

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

24 март 2009 година \*

По дело C-445/06

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Bundesgerichtshof (Германия) с акт от 12 октомври 2006 г., постъпил в Съда на 6 ноември 2006 г., в рамките на производство по дело

**Danske Slagterier**

срещу

**Bundesrepublik Deutschland,**

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н P. Jann, г-н C. W. A. Timmermans, г-н A. Rosas, г-н K. Lenaerts, г-н M. Ilešič и г-н A. Ó. Caoimh, председатели на състави, г-н G. Arestis, г-н A. Borg Barthet (докладчик), г-н J. Malenovský, г-н J. Klučka, г-н U. Lohmus и г-н E. Levits, съдии,

\* Език на производството: немски.

генерален адвокат: г-жа V. Trstenjak,  
секретар: г-жа K. Sztranc-Sławiczek, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 21 май 2008 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Danske Slagterier, от адв. R. Karpenstein, Rechtsanwalt,
  
- за германското правителство, от г-н M. Lumma и г-н C. Blaschke, в качеството на представители, подпомагани от адв. L. Giesberts, Rechtsanwalt,
  
- за чешкото правителство, от г-н T. Vošek, в качеството на представител,
  
- за гръцкото правителство, от г-н V. Kontolaimos, г-жа S. Charitaki и г-жа S. Papaioannou, в качеството на представители,
  
- за френското правителство, от г-н G. de Bergues и г-жа A.-L. During, в качеството на представители,

- за италианското правителство, от г-н I. M. Braguglia, в качеството на представител, подпомаган от г-жа W. Ferrante, avvocato dello Stato,
  
- за полското правителство, от г-жа E. Ośniecka-Tamecka и адв. P. Kucharski, в качеството на представители,
  
- за правителството на Обединеното кралство, от г-жа S. Lee, barrister,
  
- за Комисията на Европейските общности, от г-н F. Erlbacher и г-н H. Krämer, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 4 септември 2008 г.,

постанови настоящото

## Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 5, параграф 1, буква о) и член 6, параграф 1, буква б), подточка iii) от Директива 64/433/ЕИО на Съвета от 26 юни 1964 година относно санитарните изисквания за производство и търговия с прясно месо (ОВ L 121, 1964 г., стр. 2012/64), изменена с Директива 91/497/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 година (ОВ L 268, стр. 69, наричана по-нататък „Директива 64/433“), на член 5, параграф 1, член 7 и член 8 от Директива 89/662/ЕИО на Съвета от 11 декември 1989 година относно ветеринарните

проверки по отношение на търговията вътре в Общността с оглед доизграждането на вътрешния пазар (ОВ L 395, стр. 13; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 7, стр. 202), както и на член 28 ЕО.

- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Danske Slagterier и Bundesrepublik Deutschland относно искане за обезщетение за вреди.

## Правна уредба

### *Общностна правна уредба*

- 3 Член 5, параграф 1 от Директива 64/433 предвижда:

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

[...]

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

4 Член 6, параграф 1 от посочената директива гласи:

„Държавите членки гарантират, че:

[...]

б) месото от:

[...]

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

е със специален печат, съгласно разпоредбите на Решение 84/371/ЕИО [на Комисията от 3 юли 1984 година относно установяване на характеристиките на специалната маркировка за прясно месо, предвидена в член 5, буква а) от Директива 64/433/ЕИО на Съвета (ОВ L 196, стр. 46; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 4, стр.235)] и е подложено на обработка, предвидена в Директива 77/99 [на Съвета от 21 декември 1976 година относно здравните проблеми, засягащи търговията с месни продукти в рамките на Общността (ОВ L 26, 1977 г., стр. 85)];

[...]

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

[...]“. [неофициален превод]

- 5 Разпоредбите на Директива 64/433 е трябвало да бъдат транспонирани в националното право преди 1 януари 1993 г.
- 6 Член 5, параграф 1 от Директива 89/662 предвижда:

„Държавите членки по местоназначение прилагат следните мерки:

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

Освен това в случаите, в които компетентният орган на държавата членка по транзита или на държавата членка по местоназначение разполага с инфор-

мация, от която той може да предположи наличието на нарушение, проверките могат също да се извършат и по време на транспортирането на стоките на нейна територия, включително и проверки за съответствие по отношение на транспортните средства;

[...]“.

7 Член 7, параграф 1 от посочената директива гласи:

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

[...]

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

— унищожаване на стоките, или

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

[...]“.

8 Накрая, член 8 от посочената директива гласи:

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

[...]

2. [...]

Решенията, които се вземат от компетентния орган на държавата по местоназначение, както и мотивите за такива решения се съобщават на изпращача или на негов представител, както и на компетентния орган на държавата членка по изпращане.



По молба от страна на изпращача или на негов представител, на същите се изпращат посочените решения и мотиви в писмен вид с подробности относно начините на обжалване, предвидени в действащото законодателство в държавата членка по местоназначение, както и относно приложимите процедури и срокове.

[...]“.

