CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
VERICA TRSTENJAK
prezentate la 4 septembrie 2008 [1]

Cuprins

I — Introducere . . . . . I - 2126

II — Cadrul juridic . . . . . I - 2127

A — Dreptul comunitar . . . . . I - 2127

B — Reglementarea națională . . . . . I - 2129

III — Situația de fapt, acțiunea principală și întrebările preliminare . . . . . I - 2130

IV — Procedura în fața Curții . . . . . I - 2133

V — Principalele argumente ale părților . . . . . I - 2134

A — Cu privire la prima întrebare . . . . . I - 2134

B — Cu privire la a doua întrebare . . . . . I - 2135

C — Cu privire la a treia întrebare . . . . . I - 2136

D — Cu privire la a patra întrebare . . . . . I - 2138

E — Cu privire la a cincea întrebare . . . . . I - 2140

VI — Apreciere juridică . . . . . I - 2142

A — Considerații introductive . . . . . I - 2142

B — Cu privire la prima întrebare . . . . . I - 2143

1. Metodele de interpretare aplicabile . . . . . I - 2143

2. Drepturile individuale în jurisprudența Curții . . . . . I - 2144

1 — Limba originală: germana.

3. Interpretarea directivelor în litigiu . . . . . I - 2146

4. Concluzie . . . . . I - 2149

C — Cu privire la a doua întrebare . . . . . I - 2150

1. Libertățile fundamentale în calitate de drepturi publice subiective . . . . . I - 2150

2. Supremația dreptului derivat . . . . . I - 2151

3. Concluzie . . . . . I - 2153

D — Întrebare preliminară întrebărilor a treia și a patra . . . . . I - 2153

1. Competența legiuitorului național . . . . . I - 2153

2. Cerințe privind echivalența și efectivitatea . . . . . I - 2154

3. Concluzie . . . . . I - 2155

E — Cu privire la a treia întrebare . . . . . I - 2156

1. Pertinența întrebării preliminare . . . . . I - 2156

2. Procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în calitate de mecanism de control obiectiv al legalității . . . . . I - 2157

3. Lipsa necesității de a acorda un tratament privilegiat acțiunilor în răspundere împotriva statului . . . . . I - 2158

4. Concluzie . . . . . I - 2158

F — Cu privire la a patra întrebare . . . . . I - 2159

1. Considerații introductive . . . . . I - 2159

2. Jurisprudența Curții . . . . . I - 2160

3. Comparație cu norma privind prescripția prevăzută la articolul 46 din Statutul Curții de Justiție . . . . . I - 2161

4. Concluzie . . . . . I - 2162

G — Cu privire la a cincea întrebare . . . . . I - 2162

1. Existența unei obligații a persoanei interesate de a preveni apariția unui prejudiciu . . . . . I - 2162

2. Caracterul rezonabil al recurgerii la protecția jurisdicțională a dreptului primar . . . . . I - 2164

3. Caracterul rezonabil în cazurile în care Curtea este solicitată să se pronunțe sau în cazul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor . . . . I - 2165

VII — Concluzie . . . . . I - 2166

I — Introducere

1. Prezenta cauză se întemeiază pe o decizie de trimitere a Bundesgerichtshof (Germania) în conformitate cu articolul 234 CE, prin care instanța de trimitere a sesizat Curtea cu cinci întrebări privind interpretarea principiului răspunderii extracontractuale a statelor membre în caz de neîndeplinire a obligațiilor impuse de dreptul comunitar.

2. Aceste întrebări au fost adresate în cadrul unui litigiu între Danske Slagterier – o asociație profesională constituită din societăți de abatorizare daneze și din crescători de porci danezi organizați sub formă de cooperative – (denumită în continuare „reclamanta"), pe de o parte, și Republica Federală Germania (denumită în continuare „pârâta"), pe de altă parte, având ca obiect o cerere de despăgubire a reclamantei ca urmare a transpunerii incorecte a Directivei 64/433/CEE – astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/497/CEE [2] – și a Directivei 89/662/CEE [3].

3. Aceste întrebări privesc în esență condițiile de fapt ale dreptului de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar, luarea în considerare a unei eventuale obligații a persoanelor prejudiciate de a preveni apariția prejudiciilor cu ocazia valorificării dreptului la protecție jurisdicțională, precum și aplicarea normelor de prescripție guvernate în principiu de dreptul statelor membre.

2 — Directiva Consiliului din 29 iulie 1991 de modificare și codificare a Directivei 64/433/CEE privind problemele de sănătate în domeniul schimburilor intracomunitare de cărnuri proaspete pentru a o extinde la producția și comercializarea de carne proaspătă (JO L 268, p. 69).

3 — Directiva Consiliului din 11 decembrie 1989 privind controlul veterinar în cadrul schimburilor intracomunitare în vederea realizării pieței interne (JO L 395, p. 13, Ediție specială, 03/vol. 7, p. 202).

II — Cadrul juridic

A — *Dreptul comunitar*

4. Articolul 5 alineatul (1) din Directiva 64/433, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/497, prevede:

„(1) Statele membre trebuie să se asigure că vor fi declarate de veterinarul oficial improprii pentru consumul uman:

[…]

(o) carnea care prezintă un miros sexual pronunțat. […]”

[traducere neoficială]

5. Articolul 6 din Directiva 64/433 prevede:

„(1) Statele membre trebuie să se asigure că:

[…]

(b) carnea:

[…]

(iii) fără a aduce atingere cazurilor prevăzute la articolul 5 alineatul (1) litera (o), de porc mascul necastrat, având o greutate a carcasei mai mare de 80 de kilograme, cu excepția situației în care exploatația poate garanta, printr-o metodă recunoscută conform procedurii prevăzute la articolul 16 sau, în lipsa unei astfel de metode, printr-o metodă recunoscută de autoritatea competentă în domeniu, că pot fi detectate carcasele cu un miros sexual pronunțat, poartă marca specială prevăzută prin Decizia 84/371/CEE [a Comisiei din 3 iulie 1984 privind caracteristicile mărcii speciale pentru carne proas-

pătă prevăzută la articolul 5 litera (a) din Directiva 64/433 (JO L 196, p. 46, Ediție specială, 03/vol. 4, p. 235)] și este supusă unui tratament prevăzut de Directiva 77/99/CEE [a Consiliului din 21 decembrie 1976 privind problemele de sănătate care afectează schimburile intracomunitare cu preparate din carne și a altor produse de origine animală (JO 1977, L 26, p. 85), astfel cum a fost modificată ultima dată prin Directiva 89/662];

[…]

(g) tratamentele prevăzute la punctele precedente sunt efectuate în exploatația de origine sau în orice altă exploatație desemnată de medicul veterinar oficial;

[…]" [traducere neoficială]

6. Articolul 5 alineatul (1) din Directiva 89/662 prevede:

„(1) Statele membre destinatare pun în aplicare următoarele măsuri de control:

(a) la locul de destinație al mărfii, autoritatea competentă poate verifica, pe baza controalelor sanitare veterinare prin sondaj și nediscriminatorii, respectarea cerințelor de la articolul 3; cu această ocazie, ea poate efectua prelevarea de eșantioane.

În plus, atunci când dispune de elemente informative care îi permit să bănuiască o infracțiune, autoritatea competentă a statului membru prin care se tranzitează sau a statului membru destinatar poate efectua controale și pe parcursul transportului mărfii pe teritoriile respective, inclusiv controale privind conformitatea mijloacelor de transport."

7. Articolul 7 din Directiva 89/662 prevede:

„(1) În cazul în care, la un control efectuat la punctul de destinație al transportului sau pe parcursul acestuia, autoritățile competente ale unui stat membru:

[…]

(b) constată ca marfa nu corespunde condițiilor impuse de directivele comunitare sau, dacă nu există decizii privind normele comunitare prevăzute de directivele sau normele naționale, atunci respectivele autorități pot lăsa la latitudinea expeditorului sau a mandatarului acestuia[, dacă condițiile de salubritate sau de sănătate animală permit,] posibilitatea de a alege între:

— distrugerea mărfurilor sau

— utilizarea lor în alte scopuri, inclusiv reexpedierea lor, autorizată de autoritatea competentă, în țara exploatației de origine."

8. Articolul 8 alineatul (1) din Directiva 89/662 prevede:

„(1) În cazurile prevăzute la articolul 7, autoritatea competentă a unui stat membru destinatar intră fără întârziere în legătură cu autoritățile competente ale statului membru expeditor. Acestea din urmă iau toate măsurile necesare și comunică autorității competente a statului membru destinatar natura controalelor efectuate, hotărârile luate, precum și motivația acestora."

B — *Reglementarea națională*

9. Codul civil german (Bürgerliches Gesetzbuch), în versiunea în vigoare până la 31 decembrie 2001 (denumit în continuare „BGB în versiunea sa anterioară"), prevede:

„Articolul 195

Termenul general de prescripție este de 30 de ani."

„Articolul 839

(1) Orice funcționar care, intenționat sau din neglijență, nu își îndeplinește obligațiile impuse de sarcinile sale față de un terț este obligat să îl despăgubească pe terț pentru dauna astfel rezultată. Dacă nu se poate reproșa funcționarului decât neglijența, acesta va fi ținut răspunzător pentru prejudiciul cauzat numai dacă persoana vătămată nu poate obține despăgubirea în alt mod.

(2) Orice funcționar care, în cadrul adoptării unei decizii într-o cauză, nu își îndeplinește obligațiile impuse de sarcinile sale nu este responsabil de prejudiciul rezultat decât dacă această încălcare constituie o infracțiune. Această dispoziție nu este aplicabilă în caz de refuz sau de întârziere nelegale din partea funcționarului în exercitarea funcției sale.

(3) Nu există obligație de reparare atunci când persoana vătămată a omis, intenționat sau din neglijență, să ia măsuri legale de prevenire a apariției prejudiciului."

„Articolul 852

(1) Dreptul la repararea prejudiciului cauzat printr-o faptă ilicită se prescrie în termen de trei ani începând de la data la care persoana vătămată a avut cunoștință despre existența prejudiciului și despre identitatea persoanei obligate la repararea prejudiciului și, fără a ține seama de această luare la cunoștință, în termen de treizeci de ani de la data comiterii faptei.

(2) Atunci când sunt în curs negocieri între persoana obligată la repararea prejudiciului și persoana îndreptățită la despăgubiri cu privire la cuantumul despăgubirii, prescripția este suspendată până când una dintre părți refuză continuarea negocierilor.

(3) Dacă persoana obligată la repararea prejudiciului a dobândit ceva în defavoarea persoanei vătămate ca urmare a faptei ilicite, atunci aceasta este obligată la restituire, conform dispozițiilor privind restituirea din materia îmbogățirii fără justă cauză, chiar și după prescripția dreptului la reparare."

III — Situația de fapt, acțiunea principală și întrebările preliminare

10. Reclamanta, acționând în temeiul dreptului delegat de membrii săi, solicită pârâtei repararea unui prejudiciu care ar fi fost cauzat printr-o încălcare a dreptului comunitar. Aceasta îi reproșează că a impus, în perioada 1993-1999, cu încălcarea dreptului comunitar, o interdicție la importul de carne de porc mascul necastrat, care ar fi cauzat acestor membri un prejudiciu de cel puțin 280 de milioane DEM.

11. La începutul anilor '90, au fost crescuți în Danemarca porci masculi necastrați pentru tăiere. Carnea acestora prezintă riscul ca, după încălzire, degajeze un miros puternic sau să aibă un gust pronunțat. Pentru a detecta și a retrage această carne cu miros puternic în cursul operațiunii de abataj, a fost măsurat

conținutul de scatol, care este un produs de degradare care se formează în intestin. Potrivit pârâtei, această intensitate olfactivă ar fi cauzată de hormonul androstenon, iar analiza conținutului de scatol nu ar conduce la rezultate fiabile.

12. Potrivit articolului 5 alineatul (1) litera (o) din Directiva 64/433, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/497, statele membre trebuie să se asigure că va fi declarată de veterinarul oficial improprie pentru consumul uman carnea care prezintă un miros sexual pronunțat. Potrivit articolului 6 alineatul (1) litera (b) punctul (iii), statele membre trebuie să se asigure că – fără a aduce atingere cazurilor prevăzute la articolul 5 alineatul (1) litera (o) – carnea de porc mascul necastrat, având o greutate a carcasei mai mare de 80 kg, poartă o marcă specială, cu excepția situației în care exploatația poate garanta, printr-o metodă recunoscută, că pot fi detectate carcasele cu un miros sexual pronunțat.

13. Prin scrisorile din 18 și din 26 ianuarie 1993, pârâta a informat autoritățile veterinare superioare ale statelor membre că articolul 6 alineatul (1) litera (b) din Directiva 64/433 ar fi transpus în dreptul intern astfel încât, indiferent de limita de greutate, să fie stabilită o valoare limită de 0,5 μg/g de androstenon și, în caz de depășire a acestei valori, carnea ar fi improprie pentru consumul uman în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) litera (o) și nu ar mai putea fi transportată în Germania drept carne proaspătă. În plus, potrivit acestor scrisori, toate transporturile de carne de porc provenind din alte state membre au fost controlate la locul de destinație, în conformitate cu articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 89/622, în ceea ce privește respectarea valorii limită, independent de marcajul cărnii ca fiind proprie consumului. În consecință, numeroase livrări de carne de porc provenind din Danemarca au fost controlate ulterior de autoritățile competente germane și, în cazul depășirii valorii limită de androstenon, au fost refuzate și trimise înapoi.

14. Sesizată cu o cerere a Comisiei, Curtea s-a pronunțat, în Hotărârea din 12 noiembrie 1998, Comisia/Germania (C-102/96, Rec., p. I-6871), în sensul că pârâta a încălcat dispozițiile citate anterior din directive.

15. Reclamanta și-a întemeiat cererea de despăgubire pe faptul că, având în vedere încălcarea dreptului comunitar de către pârâtă, crescătorii de porci și societățile de abatorizare daneze ar fi redus mai întâi producția de porci masculi necastrați și ulterior, începând din octombrie 1993, ar fi oprit aproape complet această producție. În schimb, între 1993-1999 ar fi existat aproape 39 de milioane de porci castrați crescuți în Germania pentru comercializare și sacrificați. Comercializarea unui volum corespunzător de porci necastrați ar fi permis să se realizeze o economie de cel puțin 280 de milioane DEM.

16. Pentru aceste motive, Landgericht a statuat că cererea din 6 decembrie 1999 privind o somație de plată era fondată pentru perioada care a început să curgă la 7 decembrie 1996 și a respins-o ca prescrisă în măsura în care aceasta reprezenta o cerere de reparare a prejudiciilor născute anterior datei de 6 decembrie 1996. Instanța de apel a declarat acțiunea ca fiind în totalitate fondată pentru aceste motive. Prin intermediul recursului formulat în fața Bundesgerichtshof, pârâta urmărește să obțină respingerea în totalitate a cererii.

17. Bundesgerichtshof, în calitate de instanță de recurs, consideră că prezentul litigiu ridică problema măsurii în care producătorii și operatorii interesați care comercializează carne de porc ar putea eventual să beneficieze de drepturi întemeiate pe dreptul primar, în cazul încălcării directivelor de armonizare. Pe de altă parte, instanța de trimitere consideră că este necesară clarificarea aspectului privind influența principiilor comunitare asupra elaborării mai precise a dreptului răspunderii statelor în dreptul comunitar, care aparține în principiu dreptului național, în special în ceea ce privește prescripția acestuia și consecințele juridice ale unei eventuale încălcări a obligației de prevenire a apariției unui prejudiciu prin utilizarea căilor legale („prioritatea protecției dreptului primar”).

18. Prin urmare, la 12 octombrie 2006, aceasta a decis să suspende recursul pârâtei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Dispozițiile coroborate ale articolului 5 alineatul (1) litera (o) și ale articolului 6 alineatul (1) litera (b) punctul (iii) din Directiva 64/433/CEE a Consiliului din 26 iunie 1964 privind problemele de sănătate în domeniul schimburilor intracomunitare de cărnuri proaspete (JO 1964, 121, p. 2012), astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/497/CEE a Consiliului din 29 iulie 1991 (JO L 268, p. 69), precum și ale articolului 5 alineatul (1) și ale articolelor 7 și 8 din Directiva 89/662/CEE a Consiliului din 11 decembrie 1989 privind controlul veterinar în cadrul schimburilor intracomunitare în vederea realizării pieței interne (JO L 395, p. 13, Ediție specială, 03/vol. 7, p. 202) pun producătorii și operatorii care comercializează carne de porc, în caz de transpunere sau de aplicare defectuoasă, într-o situație juridică ce le permite să invoce un drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar?

2) Indiferent de răspunsul dat la prima întrebare, producătorii de carne de porc și operatorii care o comercializează pot invoca o încălcare a articolului 30 din Tratatul CE [devenit articolul 28 CE] pentru a fundamenta un drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar în cazul transpunerii și al aplicării contrare dreptului european a directivelor menționate anterior?

