос.

46. Останалите участващи в производството правителства по същество застъпват становището, че общностното право допуска прилагането на национална разпоредба като член 839, параграф 3 от BGB, според която не съществува задължение за поправяне на вредите, чието настъпване увреденото лице умишлено или поради небрежност е пропуснало да предотврати посредством използването на правно средство за защита. Те се позовават на Решение по дело Brasserie du Pêcheur, от което според тях произтича, че националният съд може да провери дали увреденото лице е проявило разумна грижа, за да ограничи размера на вредите, и по-специално дали е използвало всички правни средства за защита, с които е разполагало.

47. По-нататък се изтъква, че прилагането на член 839, параграф 3 от BGB не нарушава принципа на ефективност, освен ако тази разпоредба, както отбелязва *чешкото правителство*, не се тълкува в смисъл, че от увреденото лице се изисква да използва всички правни средства за защита, с които разполага, без значение дали използването им е разумно с оглед на конкретните обстоятелства, или не. Националният съд е компетентен да прецени дали е разумно да се изисква от увреденото лице да се позове на правата, произтичащи от неправилното транспониране на директивата.

48. *Германското правителство* подчертава, че предимството на първичната правна защита не противоречи на принципа на ефективност на общностното право, тъй като искът за отговорност на държавата по силата на общностното право не бил изключен принципно, а само в случаите, когато в нарушение на задължението си за ограничаване на размера на вредите ищецът е пропуснал да използва първичен способ за правна защита. То счита още, че изискването да се използва първичен способ за правна защита не е неразумно нито при вероятност от отправяне на преюдициално запитване от националната юрисдикция на основание член 234 ЕО, нито при висящ иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 226 ЕО.

49. Според *чешкото, полското* и *френското правителство* обстоятелството, че сезираната юрисдикция по всяка вероятност не може да отговори на повдигнатия в случая въпрос от общностното право, без да поиска от Съда да се произнесе в рамките на производство по преюдициално запитване по член 234 ЕО, или че Съдът е сезиран с иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 226 ЕО, няма отражение върху разумния характер на изискването за използване на първичен способ за правна защита.

50. *Комисията* е на мнение, че общностното право не допуска прилагането на национална разпоредба като член 839, параграф 3 от BGB, тъй като по този начин се въвеждала допълнителна процесуална пречка за упражняване на правото на иск за отговорност на държавата по силата на общностното право. Въпреки това когато определя размера на подлежащите на обезщетяване вреди, причинени от нарушение на общностното право, националният съд винаги може да провери дали увреденото лице е проявило разумна грижа, за да избегне вредите или да ограничи техния размер.

51. *Жалбоподателят* по главното производство най-напред посочва, че член 839, параграф 3 от BGB се отнася до отговорността на длъжностните лица, а не до отговорността на държавата за действия и бездействия на нейните длъжностни лица. Тъй като в това отношение правните субекти не могат да черпят права от евентуални паралелни дела по искове на други засегнати лица, прилагането на тази разпоредба в случая щяло да доведе до предявяване на искове от всяко от 15 000-те засегнати датски предприятия паралелно във всички федерални провинции срещу съответните служители на неправомерно действалите публични органи, като предвид участието на повече от 50 различни публични служби исковете щели да са над 750 000. Подобно условие за упражняването на правото на иск за отговорност на държавата по силата на общностното право щяло да доведе до отслабване на ефективността на общностното право. В обобщение жалбоподателят заявява, че признава съществуването на задължение за ограничаване на размера на вредите. Това задължение обаче не можело да принуждава увреденото лице да използва всяко достъпно правно средство за защита, за да не изгуби правата си по силата на общностното право.

VI — Правни съображения

A — *Уводни бележки*

52. Правното понятие за отговорността на държавата по силата на общностното право дължи съществуването си и по-конкретната си формулировка на практиката на Съда. В своето основополагащо Решение по дело Francovich и др. [5] Съдът постановява, че общностното право съдържа принцип, според който държавите членки са длъжни да поправят вредите, причинени на частноправните субекти вследствие на нарушения на общностното право, за които носят отговорност. Оттук Съдът заключава, че държавата членка е длъжна да поправи вредите, причинени на частноправните субекти вследствие на липсата на транспониране на директива в националното право [6].

53. Значението на това решение става ясно само ако се разгледа как разпоредбите за отговорността на държавата по силата на общностното право са развити в съдебната практика въз основа на принципите за полезното действие на общностното право, за задължението на държавите членки за лоялно сътрудничество съгласно член 10 ЕО и най-вече за извъндоговорната отговорност на Общността [7]. Все пак за разлика от извъндоговорната отговорност на Общността, чието правно основание е член 288, параграф 2 ЕО, отговорността на държавите членки все още не е изрично уредена в общностното право [8]. Независимо от това днес е неоспоримо, че отговорността на държавата по силата на общностното право е присъща на системата на Договора за ЕО и обосновава право на обезщетение, основано пряко на общностното право [9].

5 — Решение от 19 ноември 1991 г. (C-6/90 и C-9/90, Recueil, стр. I-5357, точка 37). В свои предишни решения Съдът вече е постановил, че държавата членка принципно е длъжна да обезщетява вредите, причинени на частноправни субекти поради нарушения на общностното право, съгласно националната правна уредба на отговорността на държавата (вж. Решение от 22 януари 1976 г. по дело Russo, 60/75, Recueil, стр. 45, точки 7—9). *Wathelet*, M., Van Raepenbusch, S. La responsabilité des États membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'État sur celle de la Communauté ou l'inverse? — Cahiers de droit européen, No 1—2 (1997), p. 15, считат, че възникването на принципа за отговорност на държавата по силата на общностното право е можело да бъде предвидено доста преди постановяването на решението по дело Francovich. Най-напред те посочват Решение от 15 юли 1964 г. по дело Costa/E.N.E.L. (6/64, Recueil, стр. 1253), в което се признава предимството на общностното право спрямо правните разпоредби на държавите членки, както и — във връзка със задължението на държавите членки да поправят вредите от нарушения на общностното право — Решение от 16 декември 1960 г. по дело Humblet (6/60, Recueil, стр. 1165), в което на основание на Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) за пръв път се признава задължението на държавите членки да отстраняват последиците от неправомерни мерки.

6 — Решение по дело Francovich и др. (посочено в бележка под линия 5, точка 46).

7 — Принципът за отговорност на държавата по силата на общностното право се опира на различни основания. На първо място, Съдът се позовава на принципа за полезното действие („effet utile“) на общностното право и същевременно на необходимостта от ефективна защита на правата, които са предоставени или гарантирани на икономическите оператори по силата на общностното право. Освен това Съдът се обосновава със задължението на държавите членки по член 10 ЕО да отстраняват последиците от свои действия и бездействия, които противоречат на общностното право, а неотдавна се позова и на един присъщ на правните системи на държавите членки общ принцип, според който наличието на неправомерна практика на публичните органи поражда задължение за обезщетяване на причинените вследствие от нея вреди (във връзка с това вж. *Gellermann*, M. EUV/EGV. Rudolf Streinz. München 2003, Bd. 57, Art. 288, 38; *Wegener*, B., Ruffert, M. Kommentar zu EUV/EGV. Calliess/Ruffert, 3. ed., 2007, Art. 288, 36; *Hidien*, J. Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der EU-Mitgliedstaaten. Baden-Baden 1999, p. 12 sq.). *Lenaerts*, K., Arts, D., Maselis, I. Procedural Law of the European Union. 2. ed., London 2006, 3-041, p. 109, виждат в съдебната практика относно извъндоговорната отговорност на Общността важна основа за формиране на правното понятие за отговорност на държавата по силата на общностното право.

8 — Относно правното понятие за извъндоговорната отговорност на Общността съгласно член 288, параграф 2 ЕО вж. също моето заключение от 28 март 2007 г. по дело Internationaler Hilfsfonds/Комисия (C-331/05 P, Сборник, стр. I-5475, точка 72 и сл.).

9 — Вж. Решение по дело Francovich и др. (посочено в бележка под линия 5, точка 35), Решение от 5 март 1996 г. по дело Brasserie du Pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, Recueil, стр. I-1029, точка 31), Решение от 26 март 1996 г. по дело British Telecommunications (C-392/93, Recueil, стр. I-1631, точка 38), Решение от 23 май 1996 г. по дело Hedley Lomas (C-5/94, Recueil, стр. I-2553, точка 24), Решение от 8 октомври 1996 г. по дело Dillenkofer и др. (C-178/94, C-179/94, C-188/94—C-190/94, Recueil, стр. I-4845, точка 20), Решение от 2 април 1998 г. по дело Norbrook Laboratories (C-127/95, Recueil, стр. I-1531, точка 106) и Решение от 4 юли 2000 г. по дело Haim (C-424/97, Recueil, стр. I-5123, точка 26).

54. Съгласно общностното право има три условия за възникване на правото на обезщетение: целта на нарушената правна норма да е да предостави права на частноправни субекти, нарушението да е достатъчно съществено и да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението на задължението на държавата и вредата, претърпяна от увредените лица [10]. В Решение по дело Dillenkofer и др. [11], по-специално във връзка със случаи, в които липсват мерки за своевременното транспониране на директива, Съдът леко преформулира и допълва първото условие в смисъл, че целта на директивата следва да включва предоставянето на права на частноправните субекти и съдържанието на тези права следва да може да бъде определено въз основа на директивата, като същевременно подчертава, че по същество смисълът на двете формулировки е еднакъв [12].

55. Що се отнася до разпределението на правомощията между общностните юрисдикции и юрисдикциите на държавите членки, следва да се отбележи, че по принцип във всеки отделен случай националните юрисдикции са компетентни да установяват дали са налице условията за отговорността на държавите членки поради нарушение на общностното право [13]. Въпросът за наличието и обхвата на отговорността на държавата за причинени поради такова нарушение вреди обаче засяга тълкуването на самото общностно право, което е от компетентността на Съда [14].

Б — *По първия въпрос*

1. Приложими методи на тълкуване

56. Първият въпрос на Bundesgerichtshof цели да се установи дали разпоредбите на член 5, параграф 1, буква о) и член 6, параграф 1, буква б), подточка iii) от Директива 64/433, изменена с Директива 91/497, във връзка с разпоредбите на член 5, параграф 1 и членове 7 и 8 от Директива 89/662 предоставят на производителите и търговците на свинско месо субективни права по смисъла на първото условие за реализирането на отговорността на държавата по силата на общностното право.