### *Национална правна уредба*

- 9 По смисъла на член 839 от германския граждански кодекс (Bürgerliches Gesetzbuch), в редакцията му в сила до 31 декември 2001 г. (наричан по-нататък „BGB“),

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

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

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

10 Член 852 от BGB предвижда:

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

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

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

### **Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси**

11 Danske Slagterier, професионално сдружение на датските кланични дружества, организирани във формата на кооперации, и на дружествата на свиневъдите, действайки по пълномощие на своите членове, иска от Bundesrepublik Deutschland обезщетение за вреди, които били причинени от нарушение на общностното

право. То упреква Bundesrepublik Deutschland, че от 1993 г. до 1999 г. в нарушение на общностното право забранява вноса на месо от некастрирани мъжки свине. Според него за разглеждания период тази забрана е нанесла на свиневъдите и на кланичните дружества вреди в размер най-малко на 280 милиона германски марки.

- 12 В началото на 90-те години в Дания е поставено началото на проект, озаглавен „Male-Pig-Projekt“, който има за предмет отглеждането на некастрирани мъжки свине. Макар и да е икономически изгоден, този тип отглеждане обаче носи риска след подгряване месото да отдели силно изразена полова миризма. Според датските изследователи тази миризма може да бъде установена още при клането, като се измери съдържанието на скатол. Затова всички кланични линии в Дания били снабдени с оборудване за измерване на скатола, за да може да бъде открито и изтеглено от обращение засегнатото от въпросната миризма месо. По това време Федерална република Германия счита обаче, че тази миризма се дължи на хормона андростенон, чието образуване може да се избегне чрез кастриране, извършено на по-ранен етап, и че съдържанието на скатол само по себе си не е надежден метод за установяване на половата миризма.
- 13 През януари 1993 г. Федерална република Германия уведомява главните ветеринарни органи на държавите членки, че предвиденото в член 6, параграф 1, буква б) от Директива 64/433 правило е транспонирано в националното право по такъв начин, че независимо от ограничението на килограмите е установена гранична стойност на андростенон от 0,5 µg/g. Всъщност при надвишаване на тази стойност месото имало силно изразена полова миризма и било негодно за консумация от човека. Освен това тя подчертава, че единствено измененият имуоензимен тест на професор Claus е признат като специфичен метод за идентифициране на андростенона и месото от некастрирани мъжки свине, надвишаващо установената чрез този тест гранична стойност, не може да бъде транспортирано като прясно месо в Германия.
- 14 Така големи партии свинско месо с произход от Дания стават обект на контрол от германските власти и биват отказани поради превишаване на граничната стойност на андростенона. От друга страна се наложило свиневъдите и кланичните дружества, които почти били преустановили отглеждането на кастрирани мъжки свине, да го възобновят, за да не се застраши износът за Германия. Danske Slagterier изтъква, че ако както предвижда проектът Male-Pig-Projekt, изнесеното

свинско месо е било от некастрирани свине, е можело да се реализира икономия от разходи на стойност най-малко 280 милиона германски марки.

- 15 Сезиран от Danske Slagterier на 6 декември 1999 г. с иск за отговорност срещу Република Германия, Landgericht Bonn постановява, че този иск е основателен за периода, които започва да тече от 7 декември 1996 г., и отхвърля иска като изтекъл по давност в частта му относно искането за обезщетение за вреди, причинени преди тази дата. Сезиран с жалба, Oberlandesgericht Köln обявява искането за изцяло основателно по същество. Със своята ревизионна жалба пред Bundesgerichtshof Република Германия цели искането да се отхвърли в неговата цялост.
- 16 Освен това с Решение от 12 ноември 1998 г. по дело Комисия/Германия (С-102/96, Rescueil, стр. I-6871) Съдът установява, че от една страна, като налага маркиране и термична обработка на трупно месо от некастрирани мъжки свине, когато независимо от теглото на животните месото е с концентрация на андростенон над 0,5 µg/g, установена посредством изменения имуноензимен тест на професор Claus, а от друга страна, като приема, че в случай на превишаване на граничната стойност от 0,5 µg/g месото има силно изразена полова миризма, което го прави негодно за консумация от човека, Федерална република Германия не е изпълнила задълженията си по член 5, параграф 1, буква о) и член 6, параграф 1, буква б) от Директива 64/433, както и по член 5, параграф 1, член 7 и член 8 от Директива 89/662.
- 17 При тези обстоятелства Bundesgerichtshof решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициалени въпроси:
- „1) Разпоредбата на член 5, параграф 1, буква о) и разпоредбата на член 6, параграф 1, буква б) [...] iii) от Директива [64/433] във връзка с разпоредбите на член 5, параграф 1 и на членове 7 и 8 от Директива 89/662 [...] поставят ли в случай на неправилно транспониране или прилагане производителите и търговците на свинско месо в правно положение, в което могат да

реализират право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право?