3) Dreptul comunitar impune ca prescripția dreptului de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar să fie întreruptă în considerarea unei

proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor întemeiată pe articolul 226 CE sau ca, în orice caz, cursul acestei prescripții să fie suspendat până la terminarea acestei proceduri atunci când în dreptul național nu există o cale de atac eficientă care să permită constrângerea statului membru la transpunerea unei directive?

4) Termenul de prescripție a unui drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar, care este întemeiat pe transpunerea defectuoasă a unei directive, drept care, astfel, își găsește originea într-o interdicție (*de facto*) la import, nu începe să curgă, indiferent de dreptul național aplicabil, decât de la momentul realizării transpunerii integrale a acestei directive sau, în conformitate cu dreptul național, acest termen de prescripție poate începe să curgă deja atunci când primele consecințe prejudiciabile s-au produs, iar consecințele prejudiciabile ulterioare sunt previzibile? Dacă presupunem că transpunerea integrală influențează începerea curgerii prescripției, aceasta ar fi, în speță, o normă generală sau această influență nu ar avea efect decât atunci când directiva conferă un drept particularului justițiabil?

5) Având în vedere punctul de vedere conform căruia, atunci când este vorba despre un drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar, statele membre nu pot organiza condițiile juridice de reparare a prejudiciului astfel încât aceste condiții să fie mai puțin favorabile decât acelea referitoare la acțiuni similare care privesc doar dreptul național, iar obținerea unei despăgubiri să devină în practică imposibilă sau excepțional de dificilă, există o obiecție de principiu împotriva unei norme naționale potrivit căreia obligația de reparare nu se aplică atunci când persoana vătămată a omis, intenționat sau din neglijență, să ia măsuri legale de prevenire a apariției prejudiciului? În acest caz, există obiecții și împotriva acestei «priorități a protecției dreptului primar» atunci când aceasta este condiționată de accesibilitatea sa rezonabilă pentru persoana interesată? Această prioritate a protecției juridice a dreptului primar nu este accesibilă în mod rezonabil în sensul dreptului comunitar european atunci când este probabil că instanța sesizată nu poate răspunde la întrebările de drept comunitar în discuție în speță fără a solicita Curții de Justiție a Comunităților Europene să se pronunțe printr-o hotărâre preliminară sau atunci când Curtea de Justiție a fost sesizată cu o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE?"

IV — Procedura în fața Curții

19. Ordonanța de trimitere a fost înregistrată la grefa Curții la 6 noiembrie 2006.

20. Reclamanta, guvernele german, elen, polonez, francez, ceh și italian, precum și

Comisia Comunităților Europene au depus observații scrise în termenul prevăzut și în conformitate cu articolul 23 din Statutul Curții de Justiție.

21. Reprezentanții reclamantei, ai guvernelor german, elen, polonez, francez, italian și al Regatului Unit, precum și ai Comisiei s-au prezentat la ședința din 21 mai 2008 pentru a prezenta observații orale.

23. Pentru a-și justifica teza, părțile citate anterior susțin în esență că, într-adevăr, din considerentele Directivelor 64/433 și 89/662 ar rezulta că obiectivul acestora este de a îndepărta obstacolele veterinare din calea schimburilor intracomunitare prin armonizarea cerințelor esențiale referitoare la protecția sănătății publice și a sănătății animalelor și prin abandonarea controalelor la frontierele interne ale Comunității. Articolul 5 alineatul (1) litera (o) și articolul 6 alineatul (1) litera (b) din Directiva 64/433 ar avea drept finalitate protecția sănătății consumatorilor și armonizarea controalelor în acest domeniu. Articolul 5 alineatul (1), articolul 7 și articolul 8 din Directiva 89/662 ar obliga statele membre, în cadrul controalelor medicale, să recunoască salubritatea produselor controlate în statul expeditor și, în cazul unor aprecieri diferite, să recurgă la procedura prevăzută de directivă.

V — Principalele argumente ale părților

A — *Cu privire la prima întrebare*

22. *Guvernul german*, precum și *guvernele elen, polonez, francez* și *italian* consideră că dispozițiile coroborate ale articolului 5 alineatul (1) litera (o) și ale articolului 6 alineatul (1) litera (b) din Directiva 64/433, precum și ale articolelor 5, 7 și 8 din Directiva 89/662 nu ar conferi niciun drept individual producătorilor și operatorilor care comercializează carne de porc, astfel încât, potrivit acestei teze, prima dintre cele trei condiții de angajare a răspunderii statelor membre în caz de transpunere defectuoasă a directivelor în litigiu nu ar fi îndeplinită.

24. *Guvernul german* susține că – contrar directivelor avute în vedere în cauzele Francovich și alții și Dillenkofer și alții – Directivele 89/662 și 64/433 în discuție în speță nu individualizează un grup de persoane cărora să le confere drepturi subiective. Doar această proximitate obiectivă a unui anumit grup de persoane față de obiectul de reglementare nu ar fi suficientă pentru a concluziona că directiva le-ar conferi drepturi subiective.

25. *Reclamanta* din acțiunea principală, *Comisia* și *guvernul ceh* consideră că producătorii și operatorii care comercializează carne de porc ar beneficia de un drept individual de protecție împotriva măsurilor de control care ar depăși cadrul prevăzut de directive. În acest context, reclamanta susține că statelor membre l-ar fi interzis să impună cerințe pentru comercializare care să le depășească pe cele prevăzute la articolul 6 din Directiva 64/433. Articolul 8 din Directiva 89/662 ar interzice autorităților naționale să recurgă la articolul 7 din aceeași directivă înainte de finalizarea unei proceduri de conciliere. Astfel, particularilor li s-ar conferi dreptul de a nu suporta măsurile adoptate de statul destinatar prevăzute la articolul 7. Potrivit reclamantei, articolul 5 alineatul (1) litera (o) din Directiva 91/497 ar trebui să garanteze că, în principiu, salubritatea este declarată de statul de origine. Această reglementare ar urmări, astfel, să protejeze particularii de practicile naționale care depășesc această directivă.

26. *Comisia* face referire la Hotărârea Curții din 3 februarie 1998, Comisia/Germania [4], în care Curtea a constatat încălcarea Directivelor 64/433 și 89/662 în discuție în speță. Potrivit Comisiei, dispozițiile relevante ale acestor directive ar avea ca obiectiv instituirea unui sistem armonizat de controale sanitare, întemeiat pe echivalența garanțiilor sanitare impusă în toate statele membre, în sensul deplasării controalelor către statul membru expeditor. Directivele menționate ar face parte dintre măsurile destinate să realizeze, în mod gradual, piața internă. În această privință, Comisia adaugă că, în Hotărârea Dillenkofer și alții, Curtea a statuat că împrejurarea conform căreia o directivă include printre obiectivele sale realizarea pieței interne nu este de natură să excludă posibilitatea ca dispozițiile sale să vizeze de asemenea protecția drepturilor individuale.

B — *Cu privire la a doua întrebare*

27. *Reclamanta* din acțiunea principală, *Comisia* și *guvernul elen* consideră că producătorii și operatorii care comercializează carne de porc ar putea invoca articolul 28 CE pentru a fundamenta un drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar în cazul transpunerii și aplicării contrare dreptului comunitar a Directivelor 64/433 și 89/662, indiferent dacă dispozițiile directivelor menționate le conferă acestora drepturi individuale. Armonizarea ar lipsi astfel statul membru de posibilitatea de a invoca justificările prevăzute la articolul 30 CE, însă nu ar împiedica totuși aplicarea articolului 28 CE. Această dispoziție ar putea fi pusă în aplicare prin intermediul dreptului derivat, însă nu ar putea fi înlăturată de acesta. Într-un caz cum este cel în speță, finalitatea protecției conferite de articolul 28 CE ar coincide cu dispozițiile Directivelor 64/433 și 89/662 avute în vedere în prezenta cauză. Prin urmare, încălcarea dispozițiilor dreptului derivat ar constitui simultan o încălcare a normei din dreptul primar.

28. În schimb, *guvernele german, ceh, francez, polonez* și *italian* consideră că, în ipoteza în care dispozițiile relevante ale directivei nu

4 — C-102/96, Rec., p. I-6871.

conferă particularilor drepturi individuale, aceștia nu ar putea invoca, în acest caz, o încălcare a articolului 28 CE pentru a fundamenta angajarea răspunderii unui stat membru. Din hotărârea Curții în care s-a constatat o încălcare a directivelor în cauză ar rezulta că, potrivit dispozițiilor avute în vedere, măsurile care vizează detectarea unui miros sexual pronunțat de porc mascul necastrat ar fi făcut obiectul unei armonizări. Prin urmare, reglementarea națională în discuție ar trebui examinată în raport cu aceste dispoziții ale dreptului derivat, iar nu în raport cu dreptul primar.

29. *Guvernul german* susține că, având în vedere că aprecierea legalității măsurii naționale în cauză ar depinde exclusiv de dreptul derivat, același principiu ar trebui în mod necesar să se aplice în examinarea aspectului dacă măsura națională conferă drepturi individuale. Guvernul german adaugă că ar trebui să existe un paralelism între criteriile de apreciere a legalității măsurii naționale și cele referitoare la existența unei acțiuni în răspundere împotriva statului în temeiul dreptului comunitar. În acest sens, norma încălcată și norma care conferă drepturi subiective ar trebui să fie identice.

30. *Guvernele german* și *polonez* susțin că, pe de altă parte, ar fi utilizate criterii diferite pentru a aprecia existența unei încălcări a dreptului derivat și a unei încălcări a dreptului primar. Astfel, în timp ce netranspunerea unei directive ar constitui în sine o încălcare a acesteia, același comportament al unui stat membru – în lipsa armonizării dreptului derivat – ar trebui examinat în raport cu articolul 28 CE și ar putea fi legitimat de una dintre justificările consacrate în dreptul primar. Întrucât nici crescătorii de porci danezi, nici societățile de abatorizare nu ar exporta ei înșiși produsele, prezenta cauză nu ar avea dimensiune transfrontalieră și, prin urmare, nu ar intra în domeniul de aplicare al articolului 28 CE. Eventualele pierderi suferite s-ar produce numai în mod indirect.

C — *Cu privire la a treia întrebare*

31. *Toate guvernele* care au prezentat observații, precum și *Comisia* consideră că dreptul comunitar nu ar impune ca introducerea de către Comisie a unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor să aibă drept efect întreruperea sau suspendarea, pe parcursul acestei proceduri, a termenului de prescripție a dreptului de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar.

32. Părțile la procedură amintite justifică acest lucru prin autonomia procedurală a statelor membre. Aceasta ar permite fiecărui stat membru să stabilească termenele de prescripție și să reglementeze condițiile de întrerupere sau de suspendare, cu condiția ca aceste dispoziții să nu fie mai puțin favorabile pentru beneficiar decât cele de drept intern referitoare la acțiuni în răspundere împotriva statului și ca punerea în aplicare a acestor drepturi în dreptul comunitar să nu devină practic imposibilă sau excesiv de dificilă.

Acest lucru ar rezulta, pe de altă parte, din Hotărârea din 10 iulie 1997, Palmisani (C-261/95, Rec., p. I-4025, punctul 40), privind termenul de decădere al unei acțiuni în răspundere împotriva statului în temeiul dreptului comunitar. Teza potrivit căreia termenul de prescripție nu ar fi nici suspendat, nici întrerupt de o procedură în constatarea neîndeplinirii obligațiilor ar fi de asemenea compatibilă cu principiul efectivității. Comisia susține că dreptul comunitar nu ar impune ca prescripția să fie întreruptă sau suspendată decât dacă însăși persoana interesată utilizează o cale de atac ca urmare a obligației sale de a limita prejudiciul.

33. Pe de altă parte, *guvernele german* și *polonez* adaugă că jurisprudența referitoare la articolul 288 al doilea paragraf CE privind răspunderea Comunității ar fi stabilit condiții foarte restrictive în acest domeniu. Astfel, Tribunalul s-ar fi pronunțat în sensul că prescripția trebuie întreruptă de însuși titularul dreptului (Hotărârea din 16 aprilie 1997, Hartmann/Consiliul și Comisia, T-20/94, Rec., p. II-595, punctul 117 și următoarele). În plus, procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor ar reprezenta un instrument de control jurisdicțional care nu ar avea drept obiectiv principal protecția drepturilor individuale. Prin urmare, Comisia ar fi singura competentă să aprecieze dacă ar trebui inițiată o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor, fără ca reclamantul să o poată constrânge să introducă acțiunea. În această privință, guvernul elen a subliniat că introducerea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor nu ar fi supusă niciunui termen.

34. *Toate guvernele* care au formulat observații în speță, precum și *Comisia* împărtășesc teza potrivit căreia lipsa căilor de atac naționale care să permită constrângerea statului membru în cauză la transpunerea unei directive nu ar avea incidență asupra modalităților de exercitare a acțiunii în răspundere împotriva statului și nici, în special, asupra prescripției acesteia.

35. *Reclamanta* în acțiunea principală, înainte să își exprime poziția cu privire la cea de a treia întrebare, dezvoltă considerații asupra aspectului dacă dreptul comunitar se opune aplicării prin analogie a articolului 852 din BGB, în versiunea sa anterioară, soluție în favoarea căreia s-a pronunțat instanța de trimitere. Articolul 852 din BGB, în versiunea sa anterioară, prevede un termen de prescripție de trei ani, contrar altor norme care prevăd termene mai lungi. Dreptul german nu ar indica cu claritate ce normă de drept intern privind prescripția se aplică acțiunii în răspundere împotriva statului întemeiată pe dreptul comunitar. Nu ar exista în acest domeniu nicio reglementare legală, nici vreo jurisprudență a instanțelor superioare. De asemenea, doctrina ar fi împărțită cu privire la acest aspect. Aplicarea prin analogie a articolului 852 din BGB, în versiunea sa anterioară, care privește răspunderea personală a funcționarilor, ar constitui în speță o încălcare a principiilor securității juridice și clarității juridice, precum și a principiului efectivității. Pentru a îndeplini funcția de garantare a securității juridice, un termen de prescripție ar trebui stabilit în avans (Hotărârea din 11 iulie 2002, Marks & Spencer, C-62/00, Rec., p. I-6325, punctul 39). Pe de altă parte, ar exista de asemenea o încălcare a principiului echivalenței, deoarece justițiabilul care a introdus o acțiune în răspundere împotriva statului întemeiată pe dreptul intern ar cunoaște termenul de

prescripție aplicabil acțiunii sale, în timp ce acela care acționează împotriva statului german întemeindu-se pe dreptul comunitar nu ar putea decât să speculeze în privința normelor privind prescripția care ar putea fi aplicabile prin analogie.

36. Pe de altă parte, reclamanta arată că dreptul comunitar s-ar opune aplicării prin analogie a articolului 852 din BGB, în versiunea sa anterioară, și pentru motivul că, înainte de 1997, aceasta nu ar fi avut posibilitatea de a cunoaște identitatea debitorului despăgubirii, contrar opiniei instanței de trimitere. Înainte de Hotărârea din 1 iunie 1999, Konle (C-302/97, Rec., p. I-3099), reclamanta nu ar fi putut ști dacă trebuie să acționeze împotriva statului membru însuși sau împotriva landurilor ale căror organe ar fi încălcat de asemenea dreptul comunitar în cadrul aplicării legii.

37. *Comisia* consideră că, înainte chiar de a adresa a treia și a patra întrebare, instanța de trimitere ar ridica implicit problema dacă dreptul comunitar se opune aplicării prin analogie a normelor de prescripție prevăzute la articolul 852 din BGB, în versiunea sa anterioară, aplicabile acțiunilor de drept intern în răspundere împotriva funcționarilor. Potrivit Comisiei, ar reveni instanțelor naționale obligația de examina, în special în lumina principiului efectivității, dacă persoanele afectate de încălcarea dreptului comunitar sunt în măsură să cunoască suficient și să invoce drepturile care rezultă din răspunderea statului în temeiul dreptului comunitar. Numai o examinare globală a dreptului național și a situației de fapt specifice din acțiunea principală ar putea permite instanței de trimitere să constate dacă, în urma aplicării prin analogie a articolului 852 din BGB, în versiunea sa anterioară, reclamanta a fost împiedicată să își cunoască suficient drepturile și să le invoce în fața instanțelor naționale.

38. În ceea ce privește în mod specific cea de a treia întrebare, reclamanta susține că procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE ar constitui o cale legală în sensul dreptului german și că, în această privință, este necesară întemeierea pe o accepțiune foarte largă a acestei noțiuni. Căile legale naționale comparabile care nu erau disponibile din motivul specificității comportamentului prejudiciabil în ansamblu ar întrerupe de asemenea prescripția. Prin urmare, reclamanta susține că principiul echivalenței impune ca procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și plângerea reclamantei adresată Comisiei să aibă aceleași efecte precum o cale legală de drept german într-o situație comparabilă.