57. Това минимално условие, което изразява защитната функция на иска за отго-

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, No 5—6 (1997), p. 537 sq.; *Lenaerts*, K., Arts, D., Maselis, I., посочено по-горе (бележка под линия 7), точка 3-042, стр. 109; *Knez*, R. Varstvo pravic posameznika, ki jih vsebuje pravo skupnosti — Revizor, No 4/5 (2003), p. 105; *Ossenbühl*, F. Staatshaftungsrecht. 5. ed., München 1998, p. 505, и Guichot, E. La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho Comunitario. Valencia 2007, 473—474, посочват три условия: 1) целта на нарушената правна норма да е да предостави права на частноправни субекти, 2) нарушението да е достатъчно съществено и 3) да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението и вредата, претърпяна от увредените лица. Вж. също Решение по дело Brasserie du Pêcheur и Factortame (посочено в бележка под линия 9, точка 51), Решение по дело Hedley Lomas (посочено в бележка под линия 9, точка 25), Решение по дело Haim (посочено в бележка под линия 9, точка 36), както и Решение от 4 декември 2003 г. по дело Evans (C-63/01, Recueil, стр. I-14447, точка 83) и Решение от 25 януари 2007 г. по дело Robins и др. (C-278/05, Сборник, стр. I-1053, точка 69).

11 — Решение по дело Dillenkofer и др. (посочено в бележка под линия 9, точка 23).

12 — В този смисъл вж. също заключението на генералния адвокат Jacobs от 26 септември 2000 г. по дело Lindöpark (C-150/99, Recueil, стр. I-493, точка 51).

13 — Вж. Решение по дело Brasserie du Pêcheur (посочено в бележка под линия 9, точка 22) и Решение по дело British Telecommunications (посочено в бележка под линия 9, точка 41), както и Решение от 18 януари 2001 г. по дело Lindöpark (посочено в бележка под линия 12, точка 38).

14 — Решение по дело Brasserie du Pêcheur (посочено в бележка под линия 9, точка 25).

ворност на държавата за правния субект, се счита за изпълнено, ако целта на въпросната общностна правна норма е на определен в достатъчна степен кръг от лица да се предостави право, чието съдържание може да бъде установено въз основа на нарушената правна норма [15].

58. Съгласно член 249, параграф 3 ЕО адресати на директивите са преди всичко държавите членки, доколкото са длъжни да ги транспонират. Въпреки това директивите биха могли да защитават трети лица, доколкото изрично задължават държавите членки да гарантират индивидуални права [16]. За да се установи дали дадена разпоредба на общностното право в този смисъл цели предоставянето на субективни права, следва да се прибегне до тълкуване чрез прилагане на признатите в практиката на Съда методи на тълкуване [17]. Тук от значение са буквата, духът и целта на релевантните разпоредби, както и съображенията на общностния законодател, изложени в преамбюла на общностните нормативни актове [18].

2. Индивидуалните права в практиката на Съда

59. Преди всичко бих искала да отбележа, че не споделям становището на жалбоподателя по главното производство, чешкото правителство и Комисията, че спорните разпоредби можели да предоставят индивидуални права на производителите и търговците на свинско месо. По мое мнение този извод следва общо от досегашната практика на Съда относно отговорността на държавата и от спорните

15 — Решение по дело Francovich и др. (посочено в бележка под линия 5, точка 46) и Решение по дело Dillenkofer и др. (посочено в бележка под линия 9, точка 46). Според *Berg*, W. EU-Kommentar. Jürgen Schwarze, Baden-Baden 2000, Art. 288, 79—80, p. 2304, е достатъчно въпросната правна норма, например разпоредба на директива, да има за цел предоставянето на права на определен кръг лица. Ако е установено, че целта на правната норма е да предостави дадено право, следва да се провери дали съдържанието на това право може да бъде определено въз основа на съответната правна норма. Необходимо е от правната норма чрез тълкуване да може да се извлече конкретен минимум съдържание, и то в смисъл, че се предоставя поне минимум от права.

16 — Вж. *Hidien*, J. (посочено по-горе, бележка под линия 7), стр. 48, който посочва, че по дефиниция директивите са адресирани изключително до държавите членки, в смисъл че ги обвързват с постигането на определен резултат („obligation de résultat“). По дело Francovich и др. спорното право на обезщетение при неплатежоспособност е можело да бъде предявено едва след транспонирането и приемането на съответни национални правила в полза на работниците. Въпреки това Съдът признава на частноправните субекти право на иск за отговорност на държавата.

17 — Най-общо относно признатите в съдебната практика методи на тълкуване вж. Решение от 19 март 1998 г. по дело Compassion in World Farming (C-1/96, Recueil, стр. I-1251, точка 49) и Решение от 12 ноември 1998 г. по дело Комисия/Германия (C-102/96, Recueil, стр. I-6871, точка 24). Според тези решения при тълкуването на разпоредба от общностното право от значение са не само нейното съдържание, но и контекстът, и целите на правната уредба, от която тя е част.

18 — *Ruffert*, M., в Calliess/Ruffert (посочено по-горе, бележка под линия 7), чл. 288, точка 54, стр. 2358, счита, че практиката на Съда относно това условие не е достатъчно ясна. От една страна, Съдът проучвал буквата, духа и целта на разпоредбите на директивите с оглед на търсената от тях защита и се позовавал най-вече на съображенията им (вж. Решение по дело Dillenkofer, посочено в бележка под линия 7, точка 30 и сл., и Решение по дело Norbrook Laboratories, посочено в бележка под линия 7, точка 108). Първоинстанционният съд от своя страна се позовавал на общ правен принцип (забраната на дискриминацията) (вж. Решение на Първоинстанционния съд от 6 март 2003 г. по дело Banan-Kompaniet/Съвет и Комисия, T-57/00, Recueil, стр. II-607, точка 64). Авторът е на мнение, че критериите, които следва да се използват при преценката на въпроса за индивидуалните права при транспонирането на директива и за непосредственото действие на директивите, могат да се приложат към настоящата проблематика. Следователно субективно право било налице, когато обективната цел на съответната разпоредба на общностното право е да защити интересите на частноправни субекти, които на свой ред трябва да бъдат действителни и определими.

разпоредби на общностното право. Преди да се спра по-подробно на последните, бих искала все пак да припомня някои случаи, в които Съдът потвърждава наличието на индивидуални права, за да изясня разликите с настоящия случай.

60. На първо място следва да се посочи Решение по дело Francovich [19], с което Съдът приема, че разпоредбите на Директива 80/987/ЕИО [20] са достатъчно точни, що се отнася както до определянето на кръга от лица, така и до предоставеното на работниците право да им се гарантира изплащането на техните неполучени вземания за възнаграждения при неплатежоспособност на работодателя, и оттук установява съществуването на субективно право.

61. По-нататък в Решение по дело Dillenkofer и др. [21] Съдът постановява, че Директива 90/314/ЕИО [22] относно пакетните туристически пътувания, пакетните туристически ваканции и пакетните туристически обиколки предоставя права на частноправните субекти, тъй като „целта ѝ е на пътниците, използващ туристически пакети, да се предостави право, което им гарантира връщането на платените от тях суми и репатрирането им в случай на несъстоятелност на организатора на пакетното туристическо пътуване“.

62. В Решение по дело Norbrook Laboratories [23] Съдът постановява, че щом според разпоредбите на Директива 81/851/ЕИО [24] отказ за издаване на разрешение за пускане на пазара на ветеринарномедицински продукти е възможен само на посочените в директивата основания, тази директива предоставя право на частноправните субекти да получат разрешение, ако са изпълнени определени условия. Тези условия са определени точно и изчерпателно в Директиви 81/851 и 81/852. Оттук Съдът заключава, че съдържанието на правото на лицето, което иска разрешение за пускане на пазара, може да бъде определено в достатъчна степен въз основа на тази директива.

63. И накрая, в Решение по дело Lindöpark [25] Съдът постановява, че член 17, параграфи 1 и 2 във връзка с член 2 и член 6, параграф 1 и параграф 13, Б, буква б) от Шеста директива предоставя право на приспадане на данъка по получени доставки, което е толкова ясно, точно и безусловно, че частноправният субект може да се позовава на него срещу държава членка пред национална юрисдикция.

19 — Решение по дело Francovich и др. (посочено в бележка под линия 5, точка 26).

20 — Директива на Съвета от 20 октомври 1980 година за сближаване на законодателствата на държавите членки относно закрилата на работниците и служителите в случай на неплатежоспособност на техния работодател (ОВ L 283, стр. 23; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 1, стр. 197).

21 — Решение по дело Dillenkofer и др. (посочено в бележка под линия 9, точка 42).

22 — Директива 90/314/ЕИО на Съвета от 13 юни 1990 година относно пакетните туристически пътувания, пакетните туристически ваканции и пакетните туристически обиколки (ОВ *L 158*, стр. 59; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 9, стр. 248).

23 — Решение по дело Norbrook Laboratories (посочено в бележка под линия 9, точка 108).

24 — Директива 81/851/ЕИО на Съвета от 28 септември 1981 година за сближаването на законодателствата на държавите членки относно ветеринарните лекарствени продукти (ОВ L 317, стр. 1).

25 — Решение по дело Lindöpark (посочено в бележка под линия 13, точка 33).

64. Характерното за тълкуваните от Съда в посочените дела директиви е, че те предоставят или граждански права на работниците или потребителите под формата на право на обезщетение, или публични права на гражданите спрямо публичната администрация, като предметът на тези права е конкретно посочен в съответната директива. Поради това, както правилно установява Съдът, носителите на правата и съдържанието на техните права могат да се определят достатъчно ясно въз основа на буквата, духа и целта на съответните правни норми. Както обаче се вижда от тълкуването на релевантните разпоредби на общностното право, в настоящия случай положението не е сходно.

3. Тълкуване на спорните директиви

65. Най-напред следва да се установи, че Директива 64/433, изменена с Директива 91/497, цели доизграждане на вътрешния пазар за прясно месо и същевременно гарантиране на закрила на здравето. Съгласно второ, трето и четвърто съображение от Директива 64/433 общностният законодател прилага метода на сближаване на законодателствата с цел да благоприятства търговския обмен вътре в Общността посредством премахване на търговските пречки, които са резултат от „съществуващите между държавите членки различия в областта на санитарните изисквания по отношение на прясното месо“.

66. В този смисъл с Директива 64/433 се въвежда хармонизирана система за санитарен контрол, която се основава на равностойността на ветеринарно-санитарните изисквания във всички държави членки и която осигурява закрила на здравето и същевременно равно третиране на стоките. Чрез тази система санитарните проверки трябва да се прехвърлят в държавата членка по изпращане [26]. Последното в крайна сметка е постигнато с помощта на Директива 89/662 относно ветеринарните проверки по отношение на търговията вътре в Общността. Съгласно пето съображение от Директива 89/662 осъществяваните досега по вътрешните граници на държавите членки проверки следва да се извършват основно в страната на произход на прясното месо.

