

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
 PHILIPPE LÉGER
 20 päivänä kesäkuuta 1995 *

Sisällys

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet	I - 2557
Ensimmäinen kysymys	I - 2559
I — Voiko jäsenvaltio vedota perustamissopimuksen 36 artiklaan, kun yhdenmukaistamisdirektiivissä ei säädetä direktiivin mukaisten toimenpiteiden valvontamenetelystä?	I - 2559
II — Voiko jäsenvaltio perustamissopimuksen 36 artiklan perusteella rajoittaa vientiä jäsenvaltioon, joka ei noudata direktiivin säännöksiä alueellaan?	I - 2561
Toinen kysymys	I - 2565
Kolmas kysymys	I - 2566
I — Yhteisön oikeuteen vetoavan yksityisen oikeusturva edellyttää oikeutta saada vahingonkorvausta	I - 2568
II — Asiassa Francovich annetulla tuomiolla ei tarkoitettu pelkästään puuttuvan välittömän oikeusvaikutuksen korjaamista	I - 2573
III — Yhteisön oikeutta rikkoneen jäsenvaltion vastuun perusta	I - 2578
IV — Yhteisön oikeudessa asetetaan jäsenvaltiota vastaan nostettavalle yhteisön oikeuden rikkomista koskevalle vahingonkorvauskanteelle edellytyksiä, jotka eivät vaihtele sen mukaan, mikä valtiollinen toimielin on aiheuttanut vahingon	I - 2581
V — Perustamissopimuksen 215 artiklan monitahoisuus	I - 2584
VI — Perustamissopimuksen 215 artiklan järjestelmä ei ole siirrettävissä yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvaan jäsenvaltion vastuuseen; esimerkkinä asia Bourgoin	I - 2587
VII — Yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvan jäsenvaltion vastuun syntymistä koskevat vähimmäisedellytykset	I - 2589
A — Vahinko on aiheutunut yhteisön oikeuden rikkomisesta	I - 2590
B — Onko yhteisön oikeuden rikkomista koskevan jäsenvaltiota vastaan nostettavan vahingonkorvauskanteen edellytyksenä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva tuomio?	I - 2595
C — Vahinko	I - 2596
D — Syy-yhteys	I - 2598
E — Rinnakkaisten oikeussuojakeinojen käyttämistä koskeva oikeudenkäyntiväite	I - 2599
VIII — Lopuksi	I - 2601

* Alkuperäinen kieli: ranska.

Tosiseikat ja asian käsittelyn vaiheet

1. Onko jäsenvaltiolla oikeus vedota EY:n perustamissopimuksen 36 artiklaan perustelakseen vientiä rajoittavat toimenpiteet, jos alalla on olemassa direktiivi lainsäädännön yhdenmukaistamisesta? Jos jäsenvaltio kieltäytyy EY:n perustamissopimuksen 34 artiklan vastaisesti antamasta vientilisenssiä, onko se korvausvelvollinen? Mitkä ovat vahingonkorvauskanteen menestymisen edellytykset?

2. Nämä ovat High Court of Justicen pääkysymykset asiassa, jonka tosiseikat ja oikeudelliset seikat ovat seuraavat.

3. Teurastettavien eläinten tainnutuksesta 18 päivänä marraskuuta 1974 annetulla neuvoston direktiivillä 74/577/ETY¹ (jäljempänä direktiivi 74/577), joka on annettu EY:n perustamissopimuksen 43 ja 100 artiklan nojalla, pyritään poistamaan kansallisissa eläinsuojelulainsäädännöissä olevia eroja, ja siinä säädetään, että jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että nautojen, lampaiden, sikojen, vuohien ja kavioläinten teurastuksen yhteydessä toteutettavien toimenpitein varmistetaan eläinten tainnuttaminen välittömästi ennen teurastusta sopivaa menettelyä käyttäen². Direktiivillä ei yhdenmukaisteta menettelyjä, joilla valvotaan näiden säännösten noudattamista.

4. Espanjan kuningaskunnan on pitänyt noudattaa direktiiviä 74/577 yhteisöön liittymisensä ajankohdasta eli 1.1.1986 lukien.

5. Direktiivi saatettiin osaksi Espanjan oikeusjärjestystä 18.12.1987 annetulla kuninkaallisella asetuksella³, jossa toistetaan direktiivin 1 artiklan säännökset. Asetuksessa ei säädetä sen noudattamisen laiminlyönnistä aiheutuvista seuraamuksista.

6. Koska Yhdistyneen kuningaskunnan maatalous-, kalastus- ja elintarvikeasiainministeriö oletti, että Espanjaan elävinä viedyt eläimet teurastetaan direktiivin säännösten vastaisesti, ministeriö kieltäytyi järjestelmällisesti huhtikuun 1990 ja 1.1.1993 välisenä aikana myöntämästä lisenssijä elävien eläinten viemiseksi Espanjaan teurastettavaksi.