D — *Cu privire la a patra întrebare*

39. Toate observațiile prezentate, cu excepția celei a reclamantei din acțiunea principală, sunt de acord în esență asupra faptului că dreptul comunitar nu ar impune ca termenul de prescripție prevăzut în dreptul intern să înceapă să curgă numai de la transpunerea completă a directivei în litigiu. Prin urmare, termenul de prescripție ar putea începe de la

momentul în care s-au produs deja primele consecințe prejudiciabile, iar consecințele prejudiciabile ulterioare sunt previzibile, chiar dacă această dată este anterioară transpunerii integrale a directivei menționate.

40. În acest context și în conformitate cu aceleași observații, ar reveni în principiu dreptului intern atribuția de a determina punctul de plecare al prescripției acțiunilor în răspundere împotriva statului în temeiul dreptului comunitar și, în această privință, ar fi necesar să fie respectate principiile echivalenței și efectivității. În ceea ce privește principiul efectivității, aceste guverne observă că, astfel cum s-a pronunțat Curtea în cadrul acțiunilor în restituirea taxelor plătite fără a fi datorate, nu este contrar acestui principiu ca statele membre să impună un termen de decădere care să fi expirat deja înainte de data la care statul membru în cauză a restabilit o situație conformă cu dreptul comunitar (Hotărârea din 17 noiembrie 1998, Aprile, C-228/96, Rec., p. I-7141, punctul 45). Hotărârea din 25 iulie 1991, Emmott (C-208/90, Rec., p. I-4269, punctul 23), nu ar conduce la o altă concluzie. În această hotărâre, Curtea s-a pronunțat în sensul că, până la momentul transpunerii corecte a directivei, statul membru care nu și-a îndeplinit obligațiile nu poate invoca prescripția din dreptul național. În Hotărârea Aprile, Curtea a precizat că soluția care reiese din Hotărârea Emmott era justificată de împrejurările excepționale proprii acestei spețe.

41. În ședință, *Regatul Unit* a susținut, în esență, că prescripția acțiunii în răspundere din dreptul comunitar ar trebui stabilită prin referire la dreptul național și că, în această privință, o prescripție de trei ani, astfel cum este prevăzută în dreptul german, nu ar fi contrară principiilor echivalenței și efectivității. Acest din urmă principiu nu s-ar opune nici aplicării prin analogie a unei norme de drept intern privind prescripția acțiunii în răspundere din dreptul comunitar. Pe de altă parte, dreptul comunitar nu ar impune ca termenul de prescripție prevăzut în dreptul național să înceapă să curgă numai de la momentul transpunerii integrale a directivei în cauză.

42. *Reclamanta* din acțiunea principală susține mai întâi că, spre deosebire de teza instanței de trimitere, comportamentul prejudiciabil al autorităților germane nu ar putea fi calificat drept act continuu, ceea ce ar avea drept consecință faptul că termenul de prescripție nu ar începe să curgă decât atunci când acest act a încetat sau ca urmare a abținerii de la alte acte prejudiciabile. Într-adevăr, acest fapt ar decurge din Hotărârea din 13 iulie 2006, Manfredi și alții (C-295/04-C-298/04, Rec., p. I-6619, punctul 77 și următoarele). În această hotărâre, Curtea a statuat că o normă națională care impune ca termenul de prescripție pentru introducerea unei acțiuni în repararea prejudiciilor să nu curgă decât de la data la care înțelegerea sau practica concertată a fost pusă în aplicare pentru prima oară ar putea să facă practic imposibilă exercitarea dreptului de a solicita repararea prejudiciului. Într-o astfel de situație, ar fi posibil ca termenul de prescripție să se scurgă chiar înainte de încetarea încălcării, astfel încât o persoană vătămată nu ar mai putea introduce o acțiune.

43. Pe de altă parte, potrivit reclamantei, principiile care reies din Hotărârea Emmott pot fi de asemenea transpuse, în mod excepțional, în prezenta cauză, întrucât în aceasta se regăsesc de asemenea împrejurări specifice. Această împrejurare specifică ar consta în insecuritatea juridică datorată complexității asocierii diferitelor dispoziții în cauză. O altă împrejurare specifică ar consta în faptul că autoritățile germane nu ar fi inițiat procedura de conciliere prevăzută la articolul 8 din Directiva 89/662, fapt care a cauzat de asemenea insecuritate juridică. Acesta este motivul pentru care operatorii economici în cauză nu ar fi avut practic nicio posibilitate de a invoca în mod direct drepturile întemeiate pe directive împotriva autorităților germane.

44. În sfârșit, reclamanta arată, în subsidiar, că dacă actul prejudiciabil în litigiu nu ar fi considerat un act continuu, ar trebui cel puțin ca articolul 852 din BGB, în versiunea sa anterioară, să fie interpretat în conformitate cu dreptul comunitar, în sensul că repararea nu ar trebui să fie exclusă decât pentru perioada care începe cu mai mult de trei ani înainte de introducerea acțiunii.

E — *Cu privire la a cincea întrebare*

45. *Guvernul italian* consideră că, având în vedere observațiile formulate de acesta cu privire la a treia și la a patra întrebare, nu ar fi necesar să se examineze cea de a cincea întrebare.

46. Toate celelalte guverne care au intervenit în procedură și au prezentat observații consideră, în esență, că dreptul comunitar nu s-ar opune aplicării unei norme naționale cum este cea prevăzută la articolul 839 alineatul (3) din BGB, potrivit căreia obligația de reparare nu există atunci când persoana vătămată a omis, intenționat sau din neglijență, să prevină apariția prejudiciului prin utilizarea căilor legale. Acestea fac referire la Hotărârea din 5 martie 1996, Brasserie du pêcheur și Factortame, care, la punctul 102, ar fi dat instanței naționale posibilitatea de a verifica dacă persoana vătămată a dat dovadă de o diligență rezonabilă pentru a limita prejudiciul și, în special, dacă aceasta a folosit în timp util toate căile legale pe care le avea la dispoziție.

47. În plus, respectivele guverne susțin în continuare că aplicarea articolului 839 alineatul (3) din BGB nu se opune principiului efectivității, cu excepția situației în care, astfel cum arată *guvernul ceh*, dispoziția menționată ar fi aplicată în mod nerezonabil, impunând, de exemplu, exercitarea tuturor căilor legale disponibile, fie că acestea sunt sau nu sunt utile în raport cu împrejurările cauzei. Ar reveni instanței naționale atribuția de a aprecia dacă persoanei vătămate i se poate impune în mod rezonabil să își valorifice drepturile care decurg din directiva incorect transpusă.

48. *Guvernul german* subliniază că aplicarea principiului priorității protecției dreptului primar nu s-ar opune principiului efectivității aceluiași drept, deoarece acțiunea în răspundere împotriva statului în temeiul dreptului comunitar nu este înlăturată în general, ci numai în cazurile în care reclamantul neglijează să recurgă la protecția conferită de dreptul primar, încălcându-și obligația de a limita prejudiciul. Acesta apreciază de asemenea că protecția dreptului primar nu are un caracter nerezonabil atunci când este probabil că instanța națională să ceară Curții de Justiție să se pronunțe în temeiul articolului 234 CE sau când Curtea este sesizată cu o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE.

49. *Guvernele ceh, polonez* și *francez* susțin că împrejurarea că instanța sesizată nu ar fi putut, după toate probabilitățile, să răspundă la problemele de drept comunitar ridicate fără a solicita Curții să se pronunțe cu titlu preliminar sau fără a sesiza Curtea cu o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor nu influențează caracterul rezonabil al recurgerii la protecția conferită de dreptul primar.

50. *Comisia* propune să se răspundă la cea de a cincea întrebare în sensul că dreptul comunitar se opune aplicării unei norme naționale cum este articolul 839 alineatul (3) din BGB, în măsura în care aceasta ar constitui o condiție suplimentară de care ar depinde angajarea răspunderii statului membru în temeiul dreptului comunitar. Totuși, pentru a stabili prejudiciul indemnizabil, instanța ar avea întotdeauna posibilitatea de a verifica dacă persoana vătămată a dat dovadă de o diligență rezonabilă pentru a evita prejudiciul.

51. La rândul său, *reclamanta* din acțiunea principală arată, în primul rând, că articolul 839 alineatul (3) din BGB nu s-ar aplica decât agenților statului care nu și-au îndeplinit obligațiile, iar nu statului care își asumă răspunderea pentru agentul său. Pe de altă parte, în cadrul articolului menționat, întrucât justițiabilul nu se putea întemeia pe proceduri paralele introduse de alte persoane vătămate, ar fi trebuit, concret, ca fiecare dintre cei peste 15 000 de operatori danezi vătămați să introducă câte o acțiune în fiecare land și împotriva fiecărei colectivități publice de care aparțineau autoritățile răspunzătoare de neîndeplinirea obligațiilor, ceea ce ar însemna că, având în vedere că au intervenit peste 50 de autorități diferite, ar fi trebuit să fie inițiate 750 000 de căi de atac. O astfel de condiție pentru exercitarea dreptului de angajare a răspunderii statului ar duce la slăbirea eficienței dreptului comunitar. În ultimul rând, reclamanta admite obligația persoanei vătămate de a atenua prejudiciul, obligație care nu poate merge totuși până la a impune persoanei vătămate să exercite toate căile legale imaginabile pentru a nu pierde drepturile conferite de dreptul comunitar.

VI — Apreciere juridică

A — *Considerații introductive*

52. Conceptul juridic al răspunderii statului în dreptul comunitar își datorează existența și dezvoltarea jurisprudenței Curții. În hotărârea fundamentală pronunțată în cauza Francovich și alții [5], Curtea a statuat că, în temeiul unui principiu al dreptului comunitar prin care sunt conferite drepturi particularilor, un stat membru este obligat să despăgubească cetățenii pentru prejudiciile care rezultă din încălcările dreptului comunitar săvârșite de către stat. Curtea a dedus de aici că un stat membru este obligat să repare prejudiciile care decurg pentru particulari din netranspunerea unei directive în termenul prevăzut [6].

53. Importanța acestei hotărâri apare cu claritate dacă se examinează dezvoltarea dreptului răspunderii în dreptul comunitar prin intermediul dezvoltărilor jurisprudențiale întemeiate pe principiul efectului util al dreptului comunitar, al obligației de loialitate a statelor membre prevăzută la articolul 10 CE, precum și, în special, al răspunderii extracontractuale a Comunității [7]. Nu există încă în dreptul comunitar o reglementare explicită privind răspunderea statelor membre, spre deosebire de conceptul juridic al răspunderii extracontractuale a Comunității, al cărei temei se găsește la articolul 288 al doilea paragraf CE [8], Totuși, în prezent nu se contestă faptul că răspunderea statului în temeiul dreptului comunitar pentru prejudiciile cauzate particularilor prin încălcări ale dreptului comunitar care îi sunt imputabile este inerentă sistemului Tratatului CE și își are în mod direct temeiul în dreptul comunitar [9].

5 — Hotărârea din 19 noiembrie 1991 (C-6/90 și C-9/90, Rec., p. I-5357, punctul 37). Totuși, în cauze anterioare, Curtea s-a pronunțat deja în sensul că statele membre sunt în principiu obligate să suporte, în cadrul dispozițiilor dreptului național privind răspunderea statului, consecințele prejudiciului cauzat persoanei vătămate ca urmare a încălcării dreptului comunitar (a se vedea Hotărârea din 22 ianuarie 1976, Russo, 60/75, Rec., p. 45, punctele 7-9). Wathelet, M., și 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?", în *Cahiers de droit européen*, nr. 1-2 (1997), p. 15, consideră că principiul răspunderii statului în dreptul comunitar a luat naștere cu mult înaintea Hotărârii Francovich și alții. Aceștia se referă în primul rând la Hotărârea din 15 iulie 1964, Costa (6/64, Rec., p. 1141), în care supremația dreptului comunitar a fost recunoscută prin raport cu dreptul intern, precum și, în legătură cu problema obligației statelor membre de despăgubire pentru încălcările dreptului comunitar, la Hotărârea din 16 decembrie 1960, Humblet/Belgia (6/60, Rec., p. 1125), în care a fost recunoscută pentru prima dată în cadrul Tratatului CECA obligația statelor membre de a elimina consecințele măsurilor nelegale.

6 — Hotărârea Francovich și alții (citată la nota de subsol 5, punctul 46).

7 — Principiul răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar se întemeiază pe mai multe motive. În primul rând, Curtea se întemeiază pe principiul efectului util („effet utile") al dreptului comunitar și, în același timp, pe necesitatea unei protecții eficiente a drepturilor pe care dreptul comunitar le conferă operatorilor economici sau pe care urmărește să le dezvolte în favoarea acestora. Pe de altă parte, Curtea face referire la obligația statelor membre întemeiată pe articolul 10 CE de a elimina consecințele unui comportament contrar dreptului comunitar și, mai recent, se referă în plus la un principiu general inerent ordinilor juridice ale statelor membre, potrivit căruia neîndeplinirea obligațiilor de către autoritățile publice are drept consecință obligația de a repara prejudiciul rezultat (a se vedea în această privință Gellermann, M., *EUV/EGV,* [editat de Streinz, R.], München, 2003, vol. 57, articolul 288, punctul 38, Wegener, B., și Ruffert, M. *Kommentar zu EUV/EGV,* [editat de Calliess și Ruffert], ediția a 3-a, 2007, articolul 288, punctul 36, precum și Hidien, J., *Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der EU-Mitgliedstaaten*, Baden-Baden, 1999, p. 12 și următoarele). Lenaerts, K., Arts, D., și Maselis, I., *Procedural law of the European Union*, ediția a 2-a, Londra, 2006, punctul 3-041, p. 109, consideră că jurisprudența în domeniul răspunderii extracontractuale a Comunității constituie un temei important pentru materializarea conceptului juridic al răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar.

8 — Cu privire la conceptul juridic al răspunderii extracontractuale a Comunității în temeiul articolului 288 al doilea paragraf CE, a se vedea Concluziile noastre prezentate la 28 martie 2007 în cauza Internationaler Hilfsfonds/Comisia (C-331/05 P, Rep., p. I-5475, punctul 72 și urm.).

9 — A se vedea Hotărârea Francovich și alții (citată la nota de subsol 5, punctul 35), Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame (C-46/93 și C-48/93, Rec., p. I-1029, punctul 31), Hotărârea din 26 martie 1996, British Telecommunications (C-392/93, Rec., p. I-1631, punctul 38), Hotărârea din 23 mai 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Rec., p. I-2553, punctul 24), Hotărârea Dillenkofer și alții (C-178/94, C-179/94, C-188/94-C-190/94, Rec., p. I-4845, punctul 20), Hotărârea din 2 aprilie 1998, Norbrook Laboratories (C-127/95, Rec., p. I-1531, punctul 106), și Hotărârea din 4 iulie 2000, Haim (C-424/97, Rec., p. I-5123, punctul 26).

54. Dreptul comunitar recunoaște un drept la reparare dacă sunt îndeplinite trei condiții: norma de drept încălcată trebuie să aibă ca obiect conferirea de drepturi particularilor, încălcarea trebuie să fie suficient de gravă și trebuie să existe o legătură directă de cauzalitate între încălcarea obligației care îi incumbă statului și prejudiciul suferit de persoana vătămată [10]. În Hotărârea Dillenkofer și alții [11], Curtea a formulat prima condiție într-o manieră ușor diferită în ceea ce privește în special situațiile de netranspunere a unei directive – și anume că obiectivul urmărit de directivă trebuie să includă recunoașterea de drepturi particularilor, iar conținutul acestor drepturi trebuie să poată fi stabilit pe baza dispozițiilor directivei – însă aceasta a subliniat în același timp că formulările sunt în esență identice [12].

55. În ceea ce privește repartizarea competențelor între instanțele comunitare și instanțele statelor membre, trebuie arătat că, în principiu, revine instanțelor naționale atribuția de a constata dacă condițiile de angajare a răspunderii statelor membre pentru o încălcare a dreptului comunitar sunt îndeplinite în speță [13]. În schimb, existența și întinderea răspunderii unui stat pentru un prejudiciu rezultat dintr-o astfel de încălcare sunt chestiuni care privesc interpretarea tratatului, care este, ca atare, de competența Curții [14].

B — *Cu privire la prima întrebare*

1. Metodele de interpretare aplicabile

56. Prima întrebare adresată de instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă dispozițiile coroborate ale articolului 5 alineatul (1) litera (o) și ale articolului 6 alineatul (1) litera (b) punctul (iii) din Directiva 64/433, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/497, precum și ale articolului 5 alineatul (1) și ale articolelor 7 și 8 din Directiva 89/662 conferă producătorilor și operatorilor care comercializează carne de porc drepturi subiective în sensul primei condiții de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar.