- 2) Независимо от отговора на първия въпрос, могат ли производителите и търговците на свинско месо да се позоват на нарушение на член 30 от Договора за ЕО [понастоящем член 28 ЕО], за да обосноват право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право в случаите на транспониране и на прилагане на посочените директиви в противоречие с европейското общностно право?
- 3) Изисква ли общностното право да се прекъсне погасителната давност на правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право, докато тече производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 226 ЕО, или поне тази давност да спре да тече до края на това производство, когато в националното право не съществува ефективно правно средство за защита, което да принуди държавата членка да транспонира дадена директива?
- 4) Давностният срок на право на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право за неправилно транспониране на дадена директива — право което в този смисъл произтича от (фактическа) забрана за внос — започва ли да тече, независимо от приложимото национално право, едва от момента на пълното транспониране на тази директива, или в съответствие с националното право този погасителен давностен срок може да започне да тече считано още от проявлението на първите вредоносни последици, когато могат да се предвидят и последващи вредоносни последици? Ако се приеме, че пълното транспониране оказва влияние върху началния момент на погасителната давност, става ли въпрос в настоящия случай за общо правило, или това влияние се проявява само когато директивата предоставя право на частноправен субект — страна в процеса?
- 5) Предвид разбирането, че когато относно правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата по силата на общностното право, държавите

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

## По преюдициалните въпроси

### *По първия и втория въпрос*

- 18 С първите два въпроса, които следва да бъдат разгледани заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали разпоредбите на член 5, параграф 1, буква о) във връзка с член 6, параграф 1, буква б), подточка iii) от Директива 64/433, както и във връзка с член 5, параграф 1, член 7 и член 8 от Директива 89/662, поставят при неправилно транспониране или прилагане на тези директиви производителите и търговците на свинско месо в правно положение, в което могат да реализират право на обезщетение, основано на отговорността на държавата за нарушение на общностното право, и дали при тези обстоятелства те могат да се позоват на нарушение на член 28 ЕО, за да обосноват право на обезщетение, основано на такава отговорност на държавата.

- 19 В това отношение най-напред следва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика принципът на отговорност на държавата за вреди, причинени на частноправните субекти вследствие на нарушения на общностното право, за които носи отговорност държавата, е присъщ на системата на Договора за ЕО (Решение от 19 ноември 1991 г. по дело *Francovich* и др., C-6/90 и C-9/90, Recueil, стр. I-5357, точка 35, Решение от 5 март 1996 г. по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, C-46/93 и C-48/93, Recueil, стр. I-1029, точка 31, Решение от 23 май 1996 г. по дело *Hedley Lomas*, C-5/94, Recueil, стр. I-2553, точка 24, както и Решение от 8 октомври 1996 г. по дело *Dillenkofer* и др., C-178/94, C-179/94 и C-188/94—C-190/94, Recueil, стр. I-4845, точка 20).
- 20 Съдът е приел, че увредените частноправни субекти имат право на обезщетение при наличието на три условия, а именно целта на нарушената правна норма да е предоставянето на права на частноправните субекти, нарушението на тази норма да е достатъчно съществено и да съществува пряка причинно-следствена връзка между нарушението и претърпяната от частноправните субекти вреда (вж. Решение по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, точка 51, Решение по дело *Hedley Lomas*, точка 25, както и Решение по Дело *Dillenkofer* и др., точка 21, посочени по-горе).
- 21 Що се отнася да първото условие, Съдът е имал възможност да разгледа отговорността на държавите членки за нарушение на общностното право при липса на транспониране на директивите, насочени към изграждането на вътрешния пазар (вж. по-специално Решение по дело *Francovich* и др., както и Решение по дело *Dillenkofer* и др., посочени по-горе). За разлика обаче от делата, по които са постановени посочените решения, при които единствено вторичното право създава правна уредба, която предоставя права на частноправните субекти, делото по главното производство се отнася до случай, при който една от страните по главното производство, а именно *Danske Slagterier*, изтъква, че правата на които се позовава, вече са ѝ предоставени от член 28 ЕО.
- 22 В това отношение следва да се напомни, че член 28 ЕО има непосредствено действие, тъй като предоставя на частноправните субекти права, на които те могат да се позоват пряко пред националните юрисдикции, и че нарушаването на тази разпоредба може да породи право на обезщетение (Решение по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, посочено по-горе, точка 23).
- 23 *Danske Slagterier* се позовава и на разпоредбите на Директива 64/433 и Директива 89/662. Както следва от заглавието и от първото съображение от Директива

89/662, тя е приета с оглед на изграждането на вътрешния пазар, също както и Директива 91/497, която изменя Директива 64/433, както се уточнява в третото съображение от нея. Следователно свободното движение на стоки е една от целите на тези директиви, които посредством премахване на съществуващите между държавите членки различия в областта на санитарните изисквания по отношение на прясното месо целят да благоприятстват търговския обмен вътре в Общността. Така посочените директиви уточняват и конкретизират правото, предоставено с член 28 ЕО.

