

Υπόθεση C-445/06

Danske Slagterier

κατά

Bundesrepublik Deutschland

(αίτηση του Bundesgerichtshof
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως)

«Μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος — Υγειονομικός έλεγχος — Ενδοκοινοτικό εμπόριο — Νωπό κρέας — Κτηνιατρικοί έλεγχοι — Εξωσυμβατική ευθύνη κράτους μέλους — Χρόνος παραγραφής — Προσδιορισμός της ζημίας»

Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα V. Trstenjak της 4ης Σεπτεμβρίου 2008 . . . I - 2124

Απόφαση του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως) της 24ης Μαρτίου 2009 I - 2168

Περίληψη της αποφάσεως

- 1. Γεωργία — Προσέγγιση των νομοθεσιών περί υγειονομικών ελέγχων — Ενδοκοινοτικό εμπόριο νωπών κρεάτων — Κτηνιατρικοί έλεγχοι — Οδηγίες 64/433 και 89/662 — Εσφαλμένη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο και εφαρμογή — Υποχρέωση του κράτους μέλους να αποκαταστήσει τη ζημία που προκλήθηκε στους ιδιώτες
(Άρθρο 28ΕΚ οδηγίες του Συμβουλίου 64/433, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/497, και 9/662)*
- 2. Κοινοτικό δίκαιο — Δικαιώματα παρεχόμενα στους ιδιώτες — Προσβολή εκ μέρους κράτους μέλους — Υποχρέωση αποκαταστάσεως της ζημίας που προκλήθηκε στους ιδιώτες*

3. Κοινοτικό δίκαιο — Δικαιώματα παρεχόμενα στους ιδιώτες — Προσβολή εκ μέρους κράτους μέλους — Υποχρέωση αποκαταστάσεως της ζημίας που προκλήθηκε στους ιδιώτες (Άρθρο 226 ΕΚ)
4. Κοινοτικό δίκαιο — Δικαιώματα παρεχόμενα στους ιδιώτες — Παράβαση εκ μέρους κράτους μέλους της υποχρέωσης μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο μιας οδηγίας — Υποχρέωση αποκαταστάσεως της ζημίας που προκλήθηκε στους ιδιώτες
5. Κοινοτικό δίκαιο — Δικαιώματα παρεχόμενα στους ιδιώτες — Προσβολή εκ μέρους κράτους μέλους — Υποχρέωση αποκαταστάσεως της ζημίας που προκλήθηκε στους ιδιώτες (Άρθρα 226 ΕΚ και 234 ΕΚ)

1. Η αρχή της ευθύνης του Δημοσίου για ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου οι οποίες του καταλογίζονται είναι σύμφυτη προς το σύστημα της Συνθήκης. Οι ζημιωθέντες ιδιώτες έχουν δικαίωμα αποζημιώσεως εφόσον συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις, ότι δηλαδή ο παραβιαζόμενος κανόνας δικαίου αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, ότι η παράβαση του κανόνα αυτού είναι κατάφωρη και, τέλος, ότι υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβάσεως της υποχρέωσης του κράτους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες.

Συναφώς, όσον αφορά την πρώτη προϋπόθεση, το άρθρο 28 ΕΚ παράγει άμεσο αποτέλεσμα καθόσον παρέχει στους ιδιώτες δικαιώματα τα οποία δύνανται αυτοί να επικαλούνται ευθέως ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και η παράβαση της διατάξεως αυτής μπορεί να γεννήσει υποχρέωση αποζημιώσεως.

Το δικαίωμα που παρέχει το άρθρο 28 CE διευκρινίζεται και συγκεκριμενοποιείται με την οδηγία 64/433, περί υγειονομικών προβλημάτων στον τομέα των ενδοκοινοτικών συναλλαγών νωπών κρεάτων, όπως τροποποιήθηκε με τις οδηγίες 91/497, και 89/662, σχετικά με τους κτηνιατρικούς ελέγχους που εφαρμόζονται στο ενδοκοινοτικό εμπόριο με προοπτική την υλοποίηση της εσωτερικής αγοράς. Συγκεκριμένα, η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων αποτελεί έναν από τους σκοπούς των οδηγιών αυτών οι οποίες, μέσω της εξαλείψεως των υφισταμένων μεταξύ των κρατών μελών διαφορών όσον αφορά τις υγειονομικές προδιαγραφές για τα νωπά κρέατα, αποσκοπούν στην προαγωγή του ενδοκοινοτικού εμπορίου. Ειδικότερα, η επιβαλλόμενη στα κράτη μέλη απαγόρευση να εμποδίζουν την εισαγωγή νωπών κρεάτων, εκτός αν το εμπόρευμα δεν ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις που ορίζουν οι κοινοτικές οδηγίες ή σε ορισμένες πολύ ειδικές περιστάσεις, όπως είναι οι επιδημίες, παρέχει στους ιδιώτες το δικαίωμα να διαθέτουν στο εμπόριο το νωπό κρέας που ανταποκρίνεται στις κοινοτικές απαιτήσεις εντός άλλου κράτους μέλους.