7. Tämän vuoksi Hedley Lomas (Ireland) Ltd -nimisen yhtiön (jäljempänä Hedley Lomas) 7.10.1992 tekemä lisenssihakemus elävien lampaiden viennistä espanjalaiseen teurastamoon hylättiin.

1 — EYVL L 316, s. 10.

2 — Direktiivin 1 artikla.

3 — Boletín Oficial del Estado, nro 312, 30.12.1987.

8. Hedley Lomas katsoi, että kyseinen teurastamo, joka oli saanut toimiluvan vuonna 1986, täyttää yhteisön direktiivien vaatimukset, ja koska Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaiset eivät näyttäneet toteen muuta, Hedley Lomas nosti kanteen High Courtissa luvan kieltämistä koskevan hiljaisen päätöksen oikeudelliseksi arvioimiseksi hallinto-oikeudellisessa menettelyssä (*judicial review*). Lisäksi se vaati vahingonkorvausta.

Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on kieltävä,

2. voiko jäsenvaltio A kieltää 36 artiklan perusteella lampaiden viennin teurastettavaksi jäsenvaltioon B kysymyksessä 1 esitetystä tilanteesta

9. Yhdistyneen kuningaskunnan asianomainen ministeriö ei kiistä sitä, että kieltäytyminen vientilisenssin myöntämisestä on viennin määrällinen rajoitus, mutta se vetoaa perustamissopimuksen 36 artiklaan.

i) yleisesti

tai

10. High Court on esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ii) kun näiden lampaiden määränpääksi on ilmoitettu jäsenvaltiossa B sijaitseva teurastamo, mutta jäsenvaltiolla A ei ole todisteita siitä, ettei teurastamossa noudateta direktiivin säännöksiä?

*1. Voiko sellaisen yhdenmukaistamisdirektiivin (direktiivi 74/577/ETY) olemassaolo, jossa ei ole säädetty sen noudattamisen laiminlyönnistä aiheutuvista seuraamuksista, estää jäsenvaltiota (jäsenvaltio A) vetoamasta ETY:n perustamissopimuksen 36 artiklaan perustelakseen vientiä rajoittavia toimenpiteitä, kun kyseisessä artiklassa suojattu oikeushyvä on uhattuna, koska toinen jäsenvaltio (jäsenvaltio B) laiminlyö varmistaa, että direktiivissä vaaditut toimenpiteet toteutetaan käytännössä?

Jos vastaus ensimmäiseen kysymykseen on myöntävä tai vastaus toiseen kysymykseen kieltävä, ja tilanne on sama kuin tässä asiassa,

3. asetetaanko yhteisön oikeudessa jäsenvaltiolle A velvollisuus korvata vahinko, joka on saattanut aiheutua taloudelliselle

toimijalle, kun sille ei 34 artiklan vastaisesti ole annettu vientilisenssiä, ja jos vastaus on myöntävä, millä edellytyksillä vahingonkorvausvelvollisuus syntyy ja miten tällaisen korvauksen määrä on laskettava?"

annettu alan yhdenmukaistamista koskeva direktiivi?

Ensimmäinen kysymys

11. Käsittelem seuraavaksi kahta näkökantaa. Ensiksi, voiko jäsenvaltio vedota perustamissopimuksen 36 artiklaan, kun yhdenmukaistamisdirektiivissä ei säädetä direktiivin mukaisten toimenpiteiden *valvontamenetellystä*? (I) Toiseksi, kun yhdenmukaistamisdirektiivillä suojataan perustamissopimuksen 36 artiklassa mainittua oikeushyvää (eläinten terveyden ja elämän suojeleminen), voiko jäsenvaltio vedota tähän artiklaan rajoittaakseen vientiä jäsenvaltioon, joka ei noudata direktiivin säännöksiä alueellaan? (II)

14. Kun yhdenmukaistamisdirektiivi on annettu, jäsenvaltiot eivät voi enää säätää muita kuin direktiivissä säädettyjä vaatimuksia sillä edellytyksellä, että ala on *täysin* yhdenmukaistettu.

15. Jos yhdenmukaistaminen on vain osittaista tai jäsenvaltioille on jätetty toimivalta päättää kansallisella tasolla direktiivin täytäntöönpanosta tai valvoa sen soveltamista, perustamissopimuksen 36 ja 100 artiklaa voidaan soveltaa samanaikaisesti.

I — *Voiko jäsenvaltio vedota perustamissopimuksen 36 artiklaan, kun yhdenmukaistamisdirektiivissä ei säädetä direktiivin mukaisten toimenpiteiden valvontamenetellystä?*

16. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa Van Bennekom antamansa tuomion mukaan lausunut seuraavasti ⁴:

12. Ei ole kiistetty, että Ison-Britannian viranomaisten vientilisenssien myöntämisestä kieltäytyminen on viennin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaava toimenpide.