67. Независимо от това разпоредбите на член 5 от Директива 89/662 дават възможност на държавата членка по местоназначение да проверява съответствието на стоките с действащите ветеринарно-санитарни разпоредби посредством ветеринарни проверки на място с недискриминационен характер. Очевидно това е разпоредба, чиято цел е опазването на общественото здраве в рамките на въведената с директивата система. Член 7 от директивата предвижда правомощия за въвеждане на забрана за продажба на месото, ако при изпращането бъдат установени нередности. Все пак в този случай е предвидено

26 — В този смисъл вж. Решение от 6 октомври 1983 г. по дело Delhaize Frères (2/82—4/82, Recueil, стр. 2973, точка 11), Решение от 15 декември 1993 г. по дело Ligur Carni и др. (C-277/91, C-318/91 и C-319/91, Recueil, стр. I-6621, точка 25) и Решение от 12 ноември 1998 г. по дело Комисия/Германия (посочено в бележка под линия 17, точка 26).

държавата, която използва тази възможност, незабавно да приложи процедурата по член 8, за да отстрани проблемите във връзка със съответствието на стоките на ветеринарно-санитарните изисквания.

68. Докато целта за доизграждане на вътрешния пазар е ясно заложена в посочените директиви [27], те почти не разглеждат ролята на производителите и/или износителите на месо в рамките на ветеринарните проверки. За разлика от становището на ответника в съдебното заседание тук въпросът се отнася не само до правата на производителите на месо, но и до тези на износителите, доколкото жалбоподателят е осъществявал част от износа на месо за Германия чрез своето германско дъщерно дружество ESS FOOD [28]. Следователно жалбоподателят е стопански субект, който в противовес на твърденията на ответника несъмнено извършва трансгранична икономическа дейност (производство в Дания и продажба в Германия).

69. В Решение по дело Комисия/Германия [29] Съдът пояснява, че дадена директива създава права и задължения за частноправните субекти, когато с точни и подробни разпоредби задължава държавите членки да въведат съвкупност от забрани, разрешения и процедури за контрол. Тези условия обаче в конкретния случай са изпълнени само частично. Наистина разпоредбите на Директива 89/662 предвиждат редица процедури за контрол и предоставяне на информация между компетентните длъжностни лица в държавите членки, но въз основа на чисто имплицитното задължение за толериране на ветеринарните проверки в държавата на произход или допустимите съгласно член 5, параграф 1, буква а) от Директива 89/662 ветеринарни проверки на място с недискриминационен характер в държавата членка по местоназначение може да се изведат еднозначно твърде малко права, на които производител или търговец на месо да може да евентуално се позове пред компетентните органи. Тук става дума изключително за процесуални права на заинтересуваните лица, например правото на избор на изпращача или на негов представител съгласно член 7, параграф 1, буква б) от Директива 89/662 между унищожаване на стоките или използване на стоките за други цели, включително връщането им. По-нататък разпоредбите на член 8, параграф 2 от Директива 89/662 предвиждат задължения на компетентните органи спрямо изпращача или неговия представител във връзка със съобщаването на взетите от компетентния орган решения и мотивите за такива решения, както и с уведомяването за евентуалните възможности за правна защита.

70. Ето защо е ясно, че посочените разпоредби на Директива 89/662 по същество се свеждат до правила относно процесуалните аспекти на осъществяваните административни проверки, като в този смисъл на производителите и търговците на свинско месо е отредена пасивна роля, доколкото те следва да търпят мерките на компетент-

27 — Вж. Решение по дело Комисия/Германия от 12 ноември 1998 г. (посочено в бележка под линия 17, точка 27) по производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, в което Съдът постановява, че „посочените директиви (Директива 64/433, изменена с Директива 91/497, и Директива 89/662) спадат към мерките за поетапно изграждане на вътрешния пазар“.

28 — Вж. точка 23 от становището на жалбоподателя.

29 — Решение от 28 февруари 1991 г. по дело Комисия/Германия (C-131/88, Recueil, стр. I-825, точка 7).

ните органи. Следователно разпоредбите на директивата не предоставят права с достатъчно ясно съдържание, при нарушаването на които съответният кръг от лица да разполагат с право на иск за отговорност на държавата.

71. Индивидуални права не могат да се изведат и от член 5, параграф 1, буква о) и член 6, параграф 1, буква б), подточка iii) от Директива 64/433, изменена с Директива 91/497, тъй като тези разпоредби само въвеждат задължението на националните органи да обявяват за негодно за консумация от човека месото, което има силно изразена полова миризма. Същевременно разпоредбите на директивата налагат и задължението месото от некастрирани мъжки свине с тегло над 80 килограма да бъде идентифицирано със специална маркировка и подложено на топлинна обработка. Така основната цел на директивите е хармонизирането на ветеринарните проверки и на принципите относно здравната безопасност. Това хармонизиране следва да бъде постигнато чрез надлежно изпълнение от страна на държавите членки на предвидените в посочените директиви задължения. Тези директиви не са предназначени за защита на правата на производителите, а само задължават държавите членки да извършват определени действия.

72. Трябва да се подкрепи застъпваното от жалбоподателя по главното производство правно становище, че тези разпоредби следва да се тълкуват в смисъл, че забраняват на държавите членки да налагат на търговците по-високи изисквания от уредените в член 6. Това тълкуване е предложено от генералния адвокат La Pergola в заключението му от 3 февруари 1998 г. по дело Комисия/Германия [30] и е потвърдено с Решение на Съда от 12 ноември 1998 г. [31] И все пак, както правилно посочва полското правителство

30 — В своето заключение от 3 февруари 1998 г. по дело Комисия/Германия (C-102/96, Recueil, стр. I-6871, точка 8) генералният адвокат La Pergola посочва, че наложените от германските органи задължения за маркиране и топлинна обработка на свинското месо без съмнение нарушават член 6, параграф 1, буква б), подточка iii). Според него текстът на тази разпоредба е ясен и недвусмислен: на маркиране и топлинна обработка подлежи единствено трупно месо с тегло над 80 кг, освен ако предприятието е в състояние да гарантира посредством общ метод или при липсата на такъв — по признат от компетентния орган на страната на произход метод, „че трупното месо, което има силно изразена полова миризма, може да бъде идентифицирано“. Германските органи обаче изискват маркиране и топлинна обработка и за трупно месо с по-ниско тегло от посочената гранична стойност от 80 кг. Освен това изискването се налага независимо дали органите в страната на произход използвали подходящ метод за идентификация на месото със силно изразена полова миризма; в оспорвания текст се посочва изрично, че „единствено измененият имуноензимен тест на професор Claus е признат като специфичен метод за идентифициране на андростенона“. Ето защо генералният адвокат счита, че е налице нарушение на член 6, параграф 1, буква б), подточка iii).

31 — Вж. Решение по дело Комисия/Германия от 12 ноември 1998 г. (посочено в бележка под линия 17, точки 32 и 33). Вж. също и *Aubry-Caillaud*, F. La libre circulation des marchandises — nouvelle approche et normalisation européenne. Paris 1998, p. 68, където се посочва, че при пълно хармонизиране компетентните органи на държавите членки вече не могат да поставят различни от заложените в общностното право изисквания за търговия със стоки от други държави членки.

в становището си [32], това в никакъв случай не означава, че от наложено на държава членка задължение безусловно биха могли да произтекат субективни права на частноправни субекти. Друго тълкуване би означавало за индивидуално право да се приеме всеки интерес на икономическите оператори, който би бил удовлетворен при премахването на пречки за търговския обмен в Общността. Само по себе си обстоятелството, че дадена правна разпоредба създава предимства за гражданите, не е достатъчно, за да възникне субективно право; то може най-многото да осигури по непряк път по-благоприятни правни последици [33]. Съгласно теорията за субективните публични права субективно право възниква, когато повелителна правна разпоредба обслужва не само обществения интерес, а най-малкото и интересите на частноправните субекти. Затова за целите на предявяването на иск за отговорност на държавата би трябвало с оглед на досегашната практика на Съда да се постави въпросът дали нарушената правна норма предоставя на увреденото лице субективно право в смисъл на правно защитено положение [34]. Като се имат предвид изложените по-горе изводи във връзка с релевантните в конкретния случай директиви, отговорът според мен категорично е отрицателен.

4. Заключение

73. Ето защо на първия преюдициален въпрос следва да се отговори, че разпоредбите на член 5, параграф 1, буква о) и член 6, параграф 1, буква б), подточка iii) от Директива 64/433, изменена с Директива 91/497, във връзка с разпоредбите на член 5, параграф 1 и членове 7 и 8 от Директива 89/662 не поставят в случай на неправилно транспониране или прилагане производителите и търговците на свинско месо в правно положение, в което могат да реализират право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право.

32 — Писмено становище на полското правителство, точка 14.

33 — В този смисъл вж. *Maurer,* H. Allgemeines Verwaltungsrecht. 11. ed., München 1997. § 8, 8, p. 152; във връзка с иск за отговорност на държавата вж. *Nettesheim,* M. Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien. Berlin 1999, стр. 43, според когото за да се приеме, че дадена директива предоставя субективни права, е необходимо тя да „осигурява съществена подкрепа на заслужаващи защита интереси на частноправни субекти". Според автора не е достатъчно „разпоредбата за транспониране да засяга сферата на интереси на частноправните субекти". Също толкова недостатъчно е и произтичащите от разпоредбите на директивата действия „да засягат делата на частноправните субекти по начин, който способства за удовлетворяване на техните интереси". По този начин авторът прави разграничение между просто „интереси" и „права" (като заслужаващи правна защита интереси). Според *Beljin,* S. Staatshaftung im Europarecht. Köln 2000, p. 139, някога тясното понятие за субективно право днес се приема като родово понятие за право в тесен смисъл и за правно защитени интереси и правни положения. Той счита, че правният интерес следва да се отличава от „чисто икономически, политически, естетически или други интереси". Според него когато става дума за странични правни последици, не е налице правна защита на интересите: това е чисто фактическо, а не нормативно уредено действие на правната норма, просто нейно „отражение".

34 — По принцип Съдът използва термина „индивидуални права", но несъмнено под това се разбира именно „субективни права". *Alexy,* R. Theorie der Grundrechte. Baden-Baden 1985, p. 164, разглежда от чисто правнотеоретична гледна точка субективните права като правни положения и отношения. В това отношение той се позовава на правнотеоретичните схващания на Бернхард Виндшайд и Рудолф фон Йеринг. Според Виндшайд субективното право е „предоставена от правния ред власт на волята, или господство на волята", а според Йеринг субективните права са „правно защитени интереси". Критиката на тези теории е довела до множество синтетични теории. От една страна, субективното право се определя като правна власт, предоставена на частноправния субект от правната система и предназначена да бъде средство за удовлетворяване на човешки интереси. Георг Йелинек от своя страна го определя като „правно призната и защитена власт на волята, насочена към блага или интереси". Според *Maurer,* H. (посочено по-горе, бележка под линия 33), § 8, точка 2, стр. 149, от гледна точка на гражданите субективното публично право е „предоставената на частноправния субект по силата на публичното право правна власт да изисква определено поведение от държавата с цел преследване на собствените си интереси".

B — *По втория въпрос*

74. В случай че въпросните директиви не предоставят права на тези частноправни субекти, с втория си преюдициален въпрос Bundesgerichtshof пита дали последните могат да се позоват на нарушение на свободното движение на стоки съгласно член 28 ЕО, за да обосноват право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право.