Εντεύθεν προκύπτει ότι οι ιδιώτες οι οποίοι ζημιώθηκαν από τη μη ορθή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο και εφαρμογή των οδηγιών 64/433 και 89/662 μπορούν να επικαλεσθούν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων προκειμένου να μπορέσουν να θεμελιώσουν την ευθύνη του Δημοσίου λόγω παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.

(βλ. σκέψεις 19-20, 22-24, 26, διατακτ. 1)

2. Ελλείπει κοινοτικής ρυθμίσεως, εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να ορίζει τα αρμόδια δικαστήρια και να ρυθμίζει τη διαδικασία ασκήσεως των ενδίκων βοηθημάτων που αποσκοπούν στην πλήρη προάσπιση των δικαιωμάτων που το κοινοτικό δίκαιο παρέχει στους ιδιώτες. Επομένως, το Δημόσιο υποχρεούται να αποκαθιστά τις συνέπειες της ζημίας που προκάλεσε στους ιδιώτες η παραβίαση του κοινοτικού δικαίου στο πλαίσιο του εθνικού δικαίου περί ευθύνης, οι προϋποθέσεις όμως, ιδίως όσον αφορά τις προθεσμίες, που ορίζουν οι εθνικές νομοθεσίες σχετικά με την αποκατάσταση των ζημιών πρέπει να τηρούν τις αρχές της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας.

Όσον αφορά την τελευταία αυτή αρχή, συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο ο καθορισμός ευλόγων αποσβεστικών προθεσμιών για την άσκηση προσφυγής, προς το συμφέρον της ασφάλειας δικαίου. Πράγματι, τέτοιες προθεσμίες δεν είναι ικανές να καταστήσουν πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει η κοινοτική έννομη τάξη. Συναφώς, φαίνεται

εύλογη η τριετής παραγραφή που προβλέπει το εσωτερικό δίκαιο.

Ωστόσο, για να εκπληρώσει τη λειτουργία της εξασφάλισης της ασφάλειας δικαίου, ο χρόνος παραγραφής πρέπει να είναι καθορισμένος εκ των προτέρων. Μια κατάσταση όμως που χαρακτηρίζεται από σημαντική νομική αβεβαιότητα μπορεί να συνιστά παραβίαση της αρχής της αποτελεσματικότητας, καθόσον η αποκατάσταση της ζημίας που προξενήθηκε στους ιδιώτες συνεπεία παραβιάσεων του κοινοτικού δικαίου που μπορούν να καταλογιστούν σε κράτος μέλος θα μπορούσε να καταστεί στην πράξη εξαιρετικά δυσχερές αν οι ιδιώτες αυτοί δεν μπορούσαν να προσδιορίσουν τον ισχύοντα χρόνο παραγραφής με εύλογο βαθμό βεβαιότητας. Εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο, αφού λάβει υπόψη το σύνολο των στοιχείων που χαρακτηρίζουν τη νομική κατάσταση και την κατάσταση των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης, να εξακριβώσει, με γνώμονα την αρχή της αποτελεσματικότητας, αν η κατ' αναλογίαν εφαρμογή του χρόνου παραγραφής του άρθρου 852, παράγραφος 1, του BGB στις αξιώσεις αποκαταστάσεως της ζημίας που προκλήθηκε συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους του οικείου κράτους μέλους ήταν επαρκώς προβλέψιμη από τον ιδιώτη.

Όσον αφορά τη συμβατότητα της κατ' αναλογίαν εφαρμογής του εν λόγω χρόνου παραγραφής προς την αρχή της ισοδυναμίας, εναπόκειται επίσης στο εθνικό δικαστήριο να εξακριβώσει αν, λόγω της εφαρμογής αυτής, οι προϋποθέσεις αποκαταστάσεως της ζημίας που προκλήθηκε στους ιδιώτες συνεπεία παραβιάσεως

του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους του κράτους μέλους αυτού καθίστανται λιγότερο ευνοϊκές από αυτές που ισχύουν για την αποκατάσταση παρόμοιων ζημιών εσωτερικής φύσεως.

Επί πλέον, λαμβανομένων υπόψη των ιδιομορφιών της διαδικασίας δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ σε σχέση με τους εθνικούς διαδικαστικούς κανόνες, τηρεί την αρχή της ισοδυναμίας μια εθνική κανονιστική ρύθμιση μη προβλέπουσα τη διακοπή ή την αναστολή της παραγραφής, όταν η Επιτροπή έχει κινήσει μια τέτοια διαδικασία.