24 Относно съдържанието на Директива 64/433 и на Директива 89/662 следва да се напомни, че те регламентират по-конкретно санитарния контрол и сертифицирането на прясното месо, произведено в една държава членка и доставено в друга. Както следва по-специално от член 7, параграф 1, буква б) от Директива 89/662, държавите членки могат да се противопоставят на вноса на прясно месо само ако стоките не отговарят на условията, установени в директивите на Общността, или при някои много специфични обстоятелства, като например при епидемия. Забраната за възпрепятстване на вноса от страна на държавите членки дава на частноправните субекти правото да търгуват в друга държава членка с прясно месо, което отговаря на общностните изисквания.

25 Освен това от разпоредбите на Директива 64/433 във връзка с разпоредбите на Директива 89/662 следва, че установяването на силно изразена полова миризма на некастрираните мъжки свине е предмет на общностна хармонизация (Решение по дело Комисия/Германия, посочено по-горе, точка 29). Следователно тази хармонизация забранява на държавите членки в област, която е изчерпателно хармонизирана, да обосновават възпрепятстването на свободното движение на стоки с различни от предвидените с Директива 64/433 и с Директива 89/662 причини.

26 Следователно на първите два въпроса трябва да се отговори, че частноправните субекти, които са увредени от неправилното транспониране и прилагане на Директива 64/433 и на Директива 89/662, могат да се позоват на правото на свободно движение на стоки, за да ангажират отговорността на държавата за нарушение на общностното право.



*По третия въпрос*

- 27 С третия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали, когато Комисията на Европейските общности е започнала производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка по член 226 ЕО, общностното право налага предвиденият от националната правна уредба погасителен давностен срок за правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата за нарушение на общностното право, да бъде прекъснат или спрян, докато трае това производство, при положение че в тази държава не съществува ефективно правно средство за защита, което да я принуди да транспонира дадена директива.
- 28 Хронологията на фактите по главното производство позволява изясняването на този въпрос. Всъщност от акта за преюдициално запитване следва, че искът за установяване на неизпълнение на задължения срещу Федерална република Германия, което води до постановяване на Решение по дело Комисия/Германия, е предявен на 27 март 1996 г. Първите вредоносни последици са претърпени от увредените лица още през 1993 г., но едва през декември 1999 г. те предявяват иск за отговорност на държавата. Ако се приложи предвиденият в член 852, параграф 1 от BGB тригодишен погасителен давностен срок, както смята запитващата юрисдикция, той би започнал да тече считано от средата на 1996 г., когато според тази юрисдикция увредените лица са узнали за вредата и за самоличността на лицето, което носи отговорността. Следователно по главното производство искът за отговорност на държавата може да бъде погасен по давност. По тази причина с оглед на разрешаването на спора по главното производство е релевантно да се установи дали предявяването от Комисията на иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка е оказало влияние върху посочения давностен срок.
- 29 За да се даде полезен отговор на запитващата юрисдикция обаче, следва да се разгледа най-напред имплицитно поставения от нея въпрос, а именно дали общностното право не допуска прилагането по аналогия към делото по главното производство на предвидения в член 852, параграф 1 от BGB тригодишен погасителен давностен срок.
- 30 Всъщност, що се отнася до прилагането на член 852, параграф 1 от BGB, Danske Slagterier се оплаква от липса на яснота на правното положение в Германия относно националното правило за погасителната давност, приложимо към правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата за нарушение

на общностното право, доколкото този въпрос все още не е бил предмет на никаква законодателна мярка, нито на каквото и да е решение на върховната юрисдикция, като и доктрината по този въпрос също е разделена и разрешението би могло да бъде обосновано с различни правни аргументи. Прилагането за пръв път и по аналогия на предвидения в член 852 от BGB срок към искиове за отговорност на държавата за нарушение на общностното право представлявало нарушение на принципите на правната сигурност и на правната яснота, както и на принципите на ефективност и на равностойност.

31 В това отношение следва да се отбележи, че според постоянната съдебна практика при липса на общностна правна уредба във вътрешния правен ред на всяка държава членка трябва да се посочат компетентните юрисдикции и да се уредят процесуалните правила за съдебните производства, предназначени да гарантират пълната защита на правата, които страните в процеса черпят от общностното право. Следователно държавата следва да поправи в рамките на националното право относно отговорността последиците от причинената вреда, като изискванията, и по-специално срокът, предвиден в националните законодателства относно обезщетяването на вредите, не трябва да бъдат по-неблагоприятни от тези, които уреждат аналогични вътрешноправни съдебни производства (принцип на равностойност), и не следва да бъдат уредени така, че да правят практически невъзможно или прекомерно трудно получаването на обезщетение (принцип на ефективност) (вж. по-специално Решение по дело Francovich и др., посочено по-горе, точки 42 и 43, както и Решение от 10 юли 1997 г. по дело Palmisani, C-261/95, Recueil, стр. I-4025, точка 27).