57. Această condiție minimală prin care se manifestă funcția dreptului răspunderii statului de protecție a particularilor este

10 — Goffin, L., „À propos des principes régissant la responsabilité non contractuelle des États membres en cas de violation du droit communautaire", în *Cahiers de droit européen*, nr. 5-6 (1997), p. 537 și urm., Lenaerts, K., Arts, D., și Maselis, I., citați anterior (nota de subsol 7), punctul 3-042, p. 109, Knez, R., „Varstvo pravic posameznika, ki jih vsebuje pravo skupnosti", în *Revizor*, nr. 4/5 (2003), anul al 14-lea, p. 105, Ossenbülh, F., *Staatshaftungsrecht*, ediția a 5-a, München, 1998, p. 505, și Guichot, E., *La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho Comunitario*, Valencia, 2007, p. 473 și urm., enumeră trei condiții: 1) norma de drept încălcată are ca obiect conferirea de drepturi particularilor, 2) încălcarea este suficient de gravă, 3) există o legătură de cauzalitate între încălcare și prejudiciul suferit. A se vedea, între altele, Hotărârile citate anterior Brasserie du pêcheur și Factortame (punctul 51), Hedley Lomas (punctul 25), Haim (punctul 36), precum și Hotărârea din 4 decembrie 2003, Evans (C-63/01, Rec., p. I-14447, punctul 83), și Hotărârea din 25 ianuarie 2007, Robins și alții (C-278/05, Rep., p. I-1053, punctul 69).

11 — Citată la nota de subsol 9, punctul 23.

12 — A se vedea de asemenea, în acest sens, Concluziile avocatului general Jacobs prezentate la 26 septembrie 2000 în cauza Stockholm Lindöpark (C-150/99, Rec., p. I-493, punctul 51).

13 — A se vedea Hotărârile citate anterior Brasserie du pêcheur și Factortame (punctul 22) și British Telecommunications (punctul 41), precum și Hotărârea din 18 ianuarie 2001, Stockholm Lindöpark (citată la nota de subsol 12, punctul 38).

14 — Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame (citată la nota de subsol 9, punctul 25).

îndeplinită în cazul în care norma comunitară în cauză are ca obiect conferirea unui drept unui grup de beneficiari suficient definit, iar conținutul dreptului poate fi identificat prin intermediul normei încălcate [15].

58. Potrivit articolului 249 al treilea paragraf CE, destinatarii unei directive sunt în primul rând statele membre, având în vedere că obligația de transpunere revine acestora. Totuși, directivele pot avea un caracter de protecție a terților, în măsura în care obligă expres statele membre să garanteze drepturi individuale [16]. Pentru a aprecia dacă o dispoziție de drept comunitar are drept obiectiv, în acest sens, conferirea de drepturi subiective, trebuie utilizată o metodă de interpretare și, în această privință, este necesar să fie utilizate metodele recunoscute de jurisprudența Curții [17]. În această privință, sunt decisive modul de redactare și finalitatea dispozițiilor în cauză, precum și considerentele directivelor în cauză [18].

2. Drepturile individuale în jurisprudența Curții

59. Mai întâi, am dori să arătăm că nu împărtășim teza susținută de reclamantă, de guvernul ceh și de Comisie, potrivit căreia dispozițiile în litigiu ar putea conferi drepturi individuale producătorilor și operatorilor care comercializează carne de porc. Considerăm că această concluzie rezultă dintr-o viziune de ansamblu care include în același timp jurisprudența actuală a Curții referitoare la dreptul răspunderii statului și dispozițiile comunitare

15 — Hotărârea Francovich și alții (citată la nota de subsol 5, punctul 46) și Hotărârea Dillenkofer și alții (citată la nota de subsol 9, punctul 46). În conformitate cu Berg, W., *EU-Kommentar,* (editat de Schwarze, J.), Baden-Baden, 2000, articolul 288, punctele 79 și 80, p. 2304, este suficient ca norma în cauză, și anume o dispoziție a unei directive, să aibă ca obiectiv acordarea unui anumit drept unui grup determinat de persoane. În cazul în care este clar că o normă are drept obiectiv conferirea unui drept, trebuie să se examineze dacă conținutul dreptului în discuție poate fi stabilit pornind de la norma în cauză. Este necesar ca un anumit conținut minimal, în sensul unui drept minimal, să poată rezulta prin interpretarea normei.

16 — A se vedea Hidien, J., citat anterior (nota de subsol 7), p. 48, care subliniază că, prin definiție, directiva se adresează exclusiv statelor membre, în sensul că stabilește obiective sau impune o „obligation de résultat" [N. T.: „obligație de rezultat"]. În Hotărârea Francovich și alții, dreptul în litigiu la despăgubire în caz de faliment nu trebuia să fie acordat lucrătorilor decât începând cu transpunerea și cu adoptarea normelor naționale corespunzătoare. Nu este mai puțin adevărat că Curtea a recunoscut particularilor un drept la despăgubire.

17 — În ceea ce privește metodele de interpretare recunoscute de jurisprudență, a se vedea, în general, Hotărârea din 19 martie 1998, Compassion in World Farming (C-1/96, Rec., p. I-1251, punctul 49), și Hotărârea Comisia/Germania (C-102/96, Rec., p. I-6871, punctul 24). Din aceste hotărâri reiese că, pentru interpretarea dispozițiilor de drept comunitar, este necesar să se țină cont nu numai de termenii acestora, ci și de contextul și de obiectivele urmărite de reglementarea din care acestea fac parte.

18 — Ruffert, M., în Calliess și Ruffert, citat anterior (nota de subsol 7), articolul 288, punctul 54, p. 2358, consideră că jurisprudența Curții referitoare la această condiție furnizează puține elemente de apreciere. Curtea ar examina, pe de o parte, modul de redactare și, pe de altă parte, finalitatea dispozițiilor directivei în lumina obiectivelor acestora de protecție și s-ar întemeia în special pe considerente (a se vedea Hotărârile citate anterior Dillenkofer și alții, punctul 30 și urm., și Norbrook Laboratories, punctul 108). La rândul său, Tribunalul ar face referire la un principiu general al dreptului (interdicția discriminării) (a se vedea Hotărârea din 6 martie 2003, Banan-Kompaniet și Skandivaviska Bananimporten/Consiliul și Comisia, T-57/00, Rec., p. II-607, punctul 64). Autorul consideră că criteriile care trebuie respectate în ceea ce privește chestiunea drepturilor individuale la momentul transpunerii directivelor și cea a efectului direct al directivelor pot fi aplicate prezentei cauze. Rezultă de aici că ar exista un drept subiectiv atunci când o dispoziție de drept comunitar, în conformitate cu finalitatea sa obiectivă, protejează interesele particularilor care pot fi individualizați efectiv.

în litigiu. Înainte de a le examina pe cele din urmă, am dori totuși să amintim anumite cauze în care Curtea a admis existența unui drept individual și să clarificăm astfel diferența față de prezenta cauză.

60. Trebuie menționată, în primul rând, Hotărârea Francovich și alții [19], în care Curtea a considerat că dispozițiile Directivei 80/987/CEE [20] sunt suficient de precise și necondiționate în ceea ce privește atât stabilirea beneficiarilor, cât și dreptul recunoscut lucrătorilor la o garanție de despăgubire a creanței neonorate a acestora în cazul insolvabilității angajatorului și a dedus de aici existența unui drept subiectiv.

61. În plus, în Hotărârea Dillenkofer și alții [21], Curtea a admis existența unor drepturi individuale în Directiva 90/314/CEE [22], întrucât aceasta „are drept obiectiv atribuirea, în favoarea consumatorilor de pachete de servicii turistice, de drepturi care garantează rambursarea sumelor plătite de aceștia și repatrierea lor în cazul insolvabilității sau al falimentului organizatorului”.

62. În Hotărârea Norbrook Laboratories [23], Curtea a statuat că Directiva 81/851/CEE [24], prin faptul că prevede că cererea de autorizare a comercializării nu poate fi refuzată decât pentru motivele enumerate în Directiva 81/851, dă naștere, în beneficiul particularilor, dreptului de a obține o autorizație dacă sunt îndeplinite anumite condiții. Acestea sunt stabilite precis și exhaustiv în Directivele 81/851 și 81/852/CEE. Curtea a concluzionat că, pe baza acestor directive, conținutul dreptului conferit solicitantului unei autorizații de introducere pe piață poate fi suficient identificat.

63. În sfârșit, în Hotărârea Stockholm Lindöpark [25], Curtea s-a pronunțat în sensul că dispozițiile articolului 17 alineatele (1) și (2) coroborate cu dispozițiile articolului 2, ale articolului 6 alineatul (1) și ale articolului 13 punctul B litera (b) din A șasea directivă sunt suficient de clare, precise și necondiționate pentru a putea fi invocate de un particular împotriva unui stat membru în fața unei instanțe naționale.

19 — Hotărârea citată la nota de subsol 5, punctul 26.

20 — Directiva Consiliului din 20 octombrie 1980 privind apropierea legislațiilor statelor membre referitoare la protecția lucrătorilor salariați în cazul insolvabilității angajatorului (JO L 283, p. 23, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 197).

21 — Citată la nota de subsol 9, punctul 42.

22 — Directiva Consiliului din 13 iunie 1990 privind pachetele de servicii pentru călătorii, vacanțe și circuite (JO L 158, p. 59, Ediție specială, 13/vol. 9, p. 248).

23 — Hotărârea citată la nota de subsol 9, punctul 108.

24 — Directiva Consiliului din 28 septembrie 1981 privind apropierea legislațiilor a statelor membre cu privire la produsele medicamentoase veterinare (JO L 317, p. 1).

25 — Hotărârea citată la nota de subsol 12, punctul 33.

64. Directivele interpretate de Curte în cadrul acestor cauze se caracterizează prin faptul că fie acordă drepturi de natură civilă lucrătorilor sau consumatorilor, sub forma unei creanțe de despăgubire, fie acordă cetățenilor drepturi de natură publică împotriva administrației, drepturi care au ca obiect o prestație bine definită de directive. În această privință, după cum a constatat în mod întemeiat Curtea, atât beneficiarii acestor drepturi, cât și conținutul acestora pot fi definite suficient de clar datorită modului de redactare și finalității acestor norme. În schimb, în prezenta cauză, astfel cum rezultă din interpretarea dispozițiilor comunitare relevante, situația nu este comparabilă.

3. Interpretarea directivelor în litigiu

65. Mai întâi, trebuie să se constate că Directiva 64/433, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/497, are drept obiectiv realizarea pieței interne a cărnii proaspete, garantând în același timp protecția sănătății. În conformitate cu al doilea, al treilea și al patrulea considerent ale Directivei 64/433, legiuitorul comunitar utilizează metoda apropierii legislațiilor pentru a simplifica comerțul intracomunitar prin eliminarea obstacolelor comerciale care „decurg din diferențele actuale care există între normele sanitare ale statelor membre în ceea ce privește carnea”.

66. Prin urmare, Directiva 64/433 a instituit un sistem de control sanitar armonizat, întemeiat pe echivalența garanțiilor sanitare impuse în toate statele membre, care asigură simultan protecția sănătății și echivalența de tratament a mărfurilor. Acest sistem vizează deplasarea controalelor sanitare către statul membru expeditor [26]. Acest obiectiv este realizat, în cele din urmă, prin Directiva 89/662, care stabilește normele privind controalele veterinare în comerțul intracomunitar. Aceste controale, care până atunci erau efectuate la frontierele interne ale statelor membre, sunt deplasate în principal, în conformitate cu al cincilea considerent al Directivei 89/662, către statul din care provine carnea proaspătă.

67. Fără a aduce atingere celor de mai sus, articolul 5 din Directiva 89/662 dă statului membru destinatar posibilitatea de a verifica, pe baza controalelor veterinare prin sondaj și nediscriminatorii, conformitatea mărfurilor cu normele sanitare în vigoare. Aceasta este, în mod vădit, o dispoziție care servește la garantarea sănătății publice în cadrul sistemului adoptat de directivă: într-adevăr, aceasta conferă, în conformitate cu articolul 7, posibilitatea de a interzice comercializarea cărnii atunci când sunt constatate nereguli în cursul expedierii. Totuși, într-un astfel de caz,

26 — A se vedea în acest sens Hotărârea din 6 octombrie 1983, Delhaize Frères „Le Lion” și alții (2/82–4/82, Rec., p. 2973, punctul 11), Hotărârea din 15 decembrie 1993, Ligur Carni și alții (C-277/91, C-318/91 și C-319/91, Rec., p. I-6621, punctul 25), și Hotărârea Comisia/Germania (citată la nota de subsol 17, punctul 26).

se prevede că statul care uzează de această posibilitate inițiază neîntârziat procedura specifică de la articolul 8 pentru a remedia neregulile legate de conformitatea mărfurilor cu normele sanitare.

68. În timp ce directivele citate anterior au drept obiectiv principal realizarea pieței interne [27], acestea rămân aproape în totalitate tăcute în ceea ce privește rolul care trebuie jucat de producătorii și/sau exportatorii de carne în cadrul controalelor veterinare. Contrar afirmațiilor pârâtei din cadrul ședinței, trebuie examinate nu numai drepturile producătorilor de carne, ci și cele ale exportatorilor, având în vedere că reclamanta a realizat o parte din exporturile sale de carne în Germania prin intermediul societății sale germane ESS FOOD [28]. Rezultă că reclamanta formează o entitate economică care, contrar afirmațiilor pârâtei, desfășoară o activitate transfrontalieră (producție în Danemarca și comercializare în Germania).

69. În Hotărârea Comisia/Germania [29], Curtea s-a pronunțat în sensul că o directivă are drept obiect crearea de drepturi și obligații pentru particulari dacă obligă statele membre, prin dispoziții precise și detaliate, să prevadă un ansamblu de interdicții, de regimuri de autorizare și de proceduri de control. În schimb, acest criteriu nu este îndeplinit decât parțial în prezenta cauză. Cu toate că Directiva 89/662 stabilește o serie de proceduri privind controlul și transmiterea informațiilor între diferitele autorități competente din statele membre, totuși, în temeiul simplei obligații implicite de a permite controale veterinare în statul de origine și/sau de a permite controale nediscriminatorii prin intermediul unei proceduri de control prin sondaj în statul destinatar, în conformitate cu articolul 5 alineatul (1) litera (a) din Directiva 89/662, poate fi identificat doar un număr redus de drepturi care ar putea fi invocate în fața autorităților competente de un producător și/sau de un operator care comercializează carne. Este vorba, în această privință, exclusiv de drepturi de natură procedurală, cum ar fi dreptul expeditorului sau al mandatarului acestuia, întemeiat pe articolul 7 alineatul (1) litera (b) din Directiva 89/662, de a alege între distrugerea mărfurilor sau utilizarea lor în alte scopuri, inclusiv reexpedierea lor. În plus, articolul 8 alineatul (2) din Directiva 89/662 prevede obligații care revin autorităților naționale față de expeditor sau față de mandatarul acestuia, cum ar fi comunicarea motivelor care stau la baza deciziilor adoptate, precum și a posibilelor căi de atac.

70. Prin urmare, rezultă că dispozițiile menționate din Directiva 89/662 se limitează, în principal, la reglementarea aspectelor procedurale ale controalelor administrative și, în această privință, producătorilor și operatorilor care comercializează carne de porc le este atribuit un rol pasiv, având în vedere că trebuie să permită adoptarea de

27 — A se vedea Hotărârea Comisia/Germania (citată la nota de subsol 17, punctul 27), pronunțată în cadrul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor împotriva Republicii Federale Germania, în care Curtea a statuat că „directivele menționate (Directiva 64/433, în versiunea care rezultă din Directiva 91/497), precum și Directiva 89/662 fac parte dintre măsurile destinate să realizeze, în mod gradual, piața internă".

28 — A se vedea punctul 23 din memoriul reclamantei.

29 — Hotărârea din 28 februarie 1991 (C-131/88, Rec., p. I-825, punctul 7).

măsuri de către autoritățile competente. Prin urmare, aceste dispoziții nu conferă niciun drept al cărui conținut să fie suficient de identificabil pentru a putea fundamenta o acțiune în răspundere împotriva statului introdusă de acest grup de persoane.

71. Tot astfel, din articolul 5 alineatul (1) litera (o) și articolul 6 alineatul (1) litera (b) punctul (iii) din Directiva 64/433, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/497, nu poate decurge niciun drept individual, deoarece aceste dispoziții dau naștere exclusiv obligației autorităților naționale de a declara carnea cu un miros sexual pronunțat improprie pentru consum. În același timp, dispozițiile directivei impun obligația de a marca în mod clar carnea de porc mascul necastrat cu o greutate mai mare de 80 kg și de a o supune unui tratament termic. Prin urmare, obiectivul principal al directivelor este de a asigura o armonizare a controalelor veterinare și a principiilor aplicabile măsurilor sanitare de siguranță. Statele membre trebuie să continue această armonizare prin respectarea obligațiilor prevăzute în directivele menționate. Aceste directive nu au drept obiectiv numai protecția drepturilor producătorilor, iar singurele care sunt obligate să acționeze sunt statele membre.