1. Основните свободи като субективни публични права

75. Според практиката на Съда индивидуални права могат да произтекат и от съдържащите се в първичното право разпоредби относно основните свободи. Основните свободи не само създават обективно право, но и предоставят на частноправните субекти правната власт да се позовават на тези правни норми спрямо задължените правни субекти. Тъй като основните свободи предоставят такъв правен статут спрямо публичната власт, те могат да бъдат наречени субективни публични права [35]. Следователно ако бъдат нарушени, това принципно би могло да обоснове право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право. Същото важи безспорно и за разглежданите в настоящото дело разпоредби във връзка със свободното движение на стоки [36].

76. В Решение по дело Brasserie du Pêcheur [37] Съдът приема, че при нарушение на член 28 ЕО е налице първото условие за правото на иск за отговорност на държавата по силата на общностното право, тъй като тази разпоредба „не само налага забрана на държавите членки, но и гарантира права на частноправните субекти, които следва да бъдат защитавани от националните юрисдикции“.

77. С Решението си по дело Hedley Lomas [38] Съдът потвърждава това становище и същевременно приема, че то се отнася и до вътреобщностната търговия с кланично месо. Повод за преюдициалното запитване по това дело е спор между

35 — В този смисъл вж. *Kingreen*, T., в Calliess/Ruffert, посочено по-горе, бележка под линия 18, чл. 28—30, точка 9, стр. 578; от същия автор: Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Berlin 1999, p. 23 sq.

36 — Така *Müller-Graff*, P.-C. Kommentar über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze. Baden-Baden 2003, Bd. 1, Art. 28, 316, p. 1065, посочва, че държавата членка е длъжна да поправи причинена на частноправен субект вреда, ако е предприела мерки в нарушение на разпоредбите на член 28 ЕО или не е предприела мерки за защита на свободното движение на стоки от накърняващи го действия на частноправни субекти, стига да са налице другите условия за предявяване на иск за отговорност на държавата по силата на общностното право.

37 — Решение по дело Brasserie du Pêcheur и Factortame (посочено в бележка под линия 9, точка 54).

38 — Решение по дело Hedley Lomas (посочено в бележка под линия 9, точки 27—29) във връзка с цитираното в него Решение от 29 ноември 1978 г. по дело Pigs Marketing Board (83/78, Recueil, стр. 2347, точки 66 и 67), в което Съдът постановява, че „разпоредбите на членове 30 и 34 от Договора, както и тези на Регламент 2795/75 [се] прилагат пряко и по този начин на правните субекти се [предоставят] права, които съдебните органи на държавите членки са длъжни да защитават“.

дружеството Hedley Lomas Ltd и Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (министерство на земеделието, рибарството и храните) на Англия и Уелс относно отказа на министерството да издаде разрешение на Hedley Lomas Ltd за износ на живи, предназначени за клане овце за Испания. Отказът е бил обоснован с начина на третиране на животните в испанските кланични предприятия, който противоречал на разпоредбите на Директива 74/577/ЕИО относно зашеметяването на животните при клане. Съдът постановява, че отказът за издаване на разрешение за износ представлява количествено ограничение на износа в нарушение на член 28 ЕО, което не е обосновано със съображенията по член 30 ЕО, и подчертава, че разпоредбите на член 28 ЕО предоставят права на частноправните субекти. Тъй като към момента на правонарушението Обединеното кралство не е трябвало да приема законодателни решения и не е разполагало с почти никакво право на преценка, Съдът приема, че самото нарушение на първичното право съставлява достатъчно съществено нарушение.

78. Все пак трябва да се разгледа и въпросът дали при наличието на директива за хармонизиране в съответната област увредените лица биха могли да се позоват на първичното право и дали тази директива не представлява единствената уредба, спрямо която следва да се преценяват задълженията на държавата членка или — ако случаят е такъв —евентуалната отговорност на държавата членка. Във връзка с това следва да се посочи Решение по дело Комисия/Германия [39], в което Съдът установява, че разпоредбите относно установяването на силно изразена полова миризма на некастрираните мъжки свине са хармонизирани.

2. Предимство на вторичното право

79. Като довод срещу възможността за пряко позоваване на разпоредбите на първичното право относно основните свободи би могло да се разглежда застъпеното в постоянната съдебна практика становище на Съда, че след окончателното хармонизиране на дадена материя на общностно равнище чрез приемането на директива всяка национална правна уредба от тази материя следва да се преценява въз основа на разпоредбите на директивата, а не въз основа на разпоредбите на Договора за ЕО [40]. Във връзка с това Съдът изтъква, че както директивите, така и цялото вторично общностно право трябва да се тълкуват с оглед на разпоредбите на Договора за ЕО относно свободното движение на стоки.

80. За разлика от своята предишна съдебна практика напоследък Съдът не само изрично изключва възможността за позоваване на заложените в първичното право съображения за обосноваване по член 30 ЕО, но и не допуска прилагане на

39 — Решение по дело Комисия/Германия от 12 ноември 1998 г. (посочено в бележка под линия 17, точки 29 и 36).

40 — Решение от 5 октомври 1977 г. по дело Tedeschi (5/77, Recueil, стр. 1555, точка 35), Решение от 30 ноември 1983 г. по дело Van Bennekom (227/82, Recueil, стр. 3883, точка 35), Решение от 12 октомври 1993 г. по дело Vanacker и Lesage (C-37/92, Recueil, стр. I-4947, точка 9), Решение от 5 октомври 1994 г. по дело Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, Recueil, стр. I-5077, точка 31), Решение от 11 юли 1996 г. по дело Bristol-Myers Squibb и др. (C-427/93, C-429/93 и C-436/93, Recueil, стр. I-3457, точка 25), Решение от 13 декември 2001 г. по дело Daimler Chrysler (C-324/99, Recueil, стр. I-9897, точка 32) и Решение от 11 декември 2003 г. по дело Deutscher Apothekerverband (C-322/01, Recueil, стр. I-14887, точка 64).

самия член 28 ЕО като критерий за правна преценка [41]. Вторичното право конкретизира първичното и в този смисъл представлява единственият критерий за преценка на действията на държавите членки [42]. По тази причина отпада възможността за позоваване на някое от съображенията за обосноваване. Решенията по дела Deutscher Apothekerverband [43], Radlberger Getränkegesellschaft [44] и Denkavit [45] неотдавна потвърдиха описаната съдебна практика [46].

81. В постановените досега съдебни решения е трябвало да се провери съвместимостта на дадено национално правило с общностното право, а също и дали държавата членка е изпълнила задълженията си по съответната директива. Аз обаче не мисля, че изводите на Съда, според които директивата е единствената уредба, спрямо която следва да се преценяват такива случаи, могат да се приложат и към настоящия случай.

82. В настоящия случай нарушените от ответника директиви се отнасят единствено до процесуалните аспекти на ветеринарно-санитарните проверки. Ако обаче с дадена директива се уреждат само процесуални въпроси [47], по мое мнение не може да се приеме, че волята на общностния законодател е с тази директива да създаде и права за гражданите на Съюза и така да им отнеме възможността да се позовават на правото на свободно движение на стоки по член 28 ЕО.

83. При така предложеното тълкуване не съществува и опасност от заобикаляне на изведените в практиката на Съда условия за правото на иск за отговорност на държавата по силата на общностното право. Нарушаването на разпоредбите на директива, която поради процесуалния си характер не предоставя субективни права, не може — поне не per se — да е основание за реализиране на отговорността на държавата по силата на общностното право. Всъщност следва да се провери дали нарушението на тези процесуални разпоредби не води и до нарушение на субективните права на граждани на Съюза за достъп до пазара съгласно член 28 ЕО. В конкретния случай проверката е задължение на националните юрисдикции. Следователно в разрез със становището на германското правителство нарушението на разпоредба на дадена директива не предполага автоматично и нарушение на член 28 ЕО, така че не съществува опасност от неограничена отговорност на държавите членки.

41 — Решение по дело Deutscher Apothekerverband (посочено в бележка под линия 40, точка 65), Решение от 14 декември 2004 г. по дело Radlberger Getränkegesellschaft (C-309/02, Recueil, стр. I-11763, точка 53) и Решение от 13 януари 2005 г. по дело Denkavit (C-145/02, Recueil, стр. I-51, точка 22).

42 — Вж. също Kingreen, T., в Calliess/Ruffert (посочено по-горе, бележка под линия 35), чл. 28—30, точка 18, който твърди, че вторичното право е „средството, чрез което се осъществява основополагащото за правната система на Съюза формулиране и конкретизиране на основните свободи под формата на конкретни, разграничени права и задължения“.

43 — Решение по дело Deutscher Apothekerverband (посочено в бележка под линия 40, точка 65).

44 — Решение по дело Radlberger Getränkegesellschaft (посочено в бележка под линия 41, точка 53).

45 — Решение по дело Denkavit (посочено в бележка под линия 41, точка 22).

46 — *Kingreen*, T. (посочено по-горе, бележка под линия 35), стр. 151; същият автор в Calliess/Ruffert (посочено по-горе, бележка под линия 18), чл. 28—30, точка 18, обяснява, че Съдът най-често разглежда съотношението между основните свободи и вторичното общностно право като проблем във връзка с обосноваването на дадено нарушение: при липса на компетентност на държавите членки възможността за позоваване на съображенията за обосноваване отпада, ако и доколкото конкретната хипотеза е уредена във вторичното право. Авторът обаче посочва също, че особено в по-новата си съдебна практика Съдът разглежда въпроса и от гледна точка на приложното поле.

47 — Вж. точка 71 от настоящото заключение.

3. Заключение

84. Ето защо отговорът на втория преюдициален въпрос би следвало да бъде, че датските производители и търговци на свинско месо имат право да се позовават на нарушение на свободното движение на стоки по член 28 ЕО, за да реализират право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право. Все пак националните юрисдикции са длъжни да проверят дали нарушаването на разпоредби на директиви, които не предоставят субективни права, води до нарушаване на правото на гражданите на Съюза на достъп до пазара съгласно член 28 ЕО.

Г — *Обуславящ въпрос към третия и четвъртия въпрос*

85. Както третият, така и четвъртият въпрос се отнасят до последиците от общностното право за националните разпоредби за давността. От акта за преюдициално запитване [48] обаче става ясно, че Bundesgerichtshof най-напред иска отговор на един обуславящ въпрос, а именно дали прилагането на тригодишния давностен срок съгласно член 852, параграф 1 от BGB е в разрез с общностните принципи на равностойност и ефективност.

48 — Акт за преюдициално запитване на Bundesgerichtshof от 12 октомври 2006 г., стр. 20, точка 24.

1. Компетентност на националните законодателни органи

86. Първо следва да се отбележи, че с изключение на член 46 от Статута на Съда във връзка с извъндоговорната отговорност на Общността общностното право не определя правила относно давностните срокове при искове за обезщетение, основани на отговорността на държавата.