32 Що се отнася до последния принцип, Съдът е приел, че определянето на разумни преклузивни срокове в интерес на правната сигурност както на данъчнозадължените лица, така и на съответната администрация, е съвместимо с общностното право (вж. Решение от 17 ноември 1998 г. по дело Aprile, C-228/96, Recueil, стр. I-7141, точка 19 и цитираната съдебна практика). В действителност такива срокове не могат да направят практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от общностния правен ред. В това отношение един национален преклузивен тригодишен срок изглежда разумен (вж. по-специално Решение по дело Aprile, посочено по-горе, точка 19, както и Решение от 11 юли 2002 г. по дело Marks & Spencer, C-62/00, Recueil, стр. I-6325, точка 35).

33 От точка 39 от Решение по дело Marks & Spencer, посочено по-горе, обаче следва също, че за да изпълни функцията си за гарантиране на правната сигурност, един погасителен давностен срок трябва да бъде определен предварително. Така

положение, което се характеризира със значителна правна несигурност, може да представлява нарушение на принципа на ефективност, тъй като обезщетяването на вредите, причинени на частноправните субекти от нарушения на общностното право, за които е отговорна държава членка, може да се окаже на практика прекомерно трудно, ако частноправните субекти не могат да определят с разумна степен на сигурност приложимия погасителен давностен срок.

- 34 Като вземе предвид всички елементи, които характеризират фактическото и правно положение към момента на настъпване на обстоятелствата по главното производство, националната юрисдикция е длъжна да провери с оглед на принципа на ефективност дали прилагането по аналогия на предвидения в член 852, параграф 1 от BGB срок към исканията за обезщетение на причинените в резултат на нарушение на общностното право от съответната държава членка вреди е достатъчно предвидимо от правния субект.
- 35 От друга страна, що се отнася до съвместимостта на прилагането по аналогия на посочения срок с принципа на равностойност, отново националната юрисдикция е тази, която трябва да провери дали в резултат на това прилагане изискванията за обезщетяване на вредите, причинени на частноправните субекти в резултат на нарушаването на общностното право от тази държава членка, не са били по-неблагоприятни от приложимите към обезщетяването на подобни вреди от вътрешен характер.
- 36 От гореизложените съображения следва, що се отнася до прекъсването или спирането на давностния срок при предявяването на иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, че държавите членки трябва да уредят този вид институти така, че да се спазят принципите на равностойност и ефективност.
- 37 В това отношение следва да се отбележи, че обезщетението за вреди не може да бъде обусловено от изискването за предварително установяване от Съда на неизпълнение на общностното право от страна на държавата (вж. Решение по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, точки 94—96, както и Решение по дело *Dillenkofer* и др., точка 28, посочени по-горе).

- 38 Всъщност установяването на изпълнението, макар и важен, не е задължителен елемент при проверката на това дали е изпълнено условието нарушението на общностното право да е достатъчно съществено. Освен това правата в полза на частноправните субекти не могат да зависят от преценката на Комисията дали да предяви иск по член 226 ЕО срещу държава членка, нито от постановяването от Съда на евентуално решение за изпълнение на задължения от държава членка (вж. Решение по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, посочено по-горе, точки 93 и 95).
- 39 Следователно частноправен субект може да направи искане за обезщетение при предвидените от националното право условия, без да чака постановяването на решение, с което се установява нарушение на общностното право от държава членка. Следователно фактът, че предявяването на иск за установяване на изпълнение на задължения от държава членка не води до прекъсване или спиране на давностния срок, не прави невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, които правният субект черпи от общностното право.
- 40 Освен това *Danske Slagterier* се позовава на нарушение на принципа на равностойност, тъй като германското право предвижда прекъсване на давностния срок при паралелно предявяване на национално правно средство за защита в съответствие с член 839 от ВГБ, като искът по член 226 ЕО следва да бъде приравнен на такова правно средство за защита.
- 41 В това отношение следва да се отбележи, че за да се произнесе по равностойността на процесуалните правила, националният съд трябва да направи обективна и абстрактна проверка на сходството на въпросните правила, като държи сметка за мястото им в цялото производство, развитието на посоченото производство и особеностите на правилата (вж. в този смисъл Решение от 16 май 2000 г. по дело *Preston* и др., C-78/98, *Recueil*, стр. I-3201, точка 63).
- 42 При преценката на сходството на въпросните правила следва да се държи сметка за особеностите на производството по член 226 ЕО.