72. Teza reclamantei din acțiunea principală, potrivit căreia aceste dispoziții trebuie interpretate în sensul că interzic statelor membre să impună cerințe pentru comercializare care să depășească cadrul articolului 6, trebuie admisă. Această interpretare a fost susținută de avocatul general La Pergola în Concluziile prezentate la 3 februarie 1998 în cauza C-102/96, Comisia/Germania [30], și a fost

30 — În concluziile prezentate (punctul 8), avocatul general La Pergola declară că nu există nicio îndoială cu privire la faptul că cerințele impuse de autoritățile germane în ceea ce privește marcarea și tratamentul termic al cărnii de porc sunt contrare articolului 6 alineatul (1) litera (b) punctul (iii). Într-adevăr, modul de redactare a acestui articol este clar și lipsit de echivoc: nu trebuie să poarte marca specială și să fie supuse unui tratament termic decât carcasele cu o greutate mai mare de 80 kg și numai atunci când exploatația nu poate garanta, printr-o metodă comună sau, în lipsa acesteia, printr-o metodă recunoscută de autoritatea competentă din statul de origine, că „pot fi detectate carcasele cu un miros sexual pronunțat". Dimpotrivă, autoritățile germane impun marcarea și tratamentul termic și în cazul carcaselor cu o greutate inferioară pragului de 80 kg menționat. În plus, autoritățile germane impun acest tratament indiferent dacă autoritățile din statul de origine utilizează o metodă aptă să detecteze carnea care prezintă un miros sexual pronunțat; astfel, în nota în litigiu, se precizează în mod clar că „numai testul imuno-enzimatic modificat al profesorului Claus este recunoscut ca metodă specifică ce permite identificarea androstenonului". Prin urmare, potrivit opiniei avocatului general, încălcarea articolului 6 alineatul (1) litera (b) punctul (iii) este vădită.

confirmată prin Hotărârea din 12 noiembrie 1998 [31]. Totuși, astfel cum arată în mod întemeiat guvernul polonez în observațiile scrise [32], aceasta nu poate în niciun caz să însemne că dintr-o obligație impusă statelor membre rezultă automat un drept subiectiv pentru particulari. O interpretare diferită ar avea drept efect faptul că orice interes al operatorilor economici care ar fi satisfăcut prin eliminarea obstacolelor în calea comerțului intracomunitar ar fi considerat un drept individual. Simplul fapt că o dispoziție acordă avantaje unui particular nu dă naștere niciunui drept subiectiv, ci furnizează, în cel mai bun caz, un efect juridic favorabil în mod indirect [33]. Doctrina privind drepturile publice subiective admite existența unui drept subiectiv atunci când o normă obligatorie nu vizează numai protecția intereselor publice, ci și – cel puțin – interesele particularilor. Prin urmare, pentru a introduce o acțiune în răspundere împotriva statului, este necesar să fie ridicată problema dacă, în lumina jurisprudenței actuale a Curții, norma încălcată conferă persoanei vătămate un drept subiectiv în sensul unei poziții protejate din punct de vedere juridic [34]. Având în vedere constatările de mai sus în privința directivelor în discuție în speță, trebuie să se răspundă cu certitudine în sens negativ.

4. Concluzie

73. Prin urmare, trebuie să se răspundă la prima întrebare că dispozițiile coroborate ale articolului 5 alineatul (1) litera (o) și ale articolului 6 alineatul (1) litera (b) punctul (iii) din Directiva 64/433, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/497, precum și ale articolului 5 alineatul (1) și ale articolelor 7 și 8 din Directiva 89/662 nu pun producătorii și operatorii care comercializează carne de porc, în caz de transpunere sau de aplicare defectuoasă, într-o situație juridică ce le permite să invoce un drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar.

31 — Hotărârea Comisia/Germania (citată la nota de subsol 17, punctele 32 și 33). A se vedea de asemenea, în această privință, Aubry-Caillaud, F., *La libre circulation des marchandises – nouvelle approche et normalisation européenne*, Paris, 1998, p. 68, care subliniază că, în cazul armonizării complete, autoritățile din statele membre nu mai au posibilitatea de a supune mărfurile provenind din alte state membre la alte cerințe privind marcarea decât cele stabilite de dreptul comunitar.

32 — Observațiile scrise ale guvernului polonez, punctul 14.

33 — În acest sens, a se vedea Maurer, H., *Allgemeines Vertwaltungsrecht*, ediția a 11-a, München, 1997, alineatul 8, punctul 8, p. 152. Cu privire la răspunderea statelor, a se vedea Nettesheim, M., *Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien*, Berlin, 1999, p. 43, potrivit căruia, pentru ca o directivă să confere un drept subiectiv, trebuie ca aceasta să protejeze un „interes individual demn de protecție în mod vădit". Nu ar fi suficient ca „normele de transpunere să afecteze în mod palpabil sfera intereselor cetățeanului". Tot astfel, nu ar fi suficient ca acțiunea impusă de dispoziția din directivă „să privească aspectele vieții particularilor într-o manieră care să susțină interesele lor". Astfel, autorul face distincție între simplele „interese" și „drepturi" (în calitate de interese demne de protecție juridică). În conformitate cu Beljin, S., *Staatshaftung im Europarecht*, Köln, 2000, p. 139, conceptul de drepturi subiective, interpretat inițial în mod restrictiv, este înțeles în prezent ca un concept generic care reunește în același timp drepturi în sens strict, interese demne de protecție, precum și poziții juridice. Acesta susține că trebuie să se distingă interesele juridice „de simplele interese economice, politice, estetice sau de alte interese". Un interes nu beneficiază de protecție juridică în cazul unui simplu efect juridic indirect: un simplu efect de fapt, iar nu normativ al unei norme juridice, o simplă „reflexie".

34 — În general, Curtea utilizează noțiunea „drept individual", însă de fapt aceasta nu vizează altceva decât „dreptul subiectiv". Alexy, R., *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden, 1985, p. 164, înțelege prin drept subiectiv, în sensul teoriei dreptului, poziții și raporturi juridice. În acest sens, acesta face referire la principiile de teoria dreptului ale lui Bernhard Windscheid și Rudolf von Jhering. În conformitate cu Windscheid, dreptul subiectiv este „autoritatea sau puterea unei voințe care rezultă din ordinea juridică", iar potrivit lui von Jhering, drepturile subiective sunt „interese protejate juridic". Discuțiile cu privire la această teorie au condus la numeroase teorii combinate. Pe de o parte, dreptul subiectiv este definit ca o putere juridică conferită particularilor de ordinea juridică, pentru a satisface interesele umane. La rândul său, Georg Jellinek îl definește ca „puterea voinței asupra unui bun sau a unui interes, protejată și recunoscută de ordinea juridică". În conformitate cu Maurer, H., citat anterior (nota de subsol 33), alineatul 8, punctul 2, p. 149, dreptul public subiectiv este, din punctul de vedere al cetățeanului, „puterea juridică acordată de dreptul public particularilor de a solicita statului un anumit comportament în scopul de a-și urmări propriile interese".

C — *Cu privire la a doua întrebare*

74. În ipoteza în care directivele în cauză nu conferă drepturi acestui grup de persoane, instanța de trimitere urmărește să se stabilească, prin cea de a doua întrebare, dacă acestea pot invoca încălcarea liberei circulații a mărfurilor în sensul articolului 28 CE pentru a fundamenta un drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar.

1. Libertățile fundamentale în calitate de drepturi publice subiective

75. Jurisprudența Curții a admis că drepturile individuale pot decurge din dispozițiile de drept primar privind libertățile fundamentale. Libertățile fundamentale nu dau naștere numai unui drept obiectiv, ci recunosc de asemenea particularilor posibilitatea de a invoca obligațiile normative pe care acestea le conțin în fața subiectelor de drept care trebuie să respecte aceste obligații. În măsura în care libertățile fundamentale permit această poziție juridică în raport cu autoritățile publice, acestea pot fi calificate ca drepturi publice subiective [35]. Rezultă de aici că aceste libertăți fundamentale pot da naștere unui drept de angajare a răspunderii statului în cazul încălcării acestora. Acesta este cazul în special în ceea ce privește dispozițiile referitoare la libera circulație a mărfurilor avute în vedere în prezenta cauză [36].

76. Astfel, în Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame [37], Curtea a considerat că prima condiție de angajare a răspunderii statului în cazul încălcării articolului 28 CE era îndeplinită întrucât, „deși articolul 28 CE impune o interdicție statelor membre, acesta dă totuși naștere, pentru particulari, unor drepturi care trebuie protejate de către instanțele naționale”.

77. Curtea a confirmat această abordare în Hotărârea Hedley Lomas [38] și, în același timp, a extins-o la comerțul intracomunitar de animale pentru tăiere. La originea acestei cauze se afla un litigiu între întreprinderea Hedley Lomas Ltd și Ministry of Agriculture, Fisheries and Food (Ministerul Agriculturii, Pescuitului și Alimentației) din Anglia și din

35 — A se vedea în acest sens Kingreen, T., în Calliess și Ruffert (ed.), citat anterior (nota de subsol 18), articolele 28-30, punctul 9, p. 578; același autor, *Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Berlin, 1999, p. 23 și urm.

36 — Astfel, Müller-Graff, P.-C., *Kommentar über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (editat de von der Groeben, H., și Schwarze, J.), Baden-Baden, 2003, vol. 1, articolul 28, punctul 316, p. 1065, subliniază că un stat membru este obligat să ramburseze un prejudiciu cauzat unui particular ca urmare a faptului că a adoptat măsuri contrare articolului 28 CE sau că nu a adoptat nicio măsură de protecție a liberei circulații a mărfurilor împotriva atingerilor aduse particularilor, în măsura în care sunt reunite toate celelalte condiții privind dreptul răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar.

37 — Hotărârea citată la nota de subsol 9, punctul 54.

38 — Hotărârea citată la nota de subsol 9, punctele 27-29, care face referire la Hotărârea din 29 noiembrie 1978, Pigs Marketing Board (83/78, Rec., p. 2347, punctele 66 și 67), în care Curtea a adăugat că: „dispozițiile articolelor 30 și 34 din Tratatul CE, precum și ale Regulamentului nr. 2795/75 sunt direct aplicabile și, ca atare, conferă persoanelor drepturi pe care instanțele statelor membre sunt obligate să le protejeze”.

Țara Galilor, ca urmare a unui refuz al acestuia de a elibera o licență pentru exportul către Spania de ovine vii destinate sacrificării. Această decizie era motivată de faptul că aceste animale sufereau în abatoarele acestui stat un tratament contrar Directivei 74/577/CEE a Consiliului din 18 noiembrie 1974 privind asomarea animalelor înainte de sacrificare. Curtea a considerat că refuzul de a acorda o licență de export constituia o limitare a exporturilor contrară articolului 28 CE și nejustificată de articolul 30 CE și a subliniat că articolul 28 CE conferea drepturi particularilor. Având în vedere faptul că Regatul Unit nu adoptase nicio decizie de natură legislativă la momentul acestei încălcări și nu dispunea de nicio putere de apreciere, Curtea a considerat că încălcarea dreptului primar era suficient de caracterizată pentru a admite existența unei neîndepliniri vădite a obligațiilor.

78. Totuși, rămâne de examinat dacă întreprinderile vătămate pot invoca dreptul primar atunci când a fost adoptată o directivă de armonizare în domeniul avut în vedere și dacă această directivă constituie un cadru de referință exhaustiv pentru a aprecia atât obligațiile statelor membre, cât și, dacă este cazul, eventuala existență a unei răspunderi a statului membru. În acest context, este necesar să se facă referire la Hotărârea Comisia/Germania [39], în care Curtea a constatat că dispozițiile referitoare la detectarea unui miros sexual pronunțat de porc mascul necastrat au făcut obiectul unei armonizări comunitare.

39 — Hotărârea din 12 noiembrie 1998 (citată la nota de subsol 17, punctele 29 și 36).

2. Supremația dreptului derivat

79. Jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia, odată ce un domeniu specific a făcut obiectul unei armonizări exhaustive la nivel comunitar, orice măsură națională în acest domeniu trebuie să fie apreciată în raport cu dispozițiile acestei directive, iar nu cu dispozițiile Tratatului CE ar putea împiedica recurgerea directă la dispozițiile de drept primar privind libertățile fundamentale [40]. În acest context, Curtea a arătat de asemenea că directivele, precum ansamblul dreptului derivat, trebuie interpretate în lumina dispozițiilor privind libera circulație a mărfurilor din Tratatul CE.

80. Contrar jurisprudenței sale anterioare, Curtea tinde în prezent să excludă în mod explicit nu numai recurgerea la justificările din dreptul primar prevăzute la articolul 30 CE, ci și recurgerea la articolul 28 CE în

40 — Hotărârea din 5 octombrie 1977, Tedeschi (5/77, Rec., p. 1555, punctul 35), Hotărârea din 30 noiembrie 1983, Van Bennekom (227/82, Rec., p. 3883, punctul 35), Hotărârea din 12 octombrie 1993, Vanacker și Lesage (C-37/92, Rec., p. I-4947, punctul 9), Hotărârea din 5 octombrie 1994, Centre d'insémination de la Crespelle (C-323/93, Rec., p. I-5077, punctul 31), Hotărârea din 11 iulie 1996, Bristol-Myers Squibb și alții (C-427/93, C-429/93 și C-436/93, Rec., p. I-3457, punctul 25), Hotărârea din 13 decembrie 2001, Daimler Chrysler (C-324/99, Rec., p. I-9897, punctul 32), și Hotărârea din 11 decembrie 2003, Deutscher Apothekerverband (C-322/01, Rec., p. I-14887, punctul 64).

calitate de criteriu de apreciere [41]. Dreptul derivat concretizează dreptul primar și, în această măsură, constituie singurul criteriu de apreciere a comportamentului statelor membre [42]. Acesta este motivul pentru care recurgerea la această justificare este exclusă. Această jurisprudență a fost confirmată recent de Hotărârile Deutscher Apothekerverband [43], Radlberger Getränkegesellschaft [44] și Denkavit [45] [46].

81. În cauzele judecate anterior au fost examinate compatibilitatea unei reglementări naționale cu dreptul comunitar și de asemenea aspectul dacă un anumit stat membru și-a îndeplinit obligațiile care decurgeau din directiva în cauză. Totuși, în opinia noastră, concluziile Curții potrivit cărora directiva constituie singurul cadru de apreciere nu se pot aplica și prezentei cauze.

82. În prezenta cauză, directivele încălcate de pârâtă privesc exclusiv aspecte procedurale referitoare la controalele veterinare. În cazul în care o directivă reglementează numai detalii de ordin procedural [47], considerăm că nu trebuie să se prezume că legiuitorul comunitar a dorit să reglementeze de asemenea drepturile cetățenilor Uniunii și să îi lipsească de posibilitatea de a-și invoca dreptul privind libera circulație a mărfurilor prevăzut la articolul 28 CE.

83. Această propunere de interpretare nu atrage după sine nici riscul de a fi eludate condițiile de angajare a răspunderii statului impuse de jurisprudența Curții. Într-adevăr, o încălcare a dispozițiilor unei directive care nu conferă niciun drept subiectiv ca urmare a caracterului procedural al acesteia nu dă naștere în mod automat unui drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar. În schimb, trebuie să se examineze cu exactitate dacă încălcarea acestor dispoziții procedurale conduce de asemenea la o încălcare a dreptului subiectiv al cetățenilor Uniunii de a accede la piață prevăzut la articolul 28 CE. Revine instanței naționale atribuția de a examina acest fapt în cadrul prezentei proceduri. Prin urmare, contrar afirmațiilor guvernului german, încălcarea unei dispoziții din directivă nu dă naștere în mod automat unei încălcări a articolului 28 CE, astfel încât nu există riscul unei răspunderi nelimitate a statelor membre.

41 — Hotărârea Deutscher Apothekerverband (citată la nota de subsol 40, punctul 65), Hotărârea din 14 decembrie 2004, Radlberger Getränkegesellschaft și Spitz (C-309/02, Rec., p. I-11763, punctul 53), și Hotărârea din 13 ianuarie 2005, Denkavit (C-145/02, Rec., p. I-51, punctul 22).

42 — A se vedea de asemenea Kingreen, T., în Calliess și Ruffert (ed.), articolele 28-30, punctul 18, care susține că dreptul derivat ar constitui „mijlocul prin care se realizează formularea și detalierea libertăților fundamentale, esențiale pentru ordinea juridică comunitară, sub formă de drepturi și obligații concrete și delimitate".

43 — Hotărârea citată la nota de subsol 40, punctul 65.

44 — Hotărârea citată la nota de subsol 41, punctul 53.

45 — Hotărârea citată la nota de subsol 41, punctul 22.

46 — Kingreen, T., citat anterior (nota de subsol 35), p. 151; același autor, în Callies și Ruffert (ed.), citat anterior (nota de subsol 18), articolele 28-30, punctul 18, declară că, cel mai adesea, Curtea tratează raportul dintre libertățile fundamentale și dreptul derivat ca o problemă legată de justificarea unei ingerințe: în lipsa competenței statelor membre, recurgerea la o cauză de justificare este exclusă dacă și în măsura în care cauza este reglementată de dreptul derivat. Totuși, acesta atrage atenția asupra faptului că Curtea, în special în jurisprudența recentă, a examinat de asemenea acest aspect în lumina domeniului de aplicare al dispozițiilor în cauză.