87. От постоянната практика на Съда [49] може по-скоро да се направи заключение, че последиците от причинената вреда следва да се поправят в рамките на националното право относно отговорността. При липса на общностна правна уредба във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции и да се уредят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират пълната защита на правата, които страните в процеса черпят от общностното право.

88. По тази причина Съдът изрично е приел, че законовото определяне на преклузивни срокове за предявяване на искове в данъчната област [50] е от компетентността на държавите членки. Във

49 — Решение по дело Francovich и др. (посочено в бележка под линия 5, точки 37, 42).

50 — Решение от 10 юли 1997 г. по дело Palmisani (C-261/95, Recueil, стр. I-4025, точки 27 и 28), Решение от 17 юли 1997 г. по дело Texaco и Olieselskabet Danmark (C-114/95 и C-115/95, Recueil, стр. I-4263, точка 46), Решение от 2 декември 1997 г. по дело Fantask (C-188/95, Recueil, стр. I-6783, точки 47—49) и Решение от 15 септември 1998 г. по дело Edis (C-231/96, Recueil, стр. I-4951, точки 33 и 34).

връзка с това е логично да се приеме, че държавите членки са компетентни да определят давностния срок при искове за обезщетение, основани на отговорността на държавата по силата на общностното право [51], и то независимо дали в правния ред на държавите членки тези срокове спадат към материалноправните или към процесуалноправните предпоставки за упражняване на правото на иск, съответно за реализиране на отговорността на държавата [52].

2. Изисквания за равностойност и ефективност

89. Освен това Съдът пояснява, че определянето на разумни срокове представлява конкретно приложение на основния принцип на правната сигурност, поради което преклузивните и давностните срокове принципно са съвместими с общностното право, стига условията за прилагането им да съответстват на принципите на равностойност и ефективност [53].

90. От една страна, принципът на равностойност предполага, че уредените в правото на отделните държави членки материални и процесуални предпоставки за правото на обезщетение за вреди не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които се прилагат за аналогични искове, основани единствено на националното право. От друга страна, според принципа на ефективност тези предпоставки не следва да бъдат уредени така, че да правят практически невъзможно или прекомерно трудно получаването на обезщетение [54].

51 — В този смисъл вж. *Pestalozza*, C. Roß und Reiter: Art. 34 GG und die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung — Gemeinwohl und Verantwortung: Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag. — Berlin 2000, p. 291, според когото доколкото общностното право и член 34 от Основния закон на Федерална република Германия не предвиждат подробни правила, германското право се прилага субсидиарно към исковете за отговорност по силата на общностното право. В тази връзка авторът посочва разпоредбите на гражданското право относно съпричиняването, както и разпоредбите относно давностните срокове. *Gellermann*, EUV/EGV. Rudolf Streinz. München 2003, Bd. 57, Art. 288, 56, счита, че срокът, след чието изтичане искът за обезщетение се погасява по давност, се определя според съответните правила на националното право. Според него позоваването на член 46 от Статута на Съда било неправилно, защото макар искът за отговорност на държавата наистина да се отнасял до общностното право, конкретното му правно основание се намирало в националното право. В този смисъл държавите членки си запазвали правото да определят давностните срокове, като следвало да се спазват единствено изискванията на принципа на ефективност и забраната на дискриминацията. Подобно становище изразява и *Hidien*, J. (посочено по-горе, бележка под линия 7), стр. 71. Според *Kischel*, U. Gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung zwischen Europarecht und nationaler Rechtsordnung. — Europarecht, No 4, 2005, p. 450, по отношение на давностните срокове важи принципът на процесуалната автономия на държавите членки, при това независимо дали в националното право тези срокове се разглеждат като част от материалното или процесуалното право.

52 — В германското право се прави разлика между преклузивни и давностни срокове в зависимост от действието им. При преклузивните срокове правото се прекратява с изтичането на срока, докато изтичането на давността само предоставя право на насрещната страна да откаже изпълнение. При съдебен спор изтичането на преклузивния срок се взема предвид служебно, а изтичането на давността — само ако е направено възражение в този смисъл. Докато давността засяга единствено притезанието (член 194 BGB), преклузивният срок засяга и други, преди всичко потестативни права, но по изключение и притезанието (вж. *Palandt/Heinrichs*, H. Bürgerliches Gesetzbuch. 64. ed., München 2005, представяне на член 194, точка 13).

53 — Вж. Решение от 16 декември 1976 г. по дело Rewe (33/76, Recueil, стр. 1989, точка 5), Решение по дело Comet (45/76, Recueil, стр. 2043, точки 13 и 16), Решение по дело Francovich и др. (посочено в бележка под линия 5, точка 43), Решение от 14 декември 1995 г. по дело Peterbroeck (C-312/95, Recueil, стр. I-4599, точки 14 и сл.), Решение по дело Palmisani (посочено в бележка под линия 50, точка 27), Решение от 1 юни 1999 г. по дело Eco Swiss (C-126/97, Recueil, стр. I-3055, точка 45), Решение от 22 февруари 2001 г. по дело Camarotto и Vignone (C-52/99 и C-53/99, Recueil, стр. I-1395, точки 28 и 30), Решение от 20 септември 2001 г. по дело Courage и Crehan (C-453/99, Recueil, стр. I-6297, точка 29) и Решение от 13 юли 2006 г. по дело Manfredi (C-295/04—C-298/04, Recueil, стр. I-6619, точка 62). В този смисъл вж. и *Von Bogdandy*, A. Das Recht der Europäischen Union. Eberhard Grabitz/Meinhard Hilf. Bd. I, München 2007, Art. 10. 48, 54, 54a.

54 — Решение по дело Francovich и др. (посочено в бележка под линия 5, точки 41—43), Решение по дело Norbrook Laboratories (посочено в бележка под линия 9, точка 111) и Решение от 30 септември 2003 г по дело Köbler (C-224/01, Recueil, стр. I-10239, точка 58).

91. По принцип националните юрисдикции следва да проверяват дали процесуалните разпоредби на държавата членка отговарят на тези условия, тъй като съгласно закрепения в член 10 ЕО принцип за сътрудничество именно националните юрисдикции следва да предоставят на частноправните субекти произтичащата от непосредственото действие на общностното право правна защита. Ето защо ако установи несъответствие между вътрешноправна норма и общностното право, националната юрисдикция не трябва да прилага тази норма [55].

92. Все пак абстрактната преценка кога горепосочените условия са изпълнени е от компетентността на Съда, който в рамките на правомощието си да се произнася преюдициално на основание на член 234 ЕО следва да гарантира еднаквото прилагане на общностното право [56].

93. Що се отнася до спазването на принципа на равностойност, по мое мнение той не е пречка за определянето на тригодишен давностен срок като предвидения в член 852, параграф 1 от BGB в старата му редакция, тъй като според представените от запитващата юрисдикция данни свързаните с общностното право положения явно се третират по същия начин като вътрешноправните.

94. От гледна точка на принципа на ефективност не е ясно по какъв начин тригодишният давностен срок би затруднил или дори осуетил упражняването на правата, предоставени от общностния правен ред [57], като се има предвид, че Съдът, от една страна, принципно разглежда националните преклузивни и давностни срокове като съвместими с общностното право, а от друга — в Решение по дело Palmesani [58] приема за допустим от гледна точка на действащото към онзи момент общностно право дори едногодишен преклузивен срок за иск за обезщетение за вреди. Същото важи и за преклузивни или давностни срокове от две [59], три [60] или пет години за искове относно връщане на полученото без основание [61].

3. Заключение

95. Следователно трябва да се заключи, че прилагането на тригодишен срок, след чието изтичане се погасява правото на иск за обезщетение въз основа на отговорността на държавата по силата на общностното право, не е в противоречие с общностноправните принципи на равностойност и ефективност.

55 — Както вече посочва генералният адвокат Cosmas в своето заключение от 23 януари 1997 г. по дело Palmisani (C-261/95, Recueil, стр. I-4025, точка 20).

56 — Вж. заключението на генералния адвокат Cosmas по дело Palmisani (посочено в бележка под линия 55, точка 21), както и решението по това дело (посочено в бележка под линия 50, точка 33).

57 — Това становище е застъпено и в доктрината. Вж. например Gellermann (посочено по-горе, бележка под линия 7), член 288, точка 56; *Hidien,* J. (посочено по-горе, бележка под линия 7, стр. 72); *Schwarzenegger,* P. Staatshaftung — Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht. Wien 2001, p. 137; *Ossenbühl,* F. Staatshaftungsrecht. 5. ed., München 1998, p. 520, за които тригодишният давностен срок несъмнено съответства на общностното право. Вж. също и *Draft Common Frame of Reference,* която е изработена от *Study Group on a European Civil Code* и *Research Group on EC Private Law (Acquis Group)* и която в част III, 7:201 предвижда общ давностен срок от три години (вж.: Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law — Draft Common Frame of Reference, Interim Outline Edition. Christian von Bar et al. München 2008, p. 185).

58 — Решение по дело Palmisani, посочено в бележка под линия 50.

59 — Решение по дело Camarotto и Vignone (посочено в бележка под линия 53, точка 30).

60 — Решение по дело Edis, посочено в бележка под линия 50.

61 — Решение от 17 юли 1997 г. по дело Haahr Petroleum (C-90/94, Recueil, стр. I-4085, точка 49) и Решение по дело Fantask (посочено в бележка под линия 50, точка 49).

Д — *По третия въпрос*

1. Релевантност на преюдициалния въпрос

96. С третия си въпрос Bundesgerichtshof иска по същество да се установи дали когато Комисията на Европейските общности е започнала производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 226 ЕО, общностното право изисква предвиденият от националната правна уредба давностен срок за правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата поради неправилно транспониране на директива, да бъде прекъснат или спрян, докато трае това производство, при положение че в тази държава не съществува ефективно правно средство за защита, което да я принуди да транспонира дадена директива.