- 43 В това отношение следва да се отбележи, че в рамките на правомощията си по член 226 ЕО Комисията не трябва да доказва наличието на правен интерес (вж. Решение от 4 април 1974 г. по дело Комисия/Франция, 167/73, Recueil, стр. 359, точка 15, както и Решение от 10 април 2003 г. по дело Комисия/Германия, C-20/01 и C-28/01, Recueil, стр. I-3609, точка 29). Действително Комисията има за задача да следи служебно и в общ интерес за прилагането на общностното право от държавите членки и да установява наличието на евентуално неизпълнение на произтичащи от него задължения с оглед на преустановяването му (вж. Решение по дело Комисия/Франция, точка 15 и Решение от 10 април 2003 г. по дело Комисия/Германия, точка 29, посочени по-горе).
- 44 Следователно член 226 ЕО не цели да защити собствените права на тази институция. Единствено тя има компетентност да реши дали е подходящо да започне процедура за установяване на неизпълнение на задължения и евентуално за кое действие или бездействие трябва да започне тази процедура (Решение от 2 юни 2005 г. по дело Комисия/Гърция, C-394/02, Recueil, стр. I-4713, точка 16 и посочената съдебна практика). Следователно в това отношение Комисията има право на преценка, което изключва правото на частноправните субекти да изискват от тази институция да заеме определено становище (вж. Решение от 14 февруари 1989 г. по дело Star Fruit/Комисия, 247/87, Recueil, стр. 291, точка 11).
- 45 Поради това следва да се приеме, че принципът на равностойност е спазен при национална правна уредба, която не предвижда прекъсване или спиране на давностния срок на правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата за нарушаване на общностното право, когато Комисията е започнала производство по член 226 ЕО.
- 46 Следователно предвид всички гореизложени съображения на третия въпрос следва да се отговори, че когато Комисията е започнала производство по член 226 ЕО, общностното право не изисква давностният срок на правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата за нарушение на общностното право, да бъде прекъснат или спрян, докато трае това производство.

*По четвъртия въпрос*

- 47 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция иска да установи дали независимо от приложимото национално право давностният срок на иск за отговорност на държавата за неправилно транспониране на дадена директива започва да тече считано едва от момента на пълното транспониране на тази директива или в съответствие с националното право този погасителен давностен срок започва да тече още от датата на проявление на първите вредоносни последици от това неправилно транспониране, когато могат да се предвидят и неговите последващи вредоносни последици. В случай че пълното транспониране оказва влияние върху изтичането на този погасителен давностен срок, запитващата юрисдикция иска да установи дали става въпрос за общо правило или това е така единствено когато директивата предоставя право на частноправен субект.
- 48 В това отношение трябва да се припомни, както следва и от точки 31 и 32 от настоящото решение, че при липсата на общностна правна уредба държавите членки следва да определят процесуални правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от общностното право, включително и правилата за давността, при спазване на принципите на равностойност и ефективност. Освен това следва да се напомним, че определянето на разумни преклузивни срокове за предявяване на иска отговаря на тези принципи и по-специално че не прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от общностното право.
- 49 Фактът, че предвиденият от националното право погасителен давностен срок започва да тече от момента на проявление на първите вредоносни последици, когато са предвидими и други такива последици, също не прави практически невъзможно или прекомерно трудно упражняването на правата, предоставени от общностното право.
- 50 Този извод не се опровергава и от Решение от 13 юли 2006 г. по дело Manfredi и др. (C-295/04—C-298/04, Recueil, стр. I-6619), на което се позовава Danske Slagterier.

- 51 В точки 78 и 79 от посоченото решение Съдът приема, че не е изключено краткият погасителен давностен срок за предявяването на иск за обезщетение, който започва да тече от датата на привеждане в изпълнение на картела или на съгласуваната практика, да направи практически невъзможно упражняването на правото да се търси обезщетение за причинените от този картел или съгласувана практика вреди. По този начин в случай на продължаващи или повторни нарушения не е невъзможно давностният срок да изтече преди преустановяване на нарушението, в който случай всички лица, които са претърпели вреди след изтичане на давностния срок, биха били изправени пред невъзможността да предявят иск.
- 52 Не такъв е случаят обаче в делото по главното производство. Всъщност от акта за преюдициално запитване следва, че давностният срок по това дело не може да започне да тече преди увреденото лице да узнае за вредите и за самоличността на лицето, което е длъжно да ги възстанови. Следователно при тези обстоятелства е невъзможно лице, което е претърпяло вреди, да попадне в положение, при което давностният срок започва да тече, или вече е изтекъл, без то дори да знае за увреждането, какъвто би могъл да бъде случаят в контекста, в който е постановено посоченото по-горе решение по дело *Manfredi* и др., при което давностният срок е започнал да тече считано от привеждането в изпълнение на картела или на съгласуваната практика, за които някои от засегнатите лица може да са узнали едва много по-късно.
- 53 Вярно е, че що се отнася до възможността началният момент, от който започва да тече давностният срок, да бъде определен преди пълното транспониране на въпросната директива, в точка 23 от Решение от 25 юли 1991 г. по дело *Emmott* (C-208/90, *Recueil*, стр. I-4269) Съдът приема, че до момента на правилното транспониране на директивата държавата членка, извършила нарушението, не може да се позове на просрочването на съдебния иск, предявен срещу нея от частноправен субект с оглед на защита на предоставените му с разпоредбите на тази директива права, и че срокът за предявяване на иск по националното право може да започне да тече едва от този момент.
- 54 Както обаче следва от Решение от 27 октомври 1993 г. по дело *Steenhorst-Neerings* (C-338/91, *Recueil*, стр. I-5475), потвърдено от Решение от 6 декември 1994 г. по дело *Johnson* (C-410/92, *Recueil*, стр. I-5483, точка 26), разрешението, възприето от Решение по дело *Emmott*, посочено по-горе, е било обосновано от конкретните обстоятелства по делото, приключило с постановяването на това решение, при което погасяването по давност напълно е лишило ищеца по главното производство от възможността да се позове на правото си на равно третиране по силата на

дадена директива (вж. също Решение от 17 юли 1997 г. по дело Haahr Petroleum, C-90/94, Recueil, стр. I-4085, точка 52, Решение по дело Texaco и Oliegesellschaft Danmark, C-114/95 и C-115/95, Recueil, стр. I-4263, точка 48, както и Решение от 15 септември 1998 г. по дело Ansaldo Energia и др., C-279/96—C-281/96, Recueil, стр. I-5025, точка 20).