⁴Ainoastaan siinä tapauksessa perustamissopimuksen 36 artiklaan ei voida enää perustellusti vedota, kun perustamissopimuksen

13. Voiko Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus perustella tällaisen menettelyn perustamissopimuksen 36 artiklalla, vaikka perustamissopimuksen 100 artiklan nojalla on

⁴ — Asia 227/82, Van Bennekom, tuomio 30.11.1983 (Kok. 1983, s. 3883).

100 artiklan nojalla annetuissa yhteisön direktiiveissä säädetään kaikkien sellaisten toimenpiteiden *täydestä yhdenmukaistamisesta*, jotka ovat tarpeen eläinten ja ihmisten terveyden turvaamiseksi, ja säädösten noudattamista koskevista yhteisön valvontamenetelyistä. Vakiintuneen kannan mukaan tämä ei kuitenkaan koske lääketuotteisiin liittyviä direktiivejä. On siis syytä tutkia, voivatko vitamiinien markkinointia rajoittavat toimenpiteet olla perusteltuja perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla.”⁵

17. Tästä seuraa, että siltä osin kuin eläinten suojelua niitä toiseen jäsenvaltioon vietäessä koskevia säännöksiä ei ole täysin yhdenmukaistettu, jäsenvaltiot voivat toteuttaa tarvittavia valvontatoimenpiteitä perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla.

18. Tästä on nimenomaisesti kyse tässä tapauksessa kysymyksessä olevassa direktiivissä 74/577.

19. Direktiivin 1 artiklassa on seuraava ilmaisu: ”jäsenvaltioiden on *huolehdittava* siitä, että — — toteutettavin toimenpitein varmistetaan — —”. Direktiivin 2 artiklan

mukaan ”kansallisen lainsäädännön mukaisen toimivaltaisen viranomaisen on varmistettava, että tainnutus tehdään — — hyväksytyllä laitteella — —”. Lopuksi, sen 5 artiklan mukaan ”jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan — —”.

20. Direktiivissä ei siis säädetä sen noudattamista koskevista yhteisön valvontamenetelyistä. Siinä ei säädetä, miten valvonta olisi järjestettävä — toisin kuin direktiivissä 73/173/ETY⁶, josta oli kyse asiassa Ratti 5.4.1979 annettussa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa⁷, tai direktiivissä 74/63/ETY⁸, josta oli kyse asiassa Tedeschi annettussa yhteisöjen tuomioistuimen tuomiossa⁹.

21. Direktiivin mukaan jäsenvaltioilla oli siis direktiivin noudattamiseksi velvollisuus ryhtyä alueellaan toimenpiteisiin varmistamiseksi, että eläimet tainnutetaan ennen teurastusta, suorittaa tarkastuksia direktiivissä tarkoitetuissa teurastamoissa ja saattaa voimaan kaikki tarvittavat säädökset, esimerkiksi säättämään teurastamot luvanvaraisiksi.

5 — Asia Van Bennekom, tuomion 35 kohta, kursivointi kirjoittajan. Ks. myös asia 5/77, Tedeschi, tuomio 5.10.1977 (Kok. 1977, s. 1555, 35 kohta); asia 73/84, Denkavit Futtermittel, tuomio 27.3.1985 (Kok. 1985, s. 1013, 13 kohta); asia C-39/90, Denkavit Futtermittel, tuomio 20.6.1991 (Kok. 1991, s. I-3069, 19 kohta); ja asia C-17/93, Van der Veldt, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3537, 25 kohta). Ks. myös asia C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-5077, 35 kohta).

6 — Vaarallisten valmisteiden (liuottimien) luokitusta, pakkaamista ja merkintöjä koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 4 päivänä kesäkuuta 1973 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 189, s. 7).

7 — Asia 148/78, Ratti, tuomio 5.4.1979 (Kok. 1979, s. 1629).

8 — Haitallisten aineiden ja tuotteiden suurimmista sallituista pitoisuuksista rehussa 17 päivänä joulukuuta 1973 annettu neuvoston direktiivi (EYVL 1974 L 38, s. 31).

9 — Asia Tedeschi, mainittu edellä alaviitteessä 5.

II — *Voiko jäsenvaltio perustamissopimuksen 36 artiklan perusteella rajoittaa vientiä jäsenvaltioon, joka ei noudata direktiivin säännöksiä alueellaan?*

22. Voiko jäsenvaltio perustella perustamissopimuksen 36 artiklalla toimenpiteensä, joilla se pyrkii suojelemaan eläimiä mahdollisilta direktiivin vastaisilta toimilta *toisten jäsenvaltioiden alueella*? Voidaanko perustamissopimuksen 36 artiklaa soveltaa *jäsenvaltion rajojen ulkopuolella*?