97. От акта за преюдициално запитване следва, че на 27 март 1996 г. срещу Федерална република Германия е предявен иск за установяване на неизпълнение на задължения, по който на 12 ноември 1998 г. е постановено решение, установяващо въпросното неизпълнение. Увредените лица узнават за първите вредоносни последици още през 1993 г., но едва през декември 1999 г. предявяват иск за обезщетение, за да ангажират отговорността на държавата. Ако — както приема Bundesgerichtshof — следва да се приложи тригодишният давностен срок, предвиден в член 852, параграф 1 от BGB в старата му редакция по отношение на иска за обезщетение въз основа на отговорността на длъжностни лица съгласно германското право [62], и ако се вземе предвид узнаването на обстоятелствата, които съставляват разумно основание за предявяване на такъв иск, то според становището на Bundesgerichtshof давностният срок би започнал да тече, считано от средата на 1996 г. [63] Следователно не може да се

62 — Според постоянната съдебна практика за да гарантират цялостното прилагане на общностното право, държавите членки трябва не само да хармонизират правните си системи с общностното право, но и да създадат достатъчно определени, ясни и прозрачни условия, за да могат частноправните субекти да се запознаят с правата си в пълния им обем и да се позоват на тях пред националните юрисдикции (вж. в този смисъл, във връзка с директивите, Решение от 28 февруари 1991 г. по дело Комисия/Италия, C-360/87, Recueil, стр. I-791, точка 12 и Решение от 15 юни 1995 г. по дело Комисия/Люксембург, C-220/94, Recueil, стр. I-1589, точка 10; вж. също Решение от 18 януари 2001 г. по дело Комисия/Италия, C-162/99, Recueil, стр. I-541, точки 22—25 и Решение от 6 март 2003 г. по дело Комисия/Люксембург, C-478/01, Recueil, стр. I-2351, точка 20). Както посочвам в заключението си от 13 септември 2008 г. по дело Комисия/Люксембург (C-319/06, Сборник, стр. I-4323, точка 75), този принцип трябва да важи с пълна сила, когато правото на държавите членки налага на частноправните субекти задължения и предвижда санкции за неизпълнението им. По мое мнение правното положение трябва да бъде ясно и по отношение на приложимите разпоредби за давностните срокове, за да може лицето, което е претърпяло вреди поради нарушение от страна на държавата членка на разпоредбите на общностното право, да предяви иск за отговорност на държавата преди изтичането на давностния срок за това. Bundesgerichtshof се основава на приложимостта на член 852, параграф 1 от BGB и следователно несъмнено приема, че по силата на германското право по отношение на искове за обезщетение, основани на отговорността на държавата по силата на общностното право, се прилагат разпоредбите за отговорността на длъжностните лица с предвидения в тях тригодишен давностен срок, а не принципите на така нареченото „посегателство до степен на отнемане“ с неговия 30-годишен давностен срок. Във връзка с това в точка 23 от акта за преюдициално запитване Bundesgerichtshof се позовава на преобладаващото в доктрината мнение. Вж. също *Schulze*, G. Staatshaftung (Art. 288 EGV, § 839 BGB). — Zivilrecht unter europäischem Einfluss. Martin Gebauer/Thomas Wiedmann. Stuttgart 2005, cap. 16, 29, p. 649, който изхожда от приложимостта на разпоредбите за отговорността на длъжностните лица за непозволено увреждане.

63 — Вж. акта за преюдициално запитване на Bundesgerichtshof от 12 октомври 2006 г., точки 33 и 42. Bundesgerichtshof обосновава становището си със съдебната практика на висшите германски юрисдикции за изчисляване на давностните срокове при искове за обезщетение за вреди, както и с преобладаващото мнение в доктрината. Тази юрисдикция се основава на разбирането, че още в средата на 1996 г. е било възможно да се предяви иск за обезщетение за вреди и затова срокът е започнал да тече от този момент. От една страна, Bundesgerichtshof взема предвид момента на узнаването от увреденото лице за вредоносните последици (точка 34), а от друга — обстоятелството, че вредите са следствие от многократни, повтарящи се действия, а не от едно-единствено продължавано деяние (точка 42).

изключи възможността искът за отговорност на държавата да се явява погасен по давност. По тази причина с оглед на разрешаването на спора по главното производство е релевантно да се установи дали предявяването от Комисията на иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка е оказало влияние върху посочения давностен срок.

2. Производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка като механизъм за обективен контрол за законосъобразност

98. Първо следва да се напомни, че съгласно Решение по дело Brasserie du Pêcheur [64] възникването на право на обезщетение, основано на отговорността на държава членка, не зависи от установяването на съответното нарушение със съдебно решение в производство по член 226 ЕО.

99. Освен това според мен специфичната функция на производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка не допуска да се приеме, че давностният срок се прекъсва или спира при предявяването на иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка. За разлика от производството пред националната юрисдикция производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 226 ЕО не служи за защита на интересите на частноправни субекти, а по-скоро е производство за обективен контрол за законосъобразност [65], което позволява на Комисията да се намеси в интерес на Общността при нарушение на обективното общностно право от страна на държавите членки, без да е необходимо да е налице нарушаване на права на самата Комисия или на права на гражданите на Съюза [66].

100. Затова с оглед на ролята ѝ на пазител на Договора само Комисията има компетентност да реши дали е подходящо да започне процедура за установяване на неизпълнение на задължения и евентуално за кое действие или бездействие на съответната държава членка трябва да започне тази процедура [67]. Това право на преценка на Комисията изключва правото на частноправните субекти да изискват от тази институция да заеме определено становище. Именно затова частноправните субекти не могат да изискват образу-

64 — Решение по дело Brasserie du Pêcheur и Factortame (посочено в бележка под линия 9, точка 54).

65 — *Cremer*, W., в Calliess/Ruffert (посочено по-горе, бележка под линия 18), чл. 226, точка 2, стр. 1979, говори за „производство за обективен контрол за законосъобразност“. *Lenaerts*, K. The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union. — Common Market Law Review. 2007, No 6, p. 1636, припомня, че целта на производството за неизпълнение на задължения от държава членка по член 226 ЕО е Съдът да установи дали държавата членка е нарушила общностното право. Защитата на частноправните интереси правилно не се посочва като цел на това производство.

66 — Решение от 4 април 1974 г. по дело Комисия/Франция (167/73, Recueil, стр. 359, точка 15), Решение от 10 май 1995 г. по дело Комисия/Германия (C-422/92, Recueil, стр. I-1097, точка 16) и Решение от 11 август 1995 г. по дело Комисия/Германия (C-431/92, Recueil, стр. I-2189, точка 21).
Във връзка с това вж. моето заключение от 28 март 2007 г. по дело Комисия/Германия (C-503/04, Сборник, стр. I-6153, точка 55). Затова от постоянната съдебна практика (вж. Решение от 8 декември 2005 г. по дело Комисия/Люксембург, C-33/04, Recueil, стр. I-10629, точка 65, Решение от 1 февруари 2001 г., по дело Комисия/Франция, C-333/99, Recueil, стр. I-1025, точка 23, Решение от 2 юни 2005 г. по дело Комисия/Гърция, C-394/02, Recueil, стр. I-4713, точки 14 и 15, и Решение от 10 април 2003 г. по дело Комисия/Германия, C-20/01 и C-28/01, Recueil, стр. I-3609, точка 29) произтича, че в рамките на своите правомощия по член 226 ЕО Комисията не е длъжна да доказва наличието на правен интерес. Всъщност тя има за задача да следи служебно и в общ интерес за прилагането на общностното право от държавите членки и да поиска установяване на евентуалното неизпълнение на произтичащите от него задължения с оглед преустановяването на това неизпълнение.

67 — Решение по дело Комисия/Германия от 11 август 1995 г. (C-431/92, посочено в бележка под линия 66, точка 22).

ване на производство по член 226 ЕО или дори предявяване на иск пред Съда. Изключено е също и подаването на жалба за отмяна съгласно член 230, параграф 4 ЕО срещу отказ на Комисията да предприеме действия [68].

101. Затова по мое мнение невъзможността частноправните субекти по правен път да изискат образуването на производство за установяване на неизпълнение на задължения от страна на държава членка, както и произтичащата оттук несигурност дали такава стъпка изобщо ще бъде предприета и точно кога, не позволяват прекъсването или спирането на давностния срок да зависи от предявяването на иск от Комисията за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, тъй като целта на прекъсването на давностния срок при предявяването на иск е именно да предотврати загубата на правото на иск на кредитора поради изтичане на срока, въпреки че той вече е предявил правото си по съдебен ред [69]. Това обаче предполага кредиторът действително да е предявил иск. След като обаче предявяването от Комисията на иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка не представлява същинско „предявяване на иск“, защото, както вече стана ясно, то не служи за защита на интересите на частноправни субекти, не виждам защо то би следвало да има действие върху прекъсването или спирането на давностния срок.

68 — Вж. Решение от 14 февруари 1989 г. по дело Star Fruit/Комисия (247/87, Recueil, стр. 291, точка 11), Решение от 17 май 1990 г. по дело Société nationale interprofessionnelle de la tomate и др./Комисия (C-87/89, Recueil, стр. I-1981, точка 6) и Решение на Съда от 9 януари 1996 г. по дело Koelman/Комисия (T-575/93, Recueil, стр. II-1, точка 71).

69 — Според Palandt/Heinrichs, H. (посочено по-горе, бележка под линия 52), член 204, точка 1 и коментар към член 194, точка 10, духът и целта на давностния срок изискват кредиторът да има възможност да предотврати изтичането на давностния срок чрез предявяване на иск. Ако той не се възползва от тази възможност, то погасяването на правото му поради изтичане на давностния срок е обосновано.

3. Липса на необходимост от привилегироване на иска за отговорност на държавата

102. Според мен е ирелевантен въпросът дали, както във връзка с това добавя запитващата юрисдикция, в националното право липсва ефективно правно средство за защита, чрез което увреденото лице да може пряко, тоест не чрез ангажиране на отговорността на държавата, да принуди държавата членка да отстрани пораждащото тази отговорност на държавата нарушение.

103. В това отношение следва все пак да се вземе предвид, че принципите на равностойност и ефективност наистина не допускат неблагоприятно третиране на общностноправните положения. Същевременно тези принципи не изискват привилегироване на общностноправните положения спрямо националните. Ако обаче се допусне производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка да оказва влияние върху национално производство, това би означавало привилегировано третиране въз основа на свързаното с него спиране или прекъсване на давностния срок.

4. Заключение

104. Ето защо на третия въпрос следва да се отговори, че принципите на общностното право относно отговорността на държавите членки и член 226 ЕО не изискват нито прекъсване на предвидения в националната правна уредба давностен срок на правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата за нарушение на общностното право, при образуване на производство за неизпълнение на задължения от държава членка, нито спиране на този срок, докато трае производството.

Е — *По четвъртия въпрос*

1. Въведение

105. Целта на четвъртия преюдициален въпрос е да се установи дали независимо от приложимото национално право давностният срок при иск за отговорност на държавата за неправилно транспониране на дадена директива започва да тече считано едва от момента на пълното транспониране на тази директива, или в съответствие с националното право този давностен срок започва да тече още от датата на проявление на първите вредоносни последици от това неправилно транспониране, когато могат да се предвидят и неговите последващи вредоносни последици. В случай че пълното транспониране оказва влияние върху началото на този давностен срок, запитващата юрисдикция иска да установи дали става въпрос за общо правило, или това е така единствено когато директивата предоставя право на частноправен субект.

106. При липса на релевантна общностноправна уредба относно изчисляването на давностния срок следва да се прилага националното право, като отново се спазват принципите на равностойност и ефективност. Актът за преюдициално запитване не дава основание да се приеме, че процесуалното третиране в германското право на исковете за отговорност на държавата за нарушение на общностното право се различава от третирането на съответните искове за обезщетение, които засягат единствено националното право. Следователно в конкретния случай точната проверка е от компетентността на запитващата юрисдикция.