55 В делото по главното производство обаче нито от преписката по делото, нито от разискванията в хода на устната фаза от производството следва, че съществуването на давностния срок напълно е лишило увредените лица от възможността да се позоват на своите права пред националните юрисдикции, както при Решение по дело Emmott, посочено по-горе.

56 Поради това на четвъртия въпрос трябва да се отговори, че общностното право допуска давностният срок на иск за отговорност на държавата за неправилно транспониране на дадена директива да започне да тече, считано от датата, на която са се проявили първите вредоносни последици от това неправилно транспониране и когато са предвидими неговите последващи вредоносни последици, дори ако тази дата предшества правилното прилагане на същата директива.

57 Като се има предвид отговорът на първата част от четвъртия въпрос, не следва да се отговаря на втората част от него.

#### *По петия въпрос*

58 С петия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали общностното право допуска правило като предвиденото в член 839, параграф 1 от BGB, което предвижда, че частноправен субект не може да получи обезщетение за вредите, чието настъпване умишлено или поради небрежност е пропуснал да предотврати посредством използването на правно средство за защита. Запитващата юрисдикция уточнява своя въпрос, като пита дали такава национална правна уредба противоречи на общностното право, поради това че е приложима само когато прибягването до такова правно средство за защита е разумно за



заинтересованото лице. Накрая запитващата юрисдикция иска да установи дали прибягването до правно средство за защита може да бъде квалифицирано като разумно, когато е възможно сезираната юрисдикция да отпрати преюдициално запитване на основание член 234 ЕО или когато е започнало производство за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка на основание на член 226 ЕО.

- 59 Както бе напомнено при отговорите на двата предходни въпроса, при липсата на общностна правна уредба държавите членки следва да определят процесуални правила за съдебните производства, предназначени да гарантират защитата на правата, които страните в процеса черпят от общностното право, при спазване на принципите на равностойност и ефективност.
- 60 Относно привеждането в изпълнение на наличните средства за правна защита в точка 84 от Решение по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, посочено по-горе, Съдът приема, що се отнася до отговорността на държава членка за нарушение на общностното право, че националният съд може да провери дали увреденото лице е проявило разумна грижа, за да избегне вредите или да ограничи техния размер, и по-специално дали е използвало своевременно всички правни средства за защита, с които е разполагало.
- 61 Всъщност съобразно общ принцип на правните системи на държавите членки, за да избегне риска от това само да понесе вредите, увреденото лице трябва да докаже, че е положило необходимата грижа, за да ограничи техния размер (Решение от 19 май 1992 г. по дело *Mulder* и др./Съвет и Комисия, C-104/89 и C-37/90, *Recueil*, стр. I-3061, точка 33, както и Решение по дело *Brasserie du pêcheur* и *Factortame*, посочено по-горе, точка 85).
- 62 Би било в противоречие с принципа на ефективност обаче да се изисква от увредените лица всеки път да използват всички правни средства за защита, с които разполагат, при положение че това би било прекомерно трудно или не би могло да се изисква в разумна степен от тях.

- 63 В Решение от 8 март 2001 г. по дело *Metallgesellschaft* и др. (C-397/98 и C-410/98, Recueil, стр. I-1727, точка 106) Съдът всъщност приема, че упражняването на правата, предоставени на частноправните субекти от непосредствено приложимите разпоредби на общностното право, би било невъзможно или прекомерно трудно, ако техните искания за обезщетение, основани на нарушение на общностното право, се отхвърлят или намаляват единствено с мотива че частноправните субекти не са поискали да се възползват от предоставеното от общностните разпоредби право, което им е било отказано от националното право, за да оспорят отказа на държавата членка посредством предвидените за тази цел правни средства за защита, като се позоват на предимството и на непосредственото действие на общностното право. В този случай не би било разумно да се изисква от увредените лица да използват правните средства за защита, с които разполагат, тъй като те при всички случаи е трябвало да извършат въпросното плащане предварително и дори ако националният съд приеме, че предварителният характер на това плащане е несъвместим с общностното право, въпросните лица е нямало да могат да получат лихвите върху тази сума и евентуално е щяло да следва да заплатят глоба (вж. в този смисъл Решение по дело *Metallgesellschaft* и др., посочено по-горе, точка 104).
- 64 Поради това следва да се направи изводът, че общностното право допуска прилагането на национална правна уредба като предвидената в член 839, параграф 3 от BGB, при условие че използването на съответното правно средство за защита може да се изисква в разумна степен от увреденото лице. Запитващата юрисдикция трябва да прецени, като вземе предвид всички обстоятелства по делото, дали това е така.
- 65 Що се отнася до възможността използването средство за защита да наложи отправянето на преюдициално запитване и влиянието, което това би могло да окаже върху разумния характер на използването на това средство за защита, следва да се напомни, че според постоянната съдебна практика въведеното с член 234 ЕО производство е инструмент за сътрудничество между Съда и националните юрисдикции, чрез който Съдът предоставя на националните юрисдикции насоки за тълкуването на общностното право, необходими за разрешаване на висящия пред тях спор (вж. Решение от 16 юли 1992 г. по дело *Meilicke*, C-83/91, Recueil, стр. I-4871, точка 22 и Решение от 5 февруари 2004 г. по дело *Schneider*, C-380/01, Recueil, стр. I-1389, точка 20). Следователно така получените разяснения помагат на националната юрисдикция да приложи общностното право, от което следва, че използването на този инструмент за сътрудничество по никакъв начин не прави прекомерно трудно за правния субект да упражни правата, които черпи от общностното право. Следователно не би било разумно да не се използва правното средство за защита единствено поради това че то вероятно би довело до отправянето на преюдициално запитване.