47 — A se vedea punctul 71 din prezentele concluzii.

3. Concluzie

84. Prin urmare, trebuie să se răspundă la cea de a doua întrebare că producătorii danezi de carne de porc și operatorii danezi care o comercializează pot invoca o încălcare a liberei circulații a mărfurilor prevăzută la articolul 28 CE pentru a fundamenta un drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar. Cu toate acestea, revine instanței naționale atribuția de a examina dacă o încălcare a dispozițiilor directivelor care nu conferă drepturi subiective conduce la o încălcare a dreptului cetățenilor Uniunii de a accede la piață prevăzut la articolul 28 CE.

D — *Întrebare preliminară întrebărilor a treia și a patra*

85. Întrebările a treia și a patra privesc efectele dreptului comunitar și normele naționale de prescripție. Totuși, reiese din decizia de trimitere [48] că Bundesgerichtshof solicită în primul rând să se răspundă la întrebarea dacă principiile comunitare ale echivalenței și efectivității se opun aplicării termenului de prescripție de trei ani prevăzut la articolul 852 alineatul (1) din BGB, în versiunea sa anterioară.

48 — Decizia de trimitere a Bundesgerichtshof din 12 octombrie 2006, p. 20, punctul 24.

1. Competența legiuitorului național

86. Trebuie arătat mai întâi că, sub rezerva articolului 46 din Statutul Curții de Justiție privind răspunderea extracontractuală a Comunității, dreptul comunitar nu reglementează problema termenului de prescripție a acțiunilor în răspundere împotriva statului.

87. Dimpotrivă, rezultă dintr-o jurisprudență constantă a Curții [49] că în cadrul dreptului național trebuie reparate consecințele prejudiciului. Într-adevăr, în lipsa unei reglementări comunitare, revine ordinii juridice interne a fiecărui stat membru atribuția de a desemna instanțele competente și de a prevedea modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor în justiție destinate să asigure protecția deplină a drepturilor conferite justițiabilului de dreptul comunitar.

88. Prin urmare, Curtea a admis în mod expres că stabilirea termenelor pentru a introduce acțiuni în domeniul fiscal [50] este de

49 — Hotărârea Francovich și alții (citată la nota de subsol 5, punctele 37 și 42).

50 — Hotărârea Palmisani (C-261/95, Rec., p. I-4025, punctele 27 și 28), Hotărârea din 17 iulie 1997, Texaco și Olieselskabet Danmark (C-114/95 și C-115/95, Rec., p. I-4263, punctul 60), Hotărârea din 2 decembrie 1997, Fantask și alții (C-188/95, Rec., p. I-6783, punctele 47-49), și Hotărârea din 15 septembrie 1998, Edis (C-231/96, Rec., p. I-4951, punctele 33 și 34).

competența statelor membre. În această măsură, pare logic să fie de asemenea recunoscută competența statelor membre de a stabili termenul la expirarea căruia se prescrie dreptul de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar [51], și aceasta indiferent dacă aceste termene sunt supuse, în ordinea juridică a statelor membre, condițiilor de drept material sau celor de drept procedural pentru introducerea unei acțiuni și/sau pentru stabilirea răspunderii [52].

2. Cerințe privind echivalența și efectivitatea

89. Pe de altă parte, Curtea a considerat că stabilirea unui termen rezonabil de recurs constituie o aplicare a principiului fundamental al securității juridice, astfel încât termenele de decădere și de prescripție sunt în principiu compatibile cu dreptul comunitar, în măsura în care modalitățile de aplicare a acestora respectă principiile efectului util și echivalenței [53].

90. Principiul echivalenței înseamnă că, pe de o parte, condițiile materiale și formale stabilite de statele membre în domeniul reparării prejudiciilor nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care privesc acțiuni asemănătoare de drept intern. La rândul său, principiul efectivității este definit în sensul că aceste condiții nu pot fi organizate astfel încât să facă obținerea reparării prejudiciului practic imposibilă sau excesiv de dificilă [54].

51 — În acest sens, Pestalozza, C., „Roß und Reiter: Art. 34 GG und die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung", în *Gemeinwohl und Verantwortung: Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*, Berlin, 2000, p. 291, consideră că nici dreptul comunitar, nici articolul 34 din Constituția germană nu prevăd că dreptul german se aplică în mod complementar față de dreptul răspunderii din dreptul comunitar. În această privință, acesta face referire la dispozițiile de drept civil privind codebitorul, precum și la normele în materie de prescripție. Gellermann, M., *EUV/EGV* (editat de Rudolf Streinz), München, 2003, vol. 57, articolul 288, punctul 56, arată, la rândul său, că problema când se prescrie dreptul la despăgubiri trebuie să fie soluționată în conformitate cu normele de drept intern. Potrivit acestui autor, recurgerea la articolul 46 din Statutul Curții de Justiție este interzisă, deoarece, deși dreptul de angajare a răspunderii este prevăzut de dreptul comunitar, punerea sa concretă în aplicare rezultă totuși din dreptul național. În această măsură, determinarea mai exactă a termenului de prescripție este rezervată statelor membre și, în această privință, trebuie respectate numai cerințele care rezultă din principiul eficacității, precum și din principiul interdicției discriminării. Într-un sens similar, Hidien J., citat anterior (nota de subsol 7), p. 71. În conformitate cu Kischel, U., „Gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung zwischen Europarecht und nationaler Rechtsordnung", în *Europarecht*, caietul 4, 2005, p. 450, termenele de prescripție țin de autonomia procedurală a statelor membre, indiferent dacă, potrivit concepțiilor juridice naționale, aceste termene trebuie calificate ca norme procedurale sau materiale.

52 — Potrivit dreptului german, termenele de decădere se disting prin efectele acestora. În ceea ce privește termenul de decădere, dreptul încetează la expirarea termenului, în timp ce prescripția fundamentează numai un drept de a refuza furnizarea prestației. Expirarea termenului de decădere trebuie să fie invocată din oficiu în cadrul unui proces, în timp ce expirarea unui termen de prescripție nu poate fi invocată decât de o parte. În timp ce prescripția nu vizează decât acțiuni (articolul 194 din BGB), termenul de decădere privește și alte drepturi, în special drepturi constitutive și numai în mod excepțional acțiuni (a se vedea Palandt, Heinrichs, H., *Bürgerliches Gesetzbuch*, ediția a 64-a, München, 2005, prezentarea articolului 194, punctul 13).

53 — Hotărârile din 16 decembrie 1976, Rewe (33/76, Rec., p. 1989, punctul 5) și Comet (45/76, Rec., p. 2043, punctele 13 și 16), Hotărârea Francovich și alții (citată la nota de subsol 5, punctul 43), Hotărârea din 14 decembrie 1995, Peterbroeck (C-312/95, Rec., p. I-4599, punctul 14 și urm.), Hotărârea Palmisani (citată la nota de subsol 50, punctul 27), Hotărârea din 1 iunie 1999, Eco Swiss (C-126/97, Rec., p. I-3055, punctul 45), Hotărârea din 22 februarie 2001, Camarotto și Vignone (C-52/99 și C-53/99, Rec., p. I-1395, punctele 28 și 30), Hotărârea din 20 septembrie 2001, Courage și Crehan (C-453/99, Rec., p. I-6297, punctul 29), și Hotărârea din 13 iulie 2006, Manfredi și alții (C-295/04-C-298/04, Rec., p. I-6619, punctul 62). În acest sens, a se vedea de asemenea Von Bogdandy, A., *Das Recht der Europäischen Union* (editat de Grabitz, E., și Hilf, M.), vol. I, München, 2007, articolul 10, punctele 48, 54 și 54a.

54 — Hotărârea Francovich și alții (citată la nota de subsol 5, punctele 41-43), Hotărârea Norbrook Laboratories (citată la nota de subsol 9, punctul 111) și Hotărârea din 30 septembrie 2003, Köbler (C-224/01, Rec., p. I-10239, punctul 58).

91. În principiu, controlul concret al conformității unei norme procedurale naționale cu aceste condiții citate anterior este de competența instanțelor naționale, cărora le revine, în conformitate cu principiul cooperării prevăzut la articolul 10 CE, atribuția de a asigura protecția juridică care decurge pentru justițiabili din efectul direct al dispozițiilor dreptului comunitar. În consecință, în cazul în care instanța națională constată că norma națională nu este, din acest punct de vedere, conformă cu dreptul comunitar, trebuie să renunțe la aplicarea acesteia [55].

92. Cu toate acestea, controlul abstract al condițiilor citate anterior este de competența Curții, care este însărcinată, în cadrul trimiterii preliminare efectuate în temeiul articolului 234 CE, să asigure aplicarea uniformă a dreptului comunitar [56].

93. În ceea ce privește protecția principiului echivalenței, stabilirea unui termen de prescripție de trei ani, astfel cum este prevăzut la articolul 852 alineatul (1) din BGB, în versiunea sa anterioară, nu suscită, în opinia noastră, nicio îndoială, întrucât acțiunile întemeiate pe dreptul comunitar sunt, potrivit informațiilor furnizate de instanța de trimitere, tratate în același mod precum cele întemeiate pe dreptul intern.

94. În ceea ce privește protecția principiului efectivității, nu se poate discerne în ce măsură un termen de trei ani face mai dificilă sau chiar imposibilă punerea în aplicare a drepturilor garantate de dreptul comunitar [57], mai ales că, pe de o parte, Curtea s-a întemeiat în principiu pe conformitatea cu dreptul comunitar a termenelor naționale de decădere și de prescripție și, pe de altă parte, în stadiul actual al dreptului comunitar, aceasta a admis chiar, în Hotărârea Palmisani [58], un termen de decădere de un an pentru a introduce o acțiune în despăgubiri. Aceeași este situația în ceea ce privește termenele de decădere sau de prescripție de doi [59], trei [60] sau cinci ani [61] pentru acțiunile având ca obiect restituirea sumelor nedatorate.

3. Concluzie

95. Prin urmare, trebuie să se constate că principiile de drept comunitar ale echivalenței și efectului util nu se opun aplicării unui

55 — A se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Cosmas prezentate la 23 ianuarie 1997 în cauza Palmisani (citată la nota de subsol 50, punctul 20).

56 — A se vedea Concluziile avocatului general Cosmas prezentate în cauza Palmisani (citate la nota de subsol 55, punctul 21), precum și hotărârea pronunțată în aceeași cauză (citată la nota de subsol 50, punctul 33).

57 — Această teză a fost susținută de asemenea de doctrină. A se vedea în special Gellermann, M., citat anterior (nota de subsol 7), articolul 288, punctul 56, Hidien, J, citat anterior (nota de subsol 7), punctul 72, Schwarzenegger, P., *Staatshaftung – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Ausswirkungen auf nationales Recht*, Viena, 2001, punctul 137, Ossenbühl, F., *Staatshaftungsrecht*, ediția a 5-a, München, 1998, punctul 520, care consideră cu toții că un termen de prescripție de trei ani nu ridică nicio obiecție din perspectiva dreptului comunitar. A se vedea, pe de altă parte, documentul *Draft Common Frame of Reference*, redactat de grupul de studiu Study Group on a European Civil Code și de Research Group on EC Private Law (Acquis Group), care prevede, în partea III 7:201, un termen de prescripție de trei ani [a se vedea *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference, Interim Outline Edition* (editat de von Bar, C., și alții), München, 2008, p. 185].

58 — Hotărârea citată la nota de subsol 50.

59 — Hotărârea Camarotto și Vignone (citată la nota de subsol 53, punctul 30).

60 — Hotărârea Edis, citată la nota de subsol 50.

61 — Hotărârea din 17 iulie 1997, Haahr Petroleum (C-90/94, Rec., p. I-4085, punctul 49), și Hotărârea Fantask și alții (citată la nota de subsol 50, punctul 49).

termen de trei ani la expirarea căruia se prescrie dreptul de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar.

E — *Cu privire la a treia întrebare*

1. Pertinența întrebării preliminare

96. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere urmărește să se stabilească dacă prescripția dreptului de angajare a răspunderii statului pentru transpunerea incorectă a unei directive este întreruptă sau suspendată atunci când Comisia inițiază o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE, în măsura în care în dreptul național nu există o cale de atac eficientă care să permită constrângerea statului membru la transpunerea unei directive.

97. Reiese din decizia de trimitere că procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE a fost introdusă împotriva Republicii Federale Germania la 27 martie 1996 și s-a finalizat la 12 noiembrie 1998 prin hotărârea de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Persoanele vătămate au resimțit primele efecte prejudiciabile începând din 1993, însă acestea au formulat o acțiune în răspundere împotriva statului numai în decembrie 1999. Dacă se ia în considerare, precum Bundesgerichtshof, termenul de prescripție de trei ani prevăzut la articolul 852 alineatul (1) din BGB, în versiunea sa anterioară, pentru acțiunea în răspundere împotriva statului în dreptul german [62] și dacă se admite cunoașterea împrejurărilor care ar fi permis introducerea unei acțiuni în repararea prejudiciului suferit, atunci, potrivit Bundesgerichtshof, termenul de prescripție ar începe să curgă la mijlocul anului 1996 [63]. Prin urmare, nu poate fi exclusă posibilitatea prescrierii dreptului de angajare a răspunderii statului. În această măsură, pentru soluționarea litigiului din acțiunea principală, este pertinent să se stabilească dacă introducerea de către Comisie a unei

62 — Potrivit unei jurisprudențe constante, statele membre, pentru a garanta deplina aplicare a dreptului comunitar, trebuie nu numai să asigure conformitatea cu dreptul comunitar a dreptului lor intern, ci și să creeze o situație suficient de precisă, clară și transparentă pentru a permite particularilor să își cunoască integral dreptul și să le invoce în fața instanțelor naționale (a se vedea în acest sens, cu privire la directive, Hotărârea din 28 februarie 1991, Comisia/Italia, C-360/87, Rec., p. I-791, punctul 12, și Hotărârea din 15 iunie 1995, Comisia/Luxemburg, C-220/94, Rec., p. I-1589, punctul 10; a se vedea, în continuare, Hotărârea din 18 ianuarie 2001, Comisia/Italia, C-162/99, Rec., p. I-541, punctele 22-25, și Hotărârea din 6 martie 2003, Comisia/Luxemburg, C-478/01, Rec., p. I-2351, punctul 20). Astfel cum am precizat în Concluziile noastre prezentate la 13 septembrie 2007 în cauza Comisia/Luxemburg (C-319/06, Rep., p. I-4323), punctul 75, acest principiu este aplicabil cu atât mai mult, cu cât dreptul comunitar impune obligații pentru particulari și prevede sancțiuni în caz de încălcare. În opinia noastră, situația juridică trebuie să fie de asemenea clară în ceea ce privește normele de prescripție aplicabile, astfel încât o persoană vătămată printr-un comportament al unui stat membru contrar dreptului comunitar să poată invoca dreptul de angajare a răspunderii statului înainte de prescrierea acestuia. Instanța de trimitere se întemeiază pe aplicarea articolului 852 alineatul (1) din BGB, în versiunea sa anterioară, și consideră în mod vădit că dispozițiile dreptului german privind răspunderea statului sunt cele care se aplică dreptului de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar, cu termenul de prescripție prevăzut de trei ani, iar nu așa-numitul principiu jurisprudențial al unei „intervenții similare unei expropriери”, care are un termen de prescripție de treizeci de ani. În această privință, punctul 23 din decizia de trimitere se referă la opinia majoritară din doctrină. A se vedea de asemenea Schulze, G., „Staatshaftung (Art. 288 EGV, § 839 BGB)”, în *Zivilrecht unter europäischem Einfluss* (editat de Gebauer, M., și Wiedmann, T.), Stuttgart, 2005, capitolul 16, punctul 29, p. 649, care se întemeiază pe aplicarea dispozițiilor în materie de răspundere delictuală a administrației.

63 — A se vedea decizia de trimitere a Bundesgerichtshof din 12 octombrie 2006, punctele 33 și 42. Bundesgerichtshof își întemeiază raționamentul pe jurisprudența instanțelor superioare germane privind calculul termenului de prescripție a acțiunilor în despăgubire, precum și pe opinia majoritară din doctrină. Bundesgerichtshof se întemeiază pe faptul că reclamantei îi putea fi impusă în mod rezonabil, la mijlocul anului 1996, introducerea unei acțiuni în despăgubire și că, prin urmare, termenul de prescripție a început să curgă din acel moment. Pe de o parte, aceasta se întemeiază pe cunoașterea prejudiciului de persoana vătămată (punctul 34) și, pe de altă parte, pe faptul că prejudiciul a fost cauzat de o pluralitate de acte repetate, iar nu de un act continuu (punctul 42).

acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor a avut efect asupra termenului de prescripție.

2. Procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în calitate de mecanism de control obiectiv al legalității

98. Mai întâi, trebuie amintit că, în conformitate cu Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame [64], naşterea dreptului de angajare a răspunderii statului nu poate fi condiționată de pronunțarea, în temeiul articolului 226 CE, a unei hotărâri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor cu privire la această încălcare.

99. În plus, considerăm că funcția specifică a procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor se opune efectului suspensiv sau de întrerupere al acestei proceduri asupra termenului de prescripție a acțiunii în răspundere. Într-adevăr, contrar procedurilor în fața instanței naționale, procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE nu vizează protejarea intereselor individuale, ci constituie mai degrabă o procedură de control obiectiv al legalității [65], care permite Comisiei să intervină în interesul general al Comunității împotriva încălcării dreptului comunitar de către statele membre, fără a fi necesară o atingere adusă drepturilor Comisiei sau drepturilor cetățenilor Uniunii [66].

100. Prin urmare, având în vedere rolul său de gardian al tratatului, Comisia este, aşadar, singura competentă pentru a aprecia dacă sunt oportune inițierea unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor și stabilirea comportamentelor sau omisiunilor imputabile statului membru în cauză [67]. Această putere de apreciere discreționară a Comisiei exclude dreptul particularilor de a impune acesteia să adopte o poziție specifică. *A fortiori*, un particular nu poate impune introducerea unei proceduri în temeiul articolului 226 CE și nici măcar introducerea unei acțiuni în fața Curții. O acțiune în anulare în temeiul articolului 230 al patrulea paragraf CE împotriva unui refuz de a acționa al Comisiei este de asemenea exclusă [68].

64 — Hotărârea citată la nota de subsol 9, punctul 54.

65 — Cremer, W., în Calliess și Ruffert, citat anterior (nota de subsol 18), articolul 226, punctul 2, p. 1979, vorbește despre o „procedură de control obiectiv al legalității". Lenaerts, K., „The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union", în *Common Market Law Review*, 2007, caietul 6, p. 1636, amintește că procedura de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE vizează constatarea de către Curte a încălcării dreptului comunitar de un stat membru. Obiectivul de protecție a intereselor individuale nu este menționat, în mod întemeiat, drept finalitate a acestei proceduri.

66 — Hotărârea din 4 aprilie 1974, Comisia/Franța (167/73, Rec., p. 359, punctul 15), Hotărârea din 10 mai 1995, Comisia/Germania (C-422/92, Rec., p. I-1097, punctul 16), și Hotărârea din 11 august 1995, Comisia/Germania (C-431/92, Rec., p. I-2189, punctul 21).
A se vedea, în acest context, Concluziile noastre prezentate la 28 martie 2007 în cauza Comisia/Germania (C-503/04, Rep., p. I-6153, punctul 55). Acesta este motivul pentru care, potrivit unei jurisprudențe constante (Hotărârea din 1 februarie 2001, Comisia/Franța, C-333/99, Rec., p. I-1025, punctul 23, Hotărârea din 10 aprilie 2003, Comisia/Germania, C-20/01 și C-28/01, Rec., p. I-3609, punctul 29, Hotărârea din 2 iunie 2005, Comisia/Grecia, C-394/02, Rec., p. I-4713, punctele 14 și 15, și Hotărârea din 8 decembrie 2005, Comisia/Luxemburg, C-33/04, Rec., p. I-10629, punctul 65), Comisia, în cadrul competențelor care i-au fost atribuite prin articolul 226 CE, nu este obligată să demonstreze existența unui interes de a exercita acțiunea. Într-adevăr, misiunea acesteia este de a supraveghea, din oficiu și în interesul general, aplicarea dreptului comunitar de către statele membre și de a solicita constatarea existenței unor eventuale neîndepliniri ale obligațiilor care decurg din acesta în vederea încetării lor.

67 — Hotărârea din 11 august 1995, Comisia/Germania (C-431/92, citată la nota de subsol 66, punctul 22).

68 — Hotărârea din 14 februarie 1989, Star Fruit/Comisia (247/87, Rec., p. 291, punctul 11), Hotărârea din 17 mai 1990, Sonits și alții/Comisia (C-87/89, Rec., p. I-1981, punctul 6), și Hotărârea Tribunalului din 9 ianuarie 1996, Koelman/Comisia (T-575/93, Rec., p. II-1, punctul 71).

101. Imposibilitatea particularilor de a impune în mod legal inițierea unei proceduri de constatare a încălcării obligațiilor, precum și incertitudinea care rezultă de aici cât privește existența unei asemenea acțiuni și data acesteia interzic, în opinia noastră, asocierea suspendării și/sau a întreruperii prescripției cu introducerea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către Comisie, întrucât scopul suspendării prescripției la introducerea unei acțiuni este tocmai acela de a împiedica pierderea de către creditor a dreptului prin simpla trecere a timpului, cu toate că acesta și-a valorificat acest drept pe cale judiciară [69]. Totuși, acest lucru presupune ca creditorii să își valorifice în mod efectiv drepturile. Totuși, introducerea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor de către Comisie nu constituie o „cale legală" în sens strict, întrucât, astfel cum am explicat mai sus, aceasta nu vizează protejarea intereselor individuale și, prin urmare, nu vedem motivul pentru care ar trebui să îi fie recunoscut un efect de întrerupere sau suspensiv al prescripției.

3. Lipsa necesității de a acorda un tratament privilegiat acțiunilor în răspundere împotriva statului

102. Considerăm că este lipsit de relevanță aspectul că, astfel cum precizează instanța de trimitere în acest context, nu există o cale de atac efectivă de drept intern care să permită în mod direct – și, prin urmare, nu prin intermediul acțiunii în răspundere împotriva statului – eliminarea încălcărilor rezultate ca urmare a răspunderii acestuia din urmă.

103. În acest context, trebuie să se țină cont de faptul că principiile echivalenței și efectivității se opun defavorizării situațiilor de fapt reglementate de dreptul comunitar. Totuși, acestea nu impun un tratament privilegiat în raport cu situațiile naționale. Cu toate acestea, dacă unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor i s-ar atribui aceleași efecte juridice precum unei proceduri naționale, aceasta ar implica existența unui tratament mai favorabil ca urmare a suspendărilor și/sau întreruperilor prescripției care ar rezulta de aici.

4. Concluzie

104. Prin urmare, trebuie să se răspundă la cea de a treia întrebare că nici principiile de drept comunitar privind răspunderea statelor membre, nici articolul 226 CE nu impun întreruperea prescripției dreptului de angajare a răspunderii statului prevăzută în dreptul intern ca urmare a inițierii unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE sau suspendarea acesteia până la finalizarea acestei proceduri.

69 — În conformitate cu Palandt și Heinrichs, H., citați anterior (nota de subsol 52), articolul 204, punctul 1, și comentariul pe marginea articolului 194, punctul 10, având în vedere sensul și scopul prescripției, creditorii trebuie să aibă posibilitatea de a împiedica prescripția prin invocarea drepturilor lor. Dacă aceștia nu utilizează această oportunitate, pierderea dreptului intervenită ca urmare a prescripției este justificată.

F — *Cu privire la a patra întrebare*

1. Considerații introductive

105. Prin intermediul celei de a patra întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă termenul de prescripție a unui drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar, care este întemeiat pe transpunerea defectuoasă a unei directive, nu începe să curgă, indiferent de dreptul național aplicabil, decât de la momentul realizării transpunerii integrale a acestei directive sau, în conformitate cu dreptul național, acest termen de prescripție poate începe să curgă deja atunci când primele consecințe prejudiciabile s-au produs, iar consecințele prejudiciabile ulterioare sunt previzibile. Dacă presupunem că transpunerea integrală influențează începerea curgerii prescripției, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă aceasta ar fi, în speță, o normă generală sau această influență nu ar avea efect decât atunci când directiva conferă un drept particularului.

106. În lipsa unei reglementări comunitare pertinente privind stabilirea termenului de prescripție, se aplică dreptul intern, însă în acest caz trebuie să se țină seama de principiile echivalenței și efectivității. Niciun element din decizia de trimitere nu indică faptul că, în dreptul german, dreptul de angajare a răspunderii statului în temeiul legislației comunitare este tratat diferit pe plan procedural în raport cu acțiunile în despăgubiri corespunzătoare, care privesc numai dreptul intern. În consecință, examinarea cazului concret este de competența instanței de trimitere.

107. Prin urmare, în cadrul celei de a patra întrebări, este necesar să fie examinate în principal cerințele care țin de principiul efectivității. Trebuie să se aprecieze în special dacă, în lipsa stabilirii începutului termenului de prescripție ca fiind data transpunerii integrale a unei directive în dreptul intern, punerea în aplicare a drepturilor individuale conferite de dreptul comunitar devine practic imposibilă sau excesiv de dificilă.

108. Cu excepția reclamantei, nicio parte nu pare să susțină această teză. În schimb, opinia care predomină este aceea că dreptul comunitar nu poate obliga un stat membru să reglementeze modalitățile termenului de prescripție, în așa fel încât acesta să nu înceapă să curgă decât de la data transpunerii corecte în dreptul intern a unei directive. Împărtășim de asemenea această teză, având în vedere jurisprudența actuală a Curții, precum și comparația cu norma privind prescripția prevăzută la articolul 46 din Statutul Curții de Justiție.

2. Jurisprudența Curții

109. În cadrul acțiunilor în rambursarea impozitelor percepute cu încălcarea unei directive, Curtea a recunoscut conformitatea cu dreptul comunitar a termenelor naționale de decădere care încep să curgă înainte de transpunerea corectă a directivei în cauză [70].

110. Este adevărat că, în Hotărârea Emmott [71], Curtea a statuat că, până la momentul transpunerii corecte a unei directive, statul membru care nu și-a îndeplinit obligațiile nu poate să invoce caracterul tardiv al unei acțiuni judiciare introduse împotriva sa de un particular pentru protecția drepturilor conferite acestuia de dispozițiile acestei directive, iar un termen al acțiunii din dreptul național nu poate începe să curgă decât de la acest moment.

111. Totuși, rezultă din jurisprudența ulterioară a Curții [72] că soluția din Hotărârea Emmott era justificată de împrejurările proprii acestei cauze, în care decăderea conducea la lipsirea totală a reclamantei de posibilitatea de a invoca dreptul la egalitate de tratament în temeiul unei directive comunitare.

112. Pe de altă parte, nu reiese din dosar că acest comportament al autorităților germane în ceea ce privește termenul de prescripție în litigiu prevăzut la articolul 852 alineatul (1) din BGB, în versiunea sa anterioară, cu modificările ulterioare, ar fi avut drept efect, în prezenta cauză, precum în cauza Emmott, lipsirea totală a reclamantei de posibilitatea de a-și invoca drepturile în fața instanțelor naționale.

70 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 15 septembrie 1998, Spac (C-260/96, Rec., p. I-4997, punctul 32), în care Curtea a statuat că, „în împrejurări precum cele din acțiunea principală, dreptul comunitar nu interzice unui stat membru să opună acțiunilor în rambursarea impozitelor percepute cu încălcarea unei directive un termen de decădere de drept intern care curge de la data la care a fost efectuată plata impozitelor în cauză, chiar dacă, la această dată, această directivă nu fusese încă transpusă în mod corect în dreptul național”.

71 — Hotărârea din 25 iulie 1991 (C-208/90, Rec., p. I-4269, punctele 21-24). Această hotărâre a fost motivată de faptul că justițiabilii nu sunt în măsură să își cunoască pe deplin drepturile atât timp cât directiva nu a fost transpusă în mod corect în dreptul național. Prin urmare, numai transpunerea corectă a directivei va pune capăt stării de incertitudine. Curtea a concluzionat că un termen de introducere a acțiunii din dreptul național nu poate începe să curgă decât de la acest moment.

72 — Hotărârea din 27 octombrie 1993, Steenhorst-Neerings (C-338/91, Rec., p. I-5475, punctul 19), Hotărârea din 6 decembrie 1994, Johnson (C-410/92, Rec., p. I-5483, punctul 26), și Hotărârea din 15 septembrie 1998, Ansaldo Energia și alții (C-279/96-C-281/96, Rec., p. I-5025, punctele 19-21), Hotărârea Spac (citată la nota de subsol 70, punctele 27-32), Hotărârea Fantask și alții (citată la nota de subsol 50, punctele 50-52), Hotărârea Texaco și Olieselskabet Danmark (citată la nota de subsol 50, punctul 48) și Hotărârea Haahr Petroleum (citată la nota de subsol 61, punctul 52).

3. Comparație cu norma privind prescripția prevăzută la articolul 46 din Statutul Curții de Justiție

113. Tot astfel, principiile privind limitarea în timp a acțiunilor în domeniul răspunderii extracontractuale a Comunității în temeiul articolului 288 al doilea paragraf CE arată că termenul de prescripție a acțiunilor în răspundere împotriva statului, care începe să curgă chiar înainte de transpunerea corectă a directivei în cauză, nu este contrar principiului efectivității [73].

114. Într-adevăr, se admite în jurisprudența instanțelor comunitare că termenul de prescripție prevăzut la articolul 46 din Statutul Curții de Justiție nu începe să curgă înainte de reunirea tuturor condițiilor de care depinde obligația de reparare și în special, în cazurile în care răspunderea se întemeiază pe un act legislativ, a condiției ca efectele prejudiciabile ale acestui act să nu se fi produs [74]. Această jurisprudență ia drept referință data la care reclamantul a luat cunoștință de faptul generator al prejudiciului [75].

115. Având în vedere acest context, nu se poate pretinde că stabilirea începutului termenului de prescripție la o dată anterioară transpunerii integrale a directivei face practic imposibilă sau excesiv de dificilă punerea în aplicare a acțiunilor în răspundere împotriva statului. Prin urmare, dreptul comunitar, în stadiul său actual, nu impune ca în stabilirea datei de început să nu poată fi utilizată o dată anterioară celei a transpunerii integrale a directivei. Dimpotrivă, revine dreptului național atribuția de a stabili momentul precis al începutului termenului de prescripție [76].

73 — Considerăm că este legitim să se țină cont de principiile răspunderii extracontractuale în raport cu stabilirea termenului de prescripție, în special deoarece Curtea s-a întemeiat pe aceste principii pentru a formula conceptul juridic al răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar [a se vedea Lenaerts, K., Arts, D., și Maselis, I., citați anterior (nota de subsol 7)]. Atât răspunderea Comunității, cât și răspunderea statului în temeiul dreptului comunitar sunt marcate de jurisprudență și au fost dezvoltate în paralel de Curte. Prin urmare, din acest paralelism funcțional al celor două regimuri de răspundere rezultă în mod necesar o similaritate în aprecierea acestora, sub rezerva competențelor statelor membre la momentul punerii în aplicare în dreptul intern a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar. Astfel, acest lucru a condus la o influențare reciprocă a orientărilor jurisprudenței în ceea ce privește punerea în aplicare a condițiilor de fapt [a se vedea de asemenea Schulze, G., citat anterior (nota de subsol 62), capitolul 16, punctele 2 și 3, p. 638].

74 — A se vedea Hotărârea din 27 ianuarie 1982, Birra Wührer și alții/Consiliul și Comisia (256/80, 257/80, 265/80, 267/80 și 5/81, Rec., p. 85, punctul 10), și Hotărârea De Franceschi/Consiliul și Comisia (51/81, Rec., p. 117, punctul 10), potrivit cărora termenul de prescripție a acțiunii în răspundere extracontractuală împotriva Comunității nu poate începe să curgă înainte de a fi reunite toate condițiile de care depinde obligația de reparare și în special înainte de concretizarea prejudiciului ce trebuie reparat; a se vedea și Hotărârea Tribunalului din 16 aprilie 1997, Hartmann/Consiliul și Comisia (T-20/94, Rec., p. II-595, punctul 107), și Hotărârea Tribunalului din 9 decembrie 1997, Quiller și Heusmann (T-195/94 și T-202/94, Rec., p. II-2247, punctul 114). A se vedea de asemenea Concluziile avocatului general Sharpston prezentate la 22 noiembrie 2007 în cauza Comisia/Cantina sociale di Dolianova (C-51/05 P, Rep., p. I-5341), punctul 94. În conformitate cu Rengeling, H.-W., Middeke, A., și Gellermann, M., *Handlbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München, 2003, articolul 9, punctul 57, p. 202, termenul de prescripție a răspunderii extracontractuale nu începe decât atunci când sunt îndeplinite toate condițiile de care depinde obligația de despăgubire și în special atunci când prejudiciul s-a concretizat. Trebuie luat în considerare în special momentul la care reclamantul a luat cunoștință de faptul generator al prejudiciului.

75 — A se vedea Hotărârea din 7 noiembrie 1985, Adams/Comisia (145/83, Rec., p. 3539, punctele 50 și 51).

76 — În acest sens, a se vedea de asemenea Schwarzenegger, P., citat anterior (nota de subsol 57), p. 137, potrivit căruia stabilirea începutului prescripției este de competența dreptului național.

116. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, nu este necesar să se răspundă la a doua parte a întrebării adresate.

4. Concluzie

117. Prin urmare, trebuie să se răspundă la a patra întrebare că dreptul comunitar, în stadiul său actual, nu impune în orice caz ca termenul de prescripție a unui drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar, care este întemeiat pe transpunerea defectuoasă a unei directive, drept care, astfel, își găsește originea într-o interdicție (*de facto*) la import, să înceapă să curgă doar de la momentul realizării transpunerii integrale a acestei directive.

G — *Cu privire la a cincea întrebare*

1. Existența unei obligații a persoanei interesate de a preveni apariția unui prejudiciu

118. Prin intermediul celei de a cincea întrebări, se urmărește să se stabilească, în primul rând, dacă drepturile invocate de reclamantă în temeiul articolului 839 alineatul (3) din BGB ar putea fi excluse pentru motivul că reclamanta a omis, intenționat sau din neglijență, să prevină apariția prejudiciului prin utilizarea căilor legale și dacă o eventuală recurgere la această dispoziție încalcă principiile echivalenței și efectivității.

119. Astfel cum a precizat Curtea în Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame [77], pentru a stabili prejudiciul indemnizabil, instanța națională poate verifica dacă persoana vătămată a dat dovadă de o diligență rezonabilă pentru a evita prejudiciul sau pentru a-i limita întinderea și, în special, dacă aceasta a folosit în timp util toate căile legale pe care le avea la dispoziție.

120. Referindu-se la Hotărârea Mulder și alții/Consiliul și Comisia, Curtea a constatat, pe de altă parte, că, potrivit unui principiu

77 — Hotărârea citată la nota de subsol 9, punctul 84.

general comun sistemelor juridice ale statelor membre, persoana vătămată, cu riscul de a trebui să suporte ea însăşi prejudiciul, trebuie să dea dovadă de o diligenţă rezonabilă pentru a limita întinderea prejudiciului [78].

121. Prin urmare, Curtea admite că, pentru a aprecia dreptul de angajare a răspunderii statului, se poate dovedi necesar să se ţină seama de faptul dacă persoana vătămată a dat dovadă de o diligenţă rezonabilă pentru a evita prejudiciul sau pentru a-i limita întinderea şi, în special, dacă aceasta a folosit în timp util toate căile legale pe care le avea la dispoziţie. Astfel cum subliniază în mod întemeiat Bundesgerichtshof la punctul 49 din decizia de trimitere, Curtea a evocat, pe de altă parte, nu numai atenuarea dreptului la reparaţie ca urmare a culpei concomitente a persoanei vătămate, ci şi riscul pierderii totale a dreptului acesteia.

122. Totuşi, această jurisprudenţă nu permite în niciun caz să se concluzioneze în mod imperativ că neglijenţa persoanei vătămate de a invoca protecţia jurisdicţională de drept primar împotriva atingerii aduse de stat trebuie să aibă în general acelaşi efect extinctiv al drepturilor precum în dreptul german. În schimb, trebuie să se considere că această posibilitate nu va fi luată în considerare decât în mod excepţional, însă, ca regulă generală, o încălcare culpabilă a obligaţiei de prevenire a prejudiciului va conduce doar la o atenuare a dreptului la despăgubire [79].

123. Această teză se sprijină pe faptul că o obligaţie de a reduce prejudiciul a fost de asemenea recunoscută în cadrul răspunderii extracontractuale a Comunităţii în temeiul articolului 288 al doilea paragraf CE şi că nerespectarea acesteia conduce la reducerea sau chiar la excluderea completă a despăgubirii, în funcţie de întinderea corăspunderii [80].

124. Nimic nu se opune, în principiu, efectivităţii punerii în aplicare a acţiunilor în răspundere împotriva statului, în măsura în care se ţine cont de aceste principii de drept comunitar la momentul interpretării şi aplicării dreptului intern şi, pe lângă pierderea completă a dreptului la despăgubire, este de asemenea permisă solicitarea reducerii acestui drept. În ceea ce priveşte principiul echivalenţei, nimic nu se opune nici aplicării

78 — *Ibidem*, punctul 85 cu trimitere la Hotărârea din 19 mai 1992, Mulder şi alţii/Consiliul şi Comisia (C-104/89 şi C-37/90, Rec., p. I-3061, punctul 33).

79 — În acest sens, a se vedea, de exemplu, Hatje, A., „Die Haftung der Mitgliedstaaten bei Verstößen des Gesetzgebers gegen europäisches Gemeinschaftsrecht", în *Europarecht*, caietul 3, 1997, p. 305, care consideră, dintr-o perspectivă dogmatică, că omisiunile reclamantului la nivelul protecţiei jurisdicţionale a dreptului primar de a se apăra împotriva atingerilor aduse de stat nu au în general un efect extinctiv asupra drepturilor acestuia, ci influenţează numai întinderea dreptului la despăgubire. În acelaşi sens, a se vedea Beljin, S., citat anterior (nota de subsol 33), p. 67, care nu consideră că Curtea acordă culpei proprii o asemenea importanţă precum este cazul în dreptul german. Acest autor consideră că Curtea se întemeiază pe un principiu al dreptului comunitar cu un conţinut de drept comunitar, astfel încât ansamblul normelor prevăzute la articolul 254 şi la articolul 839 alineatul (3) din BGB nu este aplicabil decât în măsura în care acestea sunt conforme cu principiile generale ale dreptului comunitar.

80 — A se vedea Hotărârea Adams/Comisia (citată la nota de subsol 75, punctul 53) şi Rengeling, H. W., Middeke, A., şi Gellermann, M., citaţi anterior (nota de subsol 74), articolul 9, punctele 55 şi 56, p. 201.

articolului 839 alineatul (3) din BGB, întrucât există de asemenea dreptul de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului intern, sub rezerva priorității protecției jurisdicționale a dreptului primar.

125. Prin urmare, dreptul comunitar nu se opune în principiu aplicării unei reglementări naționale cum este articolul 838 alineatul (3) din BGB, care prevede excluderea răspunderii în cazul neîndeplinirii culpabile a obligației de protecție jurisdicțională a dreptului primar [81].

81 — A se vedea de asemenea Gellermann, M., citat anterior (nota de subsol 7), articolul 288, punctul 54. Berg, W., citat anterior (nota de subsol 15), articolul 288, punctul 93, p. 2308, consideră că, în cazul aplicării directe a normelor de drept comunitar, persoana interesată ar trebui întotdeauna să încerce, într-o primă etapă, să obțină pe cale judiciară punerea în aplicare a acestor norme, în cazul în care puterea executivă refuză să îi recunoască drepturile. Numai în cazul în care cererea sa nu este admisă poate introduce o acțiune în despăgubire. În principiu, prioritatea protecției dreptului primar s-ar aplica de asemenea acțiunilor în răspundere ca urmare a unor acte sau omisiuni legislative. În conformitate cu Papier, H.-J., „Staatshaftung bei der Verletzung von Gemeinschaftsrecht", în *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, vol. 1, *Allgemeines Umweltrecht*, Köln, 1998, punctul 44, p. 1470, nu există nimic care să susțină faptul că principiul exprimat la articolul 839 alineatul (3) din BGB referitor la prioritatea protecției dreptului primar prin intermediul instanțelor administrative nu se poate aplica în cazul încălcării dreptului comunitar de către autoritățile publice. Conceptul răspunderii dezvoltat de jurisprudența Curții lasă statelor membre posibilitatea de a pune capăt consecințelor încălcărilor dreptului comunitar care le sunt imputabile, în cadrul dreptului intern al răspunderii. În conformitate cu Von Danwitz, T., „Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht – Zu den europarechtlichen Vorgaben für das nationale Verwaltungs- und Gerichtsverfahrensrecht", în *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1998, p. 425, nota de subsol 40, limitările răspunderii sub forma unei obligații de a preveni sau de a atenua prejudiciul trebuie să rămână admisibile. Acesta face referire, în această privință, la Concluziile avocatului general Tesauro prezentate la 28 noiembrie 1995 în cauza Brasserie du pêcheur și Factortame (citată la nota de subsol 9) și în special la punctul 104 din acestea, în care acesta s-a referit în mod explicit la articolul 838 alineatul (3) din BGB. Dörr, C., „Der gemeinschaftsrechtliche Staatshaftungsanspruch in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs", în *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2006, p. 603, subliniază că a treia camera civilă a Bundesgerichtshof nu s-a opus în principiu aplicării în privința răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar a tezelor privind coră spunderea și necesitatea de a preveni un eventual prejudiciu prin exercitarea căilor legale, teze pe care se întemeiază articolul 254 și articolul 839 alineatul (3) din BGB.

2. Caracterul rezonabil al recurgerii la protecția jurisdicțională a dreptului primar

126. Examinarea Hotărârii Metallgesellschaft și alții [82] nu permite ajungerea la o altă concluzie, întrucât aceasta a ținut seama numai de particularitățile speței; prin această hotărâre, Curtea și-a clarificat, în esență, jurisprudența în sensul că nu se poate impune persoanei interesate să utilizeze căi de atac care nu corespund intereselor sale.

127. În opinia noastră, Hotărârea Metallgesellschaft și alții completează Hotărârea Brasserie du pêcheur și Factortame, în sensul că încorporează elementul privind „caracterul rezonabil al recurgerii la protecția jurisdicțională a dreptului primar". În această măsură, hotărârea menționată reflectă, în mod întemeiat, teza guvernelor german [83] și ceh [84], precum și a reclamantei [85], potrivit căreia, în interesul efectivității, nu se poate impune persoanelor vătămate să exercite toate căile legale disponibile, indiferent dacă acest fapt se dovedește sau nu se dovedește util în împrejurările speței.

82 — În Hotărârea din 8 martie 2001, Metallgesellschaft și alții (C-397/98 și C-410/98, Rec., p. I-1727, punctul 106), Curtea s-a pronunțat în sensul că exercitarea drepturilor conferite particularilor prin dispozițiile direct aplicabile de drept comunitar ar deveni imposibilă sau excesiv de dificilă dacă cererile lor de despăgubire întemeiate pe încălcarea dreptului comunitar ar trebui să fie respinse sau reduse numai pentru motivul că particularii nu au cerut să beneficieze de avantajul juridic pe care legea națională îl refuza, pentru a contesta refuzul statului membru prin căile legale prevăzute în acest scop, invocând supremația și efectul direct al dreptului comunitar. Această concluzie se explică prin faptul că, în această cauză, recurgerea la o cale legală alternativă nu ar fi permis reclamantului din acțiunea principală să prevină sau să limiteze prejudiciul.

83 — Observațiile scrise prezentate de guvernul german, punctul 185.

84 — Observațiile scrise prezentate de guvernul ceh, punctul 38.

85 — Observațiile scrise prezentate de reclamanta din acțiunea principală, punctul 275.

3. Caracterul rezonabil în cazurile în care Curtea este solicitată să se pronunțe sau în cazul unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor

128. Întrebarea suplimentară dacă recurgerea la protecția jurisdicțională a dreptului primar este rezonabilă în cazul în care instanța sesizată nu poate, după toate aparențele, să răspundă la întrebările de drept comunitar în discuție în speță fără a solicita Curții să se pronunțe cu titlu preliminar sau în care Curtea a fost deja sesizată cu o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE trebuie apreciată în lumina considerațiilor expuse mai sus cu privire la cea de a treia întrebare.

129. Astfel cum am arătat [86], o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE nu poate fi considerată o „protecție jurisdicțională" în sens propriu, pentru motivul funcției sale specifice de mecanism de control obiectiv al legalității în interesul general [87]. În consecință, nici formularea unei plângeri adresate Comisiei, nici introducerea unei acțiuni în constatarea neîndeplinirii obligațiilor nu permit să fie înlocuită recurgerea la protecția jurisdicțională a dreptului primar. Prin urmare, nu este nerezonabil să se recurgă la protecția jurisdicțională a dreptului primar atunci când o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE este pendinte.

130. Trebuie făcută o apreciere nuanțată în ipoteza recurgerii la protecția jurisdicțională a dreptului primar în cazul în care instanța națională solicită Curții să se pronunțe în temeiul articolului 234 CE. Într-o astfel de situație, problema pertinenței trimiterii preliminare va apărea în general în cadrul procedurii în fața instanței naționale având ca obiect furnizarea unei protecții jurisdicționale de drept primar. Totuși, efectivitatea acestei căi de atac nu este redusă de faptul că instanța națională poate adresa Curții o întrebare preliminară. În opinia noastră, este adevărat mai degrabă contrariul. Într-adevăr, procedura trimiterii preliminare în temeiul articolului 234 CE este un instrument de cooperare între Curte și instanțele naționale, cu ajutorul căruia Curtea furnizează acestora din urmă elementele de interpretare a dreptului comunitar care le sunt necesare pentru soluționarea litigiului cu care sunt sesizate [88].

131. La aceasta se adaugă faptul că procedura trimiterii preliminare are, pe lângă funcția de menținere a unității dreptului, o importanță primordială pentru protecția jurisdicțională individuală, deoarece garantează efectul util al drepturilor conferite particularilor de dreptul comunitar [89]. Principiile structurale fundamentale ale supremației și efectului direct al

86 — Punctele 98-101 din prezentele concluzii.

87 — Preiß-Jankowski, M., „Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung im Lichte des Bonner Grundgesetzes und des Subsidiaritätsprinzips", în *Juristische Schriftenreihe*, vol. 94, Bremen, 1997, p. 88, subliniază că efectul util al protecției jurisdicționale a cetățeanului impune chiar renunțarea la o hotărâre explicită de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Și aceasta deoarece, mai întâi, particularul nu poate iniția o astfel de procedură și, în al doilea rând, aceasta ar încetini considerabil acțiunea în despăgubiri.

88 — A se vedea în special Hotărârea din 16 iulie 1992, Meilicke (C-83/91, Rec., p. I-4871, punctul 22), și Hotărârea din 5 februarie 2004, Schneider (C-380/01, Rec., p. I-1389, punctul 20).

89 — Wegener, B., în Callies și Ruffert, citat anterior (nota de subsol 7), articolul 234, punctul 1.

dreptului comunitar, precum și conceptul răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar în discuție în litigiul din acțiunea principală au fost dezvoltate ca răspuns la trimiteri preliminare efectuate de instanțele naționale. În această măsură, admitem teza susținută de guvernele polonez și ceh, potrivit căreia probabilitatea ca Curtea să fie sesizată cu o trimitere preliminară nu poate constitui în sine un motiv suficient pentru a concluziona că exercitarea unei căi legale nu este rezonabilă.

VII — Concluzie

132. Având în vedere ansamblul considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă cererii de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulate de Bundesgerichtshof după cum urmează:

„1) Dispozițiile coroborate ale articolului 5 alineatul (1) litera (o) și ale articolului 6 alineatul (1) litera (b) punctul (iii) din Directiva 64/433, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/497, precum și ale articolului 5 alineatul (1) și ale articolelor 7 și 8 din Directiva 89/662 nu pun producătorii și operatorii care comercializează carne de porc, în caz de transpunere sau de aplicare defectuoasă, într-o situație juridică ce le permite să invoce un drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar.

2) Producătorii danezi de carne de porc și operatorii danezi care o comercializează pot invoca o încălcare a liberei circulații a mărfurilor în temeiul articolul 28 CE pentru a fundamenta un drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar. Cu toate acestea, revine instanței naționale atribuția de a examina dacă o încălcare a dispozițiilor directivelor care nu conferă drepturi subiective conduce la o încălcare a dreptului cetățenilor Uniunii de a accede la piață prevăzut la articolul 28 CE.

3) Nici principiile de drept comunitar privind răspunderea statelor membre, nici articolul 226 CE nu impun întreruperea prescripției dreptului de angajare a răspunderii statului prevăzută în dreptul intern ca urmare a inițierii unei proceduri de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE sau suspendarea acesteia până la finalizarea acestei proceduri.

4) Dreptul comunitar, în stadiul său actual, nu impune ca termenul de prescripție a unui drept de angajare a răspunderii statului în temeiul dreptului comunitar, care este întemeiat pe transpunerea defectuoasă a unei directive, drept care, astfel, își găsește originea într-o interdicție (*de facto*) la import, să înceapă să curgă doar de la momentul realizării transpunerii integrale a acestei directive.

5) Dreptul comunitar nu se opune unei norme naționale potrivit căreia un particular nu poate solicita repararea prejudiciului atunci când a omis, în mod deliberat sau din neglijență, să prevină apariția prejudiciului prin utilizarea unei căi legale alternative, chiar dacă instanța sesizată în cadrul acestui litigiu nu poate, după toate aparențele, să răspundă la întrebările de drept comunitar în discuție în speță fără a solicita Curții să se pronunțe cu titlu preliminar sau chiar dacă Curtea a fost deja sesizată cu o procedură de constatare a neîndeplinirii obligațiilor în temeiul articolului 226 CE."