107. Следователно в рамките на четвъртия въпрос трябва да се разгледа най-вече изискването за ефективност. Ето защо първо следва да се провери дали ако давностният срок не започва да тече, считано от момента на правилното транспониране на дадена директива в националното право, това би направило практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването от страна на частноправните субекти на правата, предоставени им от общностното право.

108. С изключение на жалбоподателя по главното производство явно нито една от останалите страни в производството не застъпва това мнение. Напротив, надделява становището, че разпоредбите на общностното право не задължават държавата членка да уреди давностните срокове така, че началният им момент да е едва моментът на правилното транспониране на дадена директива в националното право. Както с оглед на досегашната практика на Съда, така и предвид сравнението с правната уредба на давността по член 46 от Статута на Съда, това становище ми се струва по-правилно.

2. Практиката на Съда

109. Във връзка с искания за връщане на данък, събран в нарушение на дадена директива, Съдът постановява съвместимостта с общностното право на националните преклузивни срокове, които започват да текат и преди правилното транспониране на съответната директива [70].

110. Наистина в Решение по дело Emmott [71] Съдът приема, че до момента на правилното транспониране на директивата държавата членка, извършила нарушението, не може да се позове на просрочването на съдебния иск, предявен срещу нея от частноправен субект с оглед на защита на предоставените му с разпоредбите на тази директива права, и че срокът за предявяване на иск по националното право може да започне да тече едва от този момент.

111. Все пак в последващата си практика [72] Съдът пояснява, че Решение по дело Emmott е било обосновано от конкретните обстоятелства по делото, при които погасяването по давност напълно е лишило ищеца по главното производство от възможността да се позове на правото си на равно третиране по силата на съответната директива.

112. От преписката по делото обаче не следва, че подобно на делото Emmott, в настоящия случай действията на германските органи заедно с оспорвания давностен срок по член 852, параграф 1 от BGB в старата му редакция напълно са лишили жалбоподателя от възможността да се позове на своите права пред националните юрисдикции.

70 — Вж. например Решение от 15 септември 1998 г. по дело Spac (C-260/96, Recueil, стр. I-4997, точка 32), в което Съдът постановява, че „при обстоятелства като разглежданите в главното производство общностното право не е пречка държавата членка да възрази срещу искане за връщане на данък, събран в нарушение на дадена директива, като се позове на изтичането на предвиден в националното право преклузивен срок, който започва да тече от заплащането на съответния данък, дори когато към този момент директивата не е била правилно транспонирана в националното право“.

71 — Решение от 25 юли 1991 г. по дело Emmott (C-208/90, Recueil, стр. I-4269, точки 21—24). Съдът приема, че докато директива не бъде правилно транспонирана в националното право, правните субекти не могат да се запознаят със своите права в пълния им обем. Само правилното транспониране на директивата слага край на това положение на несигурност. Оттук Съдът заключава, че установеният в националното право срок за предявяване на иска може да започне да тече едва от този момент.

72 — Решение от 15 септември 1998 г. по дело Ansaldo Energia и др. (C-279/96, C-280/96 и C-281/96, Recueil, стр. I-5025, точки 19—21), Решение по дело Spac (посочено в бележка под линия 70, точки 27—32), Решение по дело Fantask (посочено в бележка под линия 50, точки 50—52), Решение по дело Texaco и Olieselskabet Danmark (посочено в бележка под линия 50, точка 48), Решение по дело Haahr Petroleum (C-90/94, посочено в бележка под линия 61, точка 52), Решение от 6 декември 1994 г. по дело Johnson (C-410/92, Recueil, стр. I-5483, точка 26) и Решение от 27 октомври 1993 г. по дело Steenhorst-Neerings (C-338/91, Recueil, стр. I-5475, точка 19).

3. Сравнение с правилата за погасителна давност по член 46 от Статута на Съда

113. В подкрепа на становището, че принципът на ефективност допуска давностният срок при искове за отговорност на държавата да започва да тече още преди правилното транспониране на съответната директива, може да се изтъкнат и принципите за времевите ограничения за предявяването на искове на основание член 288, параграф 2 ЕО за извъндоговорната отговорност на Европейската общност [73].

114. Именно въз основа на съдебната практика на общностните юрисдикции е прието, че давностният срок по член 46 от Статута на Съда не започва да тече, преди да бъдат изпълнени всички условия за възникването на задължение за поправяне на вредите, и по-специално — в случаите, когато отговорността е възникнала поради законодателен акт — преди да настъпят вредоносните последици от този акт [74]. За целта се взема предвид моментът, в който ищецът е узнал за вредоносното събитие [75].

115. При това положение не може да се твърди, че ако давностният срок започва да тече преди датата на правилното транспониране на директивата, това ще направи практически невъзможно или прекомерно трудно предявяването на искове за обезщетение, основани на отговорността на държавата. Следователно действащото общностно право не изисква да се вземе предвид моментът на пълното транспониране. Всъщност точният начален момент на давностния срок следва да се уреди в националното право [76].

73 — Според мен е оправдано принципите на извъндоговорната отговорност да бъдат разгледани във връзка с определянето на давностните срокове, още повече че при дефинирането на правното понятие за отговорност на държавата по силата на общностното право Съдът се опира на тези принципи (вж. *Lenaerts*, K., Arts, D., Maselis, I. посочено по-горе, бележка под линия 7). Както отговорността на Общността, така и отговорността на държавата по силата на общностното право са до голяма степен изведени в съдебната практика и са успоредно разработени от Съда. Функционалната успоредност на двата режима на отговорност задължително предполага да бъдат преценявани в съзвучие, доколкото не следва друго от компетентността на държавите членки да прилагат националното право при реализирането на отговорността на държавата по силата на общностното право. Това е довело до двупосочно влияние между насоките в съдебната практика при уточняването на фактическите предпоставки за двата режима (вж. също Schulze, G., посочено по-горе, бележка под линия 62, глава 16, точки 2 и 3, стр. 638).

74 — Вж. Решение от 27 януари 1982 г. по дело Birra Wührer и др./Съвет и Комисия (256/80, 257/80, 265/80, 267/80 и 5/81, Recueil, стр. 85, точка 10) и Решение по дело De Franceschi/Съвет и Комисия (51/81, Recueil, стр. 117, точка 10), съгласно които при предявен иск за отговорност срещу Общността давностният срок започва да тече едва когато са изпълнени всички условия за възникването на задължението за поправяне на вредите, и по-специално едва когато настъпят вредоносните последици. Вж. също Решение на Съда от 16 април 1997 г. по дело Hartmann/Съвет и Комисия (T-20/94, Recueil, стр. II-595, точка 107), Решение от 9 декември 1997 г. по дело Quiller и Heusmann (T-195/94 и T-202/94, Recueil, стр. II-2247, точка 114). Вж. още и заключението на генералния адвокат Sharpston от 22 ноември 2007 г. по дело Комисия/Cantina sociale di Dolianova (C-51/05 P, Сборник, стр. I-5341, точка 94). Според *Rengeling*, H.-W., Middeke, A., Gellermann, M. Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union. München 2003, § 9, 57, p. 202, давностният срок не започва да тече, преди да са изпълнени всички условия за възникването на задължението за поправяне на вредите, и по-специално преди да са настъпили вредоносните последици. Според тези автори следва да се вземе предвид моментът, в който ищецът е узнал за вредоносното събитие.

75 — Вж. Решение от 7 ноември 1985 г. по дело Adams (145/83, Recueil, стр. 3539, точки 50 и 51).

76 — В този смисъл вж. също Schwarzenegger, P. (посочено по-горе, бележка под линия 57), стр. 137, според когото началото на давностния срок принципно се определя съгласно националното право.

116. Като се имат предвид изложените погоре съображения, не следва да се отговаря на втората част на преюдициалния въпрос.

4. Заключение

117. Ето защо на четвъртия преюдициален въпрос следва да се отговори, че действащото общностно право изобщо не изисква давностният срок на правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата за неправилно транспониране на дадена директива и произтичащата от това (фактическа) забрана на вноса, да започне да тече едва считано от датата на пълното транспониране на тази директива.

Ж — *По петия въпрос*

1. Наличие на задължение за предотвратяване на вредите от засегнатото лице

118. С петия си въпрос запитващата юрисдикция най-напред иска да установи дали искът на жалбоподателя по член 839, параграф 1 от BGB може да бъде отхвърлен по съображението, че той умишлено или поради небрежност е пропуснал да предотврати настъпването на вредите посредством използването на правно средство за защита, и дали евентуалното прилагане на тази разпоредба нарушава принципите на равностойност и ефективност.

119. Според постановеното от Съда в Решение по дело Brasserie du Pêcheur [77] при определяне на подлежащите на обезщетяване вреди националният съд може да провери дали увреденото лице е проявило разумна грижа, за да избегне вредите или да ограничи техния размер, и по-специално дали е използвало своевременно всички правни средства за защита, с които е разполагало.

120. Освен това позовавайки се на Решение по дело Mulder и др., Съдът постановява, че съобразно общ принцип на правните системи на държавите членки, за да избегне риска от това само̀ да понесе вредите, увреденото лице трябва да

77 — Решение по дело Brasserie du Pêcheur и Factortame (посочено в бележка под линия 9, точка 84).

докаже, че е положило необходимата грижа, за да ограничи техния размер [78].

121. Затова Съдът приема, че при преценката на правото на обезщетение за вреди следва да се вземе предвид дали увреденото лице е проявило разумна грижа, за да избегне вредите или да ограничи техния размер, и по-специално дали е използвало своевременно всички правни средства за защита, с които е разполагало. Както правилно отбелязва Bundesgerichtshof в точка 49 от акта за преюдициално запитване, Съдът освен това вижда възможност не само за намаляване на размера на обезщетението при съпричиняване, но и за пълна загуба на правото на обезщетение.

122. Все пак посочената съдебна практика в никакъв случай не налага заключението, че пропускът на увреденото лице да използва първичен способ за защита срещу нарушение на правата му от страна на държавата принципно изключва правото му на обезщетение, както е според германското право. Напротив, следва да се приеме, че подобна възможност се взема предвид само по изключение, докато като общо правило виновното нарушение на задължението за предотвратяване на вредите води единствено до намаляване на размера на обезщетението [79].

123. В подкрепа на това становище може да се изтъкне и обстоятелството, че задължението за ограничаване на вредите е признато и с режима на извъндоговорната отговорност на Общността съгласно член 288, параграф 2 ЕО, като неспазването му води до намаляване или дори до пълно изключване на правото на обезщетение в зависимост от степента на съпричиняване [80].

124. По принцип изискването за ефективност не създава пречки при реализирането на отговорността на държавата, стига тълкуването и прилагането на националното право да са съобразени с тези принципи на общностното право и стига наред с пълната загуба на правото на обезщетение да се допуска и възможност за намаляване на размера му. Принципът на равностойност също не е пречка за прила-

78 — Решение по дело Brasserie du Pêcheur и Factortame (посочено в бележка под линия 9, точка 85) и цитираното в него Решение от 19 май 1992 г. по дело Mulder и др./Съвет и Комисия (C-104/89 и C-37/90, Recueil, стр. I-3061, точка 33).