(βλ. σκέψεις 31-35)

(βλ. σκέψεις 39, 42, 45-46, διατακτ. 2)

3. Το κοινοτικό δίκαιο δεν επιβάλλει, όταν η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έχει κινήσει διαδικασία λόγω παραβάσεως βάσει του άρθρου 226 ΕΚ, τη διακοπή ή την αναστολή, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αυτής, της προβλεπόμενης από την εθνική νομοθεσία παραγραφής του δικαιώματος αποζημίωσης, λόγω της ευθύνης του Δημοσίου συνεπεία παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου.
4. Το κοινοτικό δίκαιο δεν εμποδίζει την έναρξη του χρόνου παραγραφής μιας αξιώσεως αποζημίωσης λόγω ευθύνης του Δημοσίου, συνεπεία μη ορθής μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο μιας οδηγίας, από την ημερομηνία κατά την οποία επήλθαν οι πρώτες ζημιογόνες συνέπειες αυτής της μη ορθής μεταφοράς και είναι προβλέψιμες οι μετέπειτα ζημιογόνες συνέπειες, έστω και αν η ημερομηνία αυτή είναι προγενέστερη της ορθής μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας αυτής.

Συγκεκριμένα, το γεγονός ότι η άσκηση προσφυγής λόγω παραβάσεως κράτους μέλους δεν έχει ως αποτέλεσμα τη διακοπή ή την αναστολή της παραγραφής δεν καθιστά αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση, από τον ιδιώτη, των δικαιωμάτων που του παρέχει το κοινοτικό δίκαιο, δεδομένου ότι ο ιδιώτης μπορεί να ασκήσει αγωγή αποζημίωσης στο πλαίσιο των διαδικασιών που προβλέπει προς τούτο το εθνικό δίκαιο, χωρίς να χρειάζεται να αναμείνει την έκδοση αποφάσεως περί αναγνώρισεως της παραβιάσεως του κοινοτικού δικαίου εκ μέρους του κράτους μέλους.

Συγκεκριμένα, το γεγονός ότι ο χρόνος παραγραφής που προβλέπει το εθνικό δίκαιο αρχίζει να τρέχει από το χρονικό αυτό σημείο δεν δύναται να καταστήσει πρακτικώς αδύνατη ή υπερβολικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει το κοινοτικό δίκαιο.

(βλ. σκέψεις 49, 56, διατακτ. 3)

5. Το κοινοτικό δίκαιο δεν εμποδίζει την εφαρμογή εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως η οποία προβλέπει ότι ο ιδιώτης δεν μπορεί να επιτύχει την αποκατάσταση της ζημίας της οποίας την επέλευση παρέλειψε, εκ προθέσεως ή εξ αμελείας, να εμποδίσει ασκώντας ένδικο βοήθημα, υπό την προϋπόθεση ότι η άσκηση του ενδίκου αυτού βοηθήματος μπορεί εύλογως να απαιτηθεί από τον ζημιωθέντα, πράγμα που εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει, λαμβάνοντας υπόψη το σύνολο των περιστάσεων της υποθέσεως της κύριας δίκης.

Η πιθανότητα υποβολής εκ μέρους του εθνικού δικαστηρίου αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 234 ΕΚ ή η ύπαρξη εκκρεμούς ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγής λόγω παραβάσεως δεν μπορούν, αυτές καθεαυτές, να συνιστούν επαρκή λόγο για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι δεν είναι εύλογη η άσκηση ενός ενδίκου βοηθήματος.

Συγκεκριμένα, πρώτον, οι διευκρινίσεις που λαμβάνει το εθνικό δικαστήριο κατόπιν αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως του καθιστούν ευχερέ-

στερη την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, οπότε η χρησιμοποίηση αυτού του μέσου συνεργασίας μεταξύ του Δικαστηρίου και των εθνικών δικαστηρίων ουδόλως συμβάλλει στο να καθιστάται υπερβολικά δυσχερής για τον ιδιώτη η άσκηση των δικαιωμάτων που του παρέχει το κοινοτικό δίκαιο. Επομένως, δεν είναι εύλογο το να μη χρησιμοποιηθεί ένα ένδικο βοήθημα για τον λόγο και μόνον ότι από αυτό θα μπορούσε να προκύψει αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως.

Δεύτερον, η διαδικασία του άρθρου 226 ΕΚ είναι απολύτως ανεξάρτητη από τις εθνικές διαδικασίες και δεν τις αντικαθιστά. Η προσφυγή λόγω παραβάσεως συνιστά, συγκεκριμένα, αντικειμενικό έλεγχο της νομιμότητας προς το γενικό συμφέρον. Μολονότι το αποτέλεσμα της προσφυγής αυτής μπορεί να εξυπηρετεί τα συμφέροντα του ιδιώτη, δεν παύει να είναι γι' αυτόν εύλογη η πρόληψη της επελεύσεως της ζημίας με τη θέση σε εφαρμογή όλων των μέσων που έχει στη διάθεσή του, ήτοι με την άσκηση των διαθέσιμων ενδίκων βοηθημάτων.

(βλ. σκέψεις 65, 67, 69, διατακτ. 4)