- 66 От това следва, че голямата вероятност едно правно средство за защита да доведе до отправянето на преюдициално запитване сама по себе си не дава основание да се направи изводът, че използването на това правно средство за защита е неразумно.
- 67 Що се отнася до разумния характер на задължението за използване на наличните правни средства за защита, при положение че има висящ пред Съда иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка, е достатъчно да се констатира, че производството по член 226 ЕО е напълно независимо от националните производства и не ги замества. Както бе посочено при отговора на третия въпрос, искът за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка всъщност представлява обективен контрол за законосъобразност в общ интерес. Въпреки че изходът от такъв иск може да обслужва интересите на правния субект, все пак е разумно той да предотврати настъпването на вредите, като приведе в действие всички средства, с които разполага, а именно като използва наличните правни средства за защита.
- 68 От това следва, че наличието на висящ пред Съда иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка или вероятността Съдът да бъде сезиран с преюдициално запитване от националния съд сами по себе си не могат да представляват достатъчно основание, за да се направи изводът, че не е разумно да се използва правно средство за защита.
- 69 Поради това на петия въпрос трябва да се отговори, че общностното право допуска прилагането на национална правна уредба, която предвижда, че частноправен субект не може да получи обезщетение за вреди, чието настъпване умишлено или поради небрежност е пропуснал да предотврати посредством използването на правно средство за защита, при условие че използването на това средство за защита може да се изисква в разумна степен от увреденото лице, което следва да бъде преценено от запитващата юрисдикция с оглед на всички обстоятелства по делото по главното производство. Вероятността националният съд да отправи преюдициално запитване на основание член 234 ЕО или наличието на висящ пред Съда иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка сами по себе си не могат да представляват достатъчно основание, за да се направи изводът, че не е разумно да се използва правно средство за защита.

## По съдебните разноски

70 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **Частноправните субекти, които са увредени от неправилното транспониране и прилагане на Директива 64/433/ЕИО на Съвета от 26 юни 1964 година относно санитарните изисквания за производство и търговия с прясно месо, изменена с Директива 91/497/ЕИО на Съвета от 29 юли 1991 година, и на Директива 89/662/ЕИО на Съвета от 11 декември 1989 година относно ветеринарните проверки по отношение на търговията вътре в Общността с оглед доизграждането на вътрешния пазар, могат да се позоват на правото на свободно движение на стоки, за да ангажират отговорността на държавата за нарушение на общностното право.**
- 2) **Когато Комисията на Европейските общности е започнала производство по член 226 ЕО, общностното право не изисква давностният срок на правото на обезщетение, основано на отговорността на държавата за нарушение на общностното право, да бъде прекъснат или спрян, докато трае това производство.**
- 3) **Общностното право допуска давностният срок на иск за отговорност на държавата за неправилно транспониране на дадена директива да започне да тече, считано от датата, на която са се проявили първите вредоносни последици от това неправилно транспониране и когато са предвидими неговите последващи вредоносни последици, дори ако тази дата предшества правилното прилагане на същата директива.**

- 4) Общностното право допуска прилагането на национална правна уредба, която предвижда, че частноправен субект не може да получи обезщетение за вреди, чието настъпване умишлено или поради небрежност е пропуснал да предотврати посредством използването на правно средство за защита, при условие че използването на това средство за защита може да се изисква в разумна степен от увреденото лице, което следва да бъде преценено от запитващата юрисдикция с оглед на всички обстоятелства по делото по главното производство. Вероятността националният съд да отправи преюдициално запитване на основание на член 234 ЕО или наличието на висящ пред Съда иск за установяване на неизпълнение на задължения от държава членка сами по себе си не могат да представляват достатъчно основание, за да се направи изводът, че не е разумно да се използва правно средство за защита.

Подписи