79 — Вж. напр. *Hatje*, A. Die Haftung der Mitgliedstaaten bei Verstößen des Gesetzgebers gegen europäisches Gemeinschaftsrecht. — Europarecht, No 3, 1997, p. 305, който от гледна точка на доктрината посочва, че пропускът на увреденото лице да използва първичен способ за защита срещу нарушение на правата му от страна на държавата принципно не изключва правото му на обезщетение, а първоначално се отразява само върху размера на обезщетението. Вж. *Beljin*, S. (посочено по-горе, бележка под линия 33), стр. 67, който не смята, че Съдът допуска толкова крайни последици от съпричиняването като предвидените в германското право. Той е на мнение, че Съдът се основава на принцип на общностното право, който има общностноправно съдържание, така че разпоредбите на член 254 и член 839, параграф 3 от BGB следва да се прилагат само доколкото съответстват на общите принципи на общностното право.

80 — Вж. Решение по дело Adams (посочено в бележка под линия 75, точка 53). *Rengeling*, H.-W., Middeke, A., Gellermann, M., посочено по-горе, бележка под линия 74, § 9, точки 55 и 56, стр. 201.

гането на член 839, параграф 3 от BGB, тъй като изискването за предимство на първичната правна защита се прилага и към аналогичните национални искове за отговорност на длъжностните лица.

125. Ето защо общностното право принципно допуска прилагането на национална правна уредба като член 839, параграф 3 от BGB, която изключва отговорността в случаите на виновно неспазване на предимството на първичната правна защита [81].

81 — Вж. също Gellermann (посочено по-горе, бележка под линия 7), чл. 288, точка 54. *Berg*, W. (посочено по-горе, бележка под линия 15), чл. 288, точка 93, стр. 2308, счита, че затова когато става дума за пряко приложими общностноправни норми и ако администрацията не се съобрази със следващите от тях права на дадено лице, последното следва винаги първо да се опита да изиска прилагането на тези правни норми по съдебен ред. Едва ако не успее, се открива възможност за иск за обезщетение за вреди. Принципно предимството на първичната правна защита важи и при искове за обезщетение поради действие или бездействие на законодателния орган. Според *Papier*, H.-J. Staatshaftung bei der Verletzung von Gemeinschaftsrecht. — Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band 1, Allgemeines Umweltrecht. Köln 1998, точка 44, стр. 1470, няма пречка закрепеният в член 839, параграф 3 от BGB принцип за предимството на осигуряваната от административните съдилища първична правна защита да се прилага и в случай на нарушение на общностното право от страна на органите на държавната власт. Развитото от Съда понятие за отговорност по силата на общностното право възлага на държавите членки да поправят съгласно националното право причинените поради нарушението на общностното право вреди. *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, p. 425, бележка под линия 40, счита, че ограниченията на отговорността под формата на задължение за ограничаване или предотвратяване на вредата следва да са допустими. Той се позовава на заключението на генералния адвокат Tesauro от 28 ноември 1995 г. по дело Brasserie du Pêcheur и Factortame (C-46/93 и C-48/93, Recueil, стр. I-1029, точки 98, 99 и 104), и най-вече на точка 104, където последният изрично посочва член 839, параграф 3 от BGB. *Dörr*, C. Der gemeinschaftsrechtliche Staatshaftungsanspruch in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs. — Deutsches Verwaltungsblatt. 2006, p. 603, отбелязва, че трето гражданско отделение на Bundesgerichtshof приема, че по принцип няма пречка към отговорността на държавата по силата на общностното право да се прилагат правните схващания за съпричиняването и за необходимостта от предотвратяване на евентуалните вреди посредством правни средства за защита — правни схващания, които са в основата на член 254 и член 839, параграф 3 от BGB.

2. Разумен характер на използването на първичен способ за правна защита

126. До същото заключение води и анализът на Решение по дело Metallgesellschaft [82], в което само се вземат предвид особеностите на конкретния случай и в което по същество Съдът уточнява съдебната си практика в смисъл, че от засегнатото лице не може да се изисква да използва неспособстващи за постигането на исканията му правни средства за защита.

127. По мое мнение Решение по дело Metallgesellschaft допълва Решение по дело Brasserie du Pêcheur, като въвежда елемента на „разумния характер на използването на първичен способ за правна защита“. В този смисъл то отразява основателните становища на германското [83] и чешкото [84] правителство, както и на жалбоподателя [85], че в интерес на ефективността от увреденото лице не може да се изисква да прибягва до всички правни средства за защита, без значение дали те са разумни предвид обстоятелствата в конкретния случай.

82 — В Решение от 8 март 2001 г. по дело Metallgesellschaft и др. (C-397/98 и C-410/98, Recueil, стр. I-1727, точка 106) Съдът постановява, че упражняването на правата, предоставени на частноправните субекти с пряко приложими норми на общностното право, би се оказало невъзможно или прекомерно трудно, ако техните искания за връщане или за обезщетение, направени по съображения за наличието на нарушение на общностното право, се отхвърлят или намаляват само защото те не са предявили по съдебен ред своите неуредени на национално равнище права, за да оспорят отказа на държавата членка чрез позоваване на предимството и непосредственото действие на общностното право. Това решение се обяснява с факта, че във връзка с посоченото дело прибягването до алтернативно средство за правна защита е нямало да даде възможност на ищеца да предотврати или ограничи вредата.

83 — Писмено становище на германското правителство, точка 185.

84 — Писмено становище на чешкото правителство, точка 38.

85 — Писмено становище на жалбоподателя по главното производство, точка 275.

3. Разумен характер при необходимост от преюдициално запитване или при висящ иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка

128. Уточняващият въпрос дали използването на първичен способ за правна защита е разумно, когато сезираната юрисдикция не може по всяка вероятност да отговори на повдигнатия въпрос от общностното право, без да поиска от Съда да се произнесе в рамките на производство по преюдициално запитване съгласно член 234 ЕО, или когато Съдът е сезиран с иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 226 ЕО, следва да се разгледа в светлината на изложеното по-горе във връзка с третия преюдициален въпрос.

129. Както вече посочих [86], производството за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка съгласно член 226 ЕО като механизъм за обективен контрол за законосъобразност в общ интерес не може да се разглежда като същинско „правно средство за защита“ [87]. Следователно нито подаването на жалба до Комисията, нито предявяването от нейна страна на иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка може да замести прибягването до първичен способ за правна защита. Затова наличието на висящ пред Съда иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка не означава, че е неразумно да се прибегне до първичен способ за правна защита.

130. Когато при използването на първичен способ за правна защита има вероятност националният съд да отправи преюдициално запитване на основание член 234 ЕО, преценката трябва да е по-нюансирана. В този случай въпросът за необходимостта от преюдициално запитване по правило би възникнал в рамките на производство на национално равнище, чиято цел е именно предоставянето на първична правна защита. Все пак възможността националната юрисдикция да отправи преюдициално запитване не би намалила ефективността на тази правна защита. По мое мнение по-скоро е вярно обратното. Преюдициалното производство по член 234 ЕО е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, с чиято помощ Съдът дава на тези юрисдикции насоки за тълкуване на общностното право, необходими за решаването на висящите пред тях дела [88].

131. Тук следва да се добави, че наред с ролята си за запазване на единството на правото, преюдициалното производство има и първостепенно значение за защитата на правата на частноправните субекти, тъй като гарантира практическото действие на правата, които те черпят от общностното право [89]. Основните структурни принципи

86 — Точки 98—101 от настоящото заключение.

87 — *Preiß-Jankowski*, M. Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung im Lichte des Bonner Grundgesetzes und des Subsidiaritätsprinzips. — Juristische Schriftenreihe. Bd. 94, Bremen 1997, стр. 88, посочва, че ефективността на правните средства за защита на гражданите дори налага отказ от изрично съдебно решение за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, тъй като, първо, частноправният субект не може да иска образуване на такова производство, и второ, то би забавило значително производството по иска за обезщетение за вреди.

88 — Вж. също и Решение от 16 юли 1992 г. по дело Meilicke (C-83/91, Recueil, стр. I-4871, точка 22) и Решение от 5 февруари 2004 г. по дело Schneider (C-380/01, Recueil, стр. I-1389, точка 20).

89 — Wegener, B., в Callies/Ruffert, посочено по-горе, бележка под линия 7, чл. 234, точка 1.

за предимството и непосредственото действие на общностното право, както и понятието за разглежданата в спора по главното производство отговорност на държавата по силата на общностното право са разработени по повод преюдициални запитвания на национални юрисдикции. В този смисъл би следвало да се приеме застъпваното от полското и чешкото правителство становище, че вероятността Съдът да бъде сезиран с преюдициално запитване сама по себе си не може да представлява достатъчно основание, за да се направи изводът, че не е разумно да се използва правно средство за защита.

VII — Заключение

132. Въз основа на предходните съображения предлагам на Съда да отговори по следния начин на зададените от Bundesgerichtshof преюдициални въпроси:

„1. Разпоредбите на член 5, параграф 1, буква о) и член 6, параграф 1, буква б), подточка iii) от Директива 64/433, изменена с Директива 91/497, във връзка с разпоредбите на член 5, параграф 1 и членове 7 и 8 от Директива 89/662 не поставят в случай на неправилно транспониране или прилагане производителите и търговците на свинско месо в правно положение, в което могат да реализират право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право.

2. Датските производители и търговци на свинско месо имат право да се позовават на нарушение на свободното движение на стоки по член 28 ЕО, за да реализират право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право. Все пак националните юрисдикции са длъжни да проверят дали нарушаването на разпоредби на директиви, които не предоставят субективни права, води до нарушаване на правото на гражданите на Съюза на достъп до пазара съгласно член 28 ЕО.

3. Принципите на общностното право относно отговорността на държавите членки и член 226 ЕО не изискват нито прекъсване на предвидения в националната правна уредба давностен срок на правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата за нарушение на общностното право, при образуване на производство за неизпълнение на задължения от държава членка, нито спиране на този срок, докато трае производството.

4. Действащото общностно право изобщо не изисква давностният срок на правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата за неправилно транспониране на дадена директива и произтичащата от това (фактическа) забрана на вноса, да започне да тече едва считано от датата на пълното транспониране на тази директива.

5. Общностното право допуска национална правна уредба, съгласно която частноправният субект няма право на обезщетение за вреди, чието настъпване умишлено или поради небрежност е пропуснал да предотврати посредством използването на алтернативно правно средство за защита, дори когато в рамките на това правно средство за защита сезираната юрисдикция не може по всяка вероятност да отговори на повдигнатия въпрос от общностното право, без да поиска от Съда да се произнесе в рамките на производство по преюдициално запитване, или когато Съдът е сезиран с иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка.“