23. On selvää, että Yhdistynyt kuningaskunta kieltää kyseessä olevien eläinten vapaan kuljetuksen ja vetoaa perustamissopimuksen 36 artiklaan, vaikka sen tarkoituksena ei ole suojella näitä eläimiä alueellaan tapahtuvalta huonolta kohtelulta, parantaa niiden suojelua siellä eikä ottaa huomioon sen alueella olevia erityisiä olosuhteita. Yhdistynyt kuningaskunta ottaa tässä huomioon *yhteisön edun* ja tekee johtopäätöksiä siitä, että toisen jäsenvaltion väitetään rikkooneen direktiivin säännöksiä. Voiko Yhdistynyt kuningaskunta perustella tämän perustamissopimuksen 36 artiklalla?

24. Ensin on huomattava, että *ei ole varmaa*, että Espanjan kuningaskunta on rikkonut sille direktiivin mukana kuuluvia velvollisuuksia. Ainakaan Yhdistynyt kuningaskunta ei ole näyttänyt sitä toteen. Direktiivin rikkomista koskevan asian otti esille pääasian

kantaja¹⁰ sekä komissio¹¹, joka ei kuitenkaan katsonut aiheelliseksi ryhtyä jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn Espanjan kuningaskuntaa vastaan.

25. Mielestäni tämä on riittävä syy siihen, että yhteisöjen tuomioistuin voi katsoa, ettei Yhdistynyt kuningaskunta voi vedota perustamissopimuksen 36 artiklaan tällaisessa tilanteessa.

26. Lisäksi myös yhteisön oikeuden perusperiaatteet kieltävät tällaisen perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamisen.

27. Perinteiseen kansainväliseen oikeuteen kuuluvat vastatoimenpiteiden tai *vastavuoroisuuden* käsitteet ovat täysin vieraita yhteisön oikeudelle. Ajatellaan tilannetta, jossa jäsenvaltio kieltää tavaran vapaan liikumisen sillä perusteella, että tärkeämpää eläinsuojelun periaatetta väitetään rikottavan toisessa jäsenvaltiossa. Toisin sanoen, ensin mainittu jäsenvaltio vastaa väitettyyn perustamissopimuksen rikkomiseen (Espanja ei ole turvannut eläinsuojelua) rikkomalla itse perustamissopimusta (Ison-Britannian lampaita ei enää viedä Espanjaan). Kuitenkin ”— — jollei nimenomaisesti ole toisin määrätty, perustamissopimuksen perusajatuksiin kuuluu, että jäsenvaltiot eivät tuomitse asiota itse”.¹² Yhteisön oikeuden mukaan vastavuoroisuuden periaatteeseen ei voida

10 — Kantajan huomautusten 29 kohta.

11 — Komission huomautusten 7.6 kohta.

12 — Yhdistetyt asiat 90/63 ja 91/63, komissio v. Luxemburg ja Belgia, tuomio 13.11.1964 (Kok. 1964, s. 1217, erityisesti s. 1232).

vedota perustamissopimuksesta johtuvien velvollisuuksien noudattamisen varmistamiseksi. Jäsenvaltio ei voi ryhtyä yksipuolisiin toimenpiteisiin, jos muut jäsenvaltiot jättävät noudattamatta jäsenyysvelvoitteitaan. Rooman sopimuksella on luotu erityinen oikeusjärjestys, jossa sen määräysten rikkomisen toteamiseksi ja seuraamusten määräämiseksi tarvittavasta menettelystä on tarkoin määrätty. Yhteisön oikeuden rikkominen voidaan todeta siten, että jäsenvaltio tai komissio nostaa kanteen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on vakiintunut seuraavasti:

” — — jäsenvaltio ei voi missään tapauksessa vedota vastavuoroisuuden periaatteeseen ja perustella jäsenyysvelvoitteidensa noudattamatta jättämistään sillä, että toinen jäsenvaltio on mahdollisesti rikkonut perustamissopimusta”.¹³

28. Viittaan seuraavaan vielä selvempään sanamuotoon asiassa komissio vastaan Ranska annetussa tuomiossa:¹⁴

”Jäsenvaltio ei voi missään tapauksessa ryhtyä yksipuolisesti korjaaviin tai puolustaviin toimenpiteisiin estääkseen toista jäsenvaltiota mahdollisesti rikkomasta perustamissopimuksen määräyksiä.”

13 — Asia 325/82, komissio v. Saksa, tuomio 14.2.1984 (Kok. 1984, s. 777, 11 kohta).

14 — Asia 232/78, komissio v. Ranska, tuomio 25.9.1979 (Kok. 1979, s. 2729, 9 kohta).

29. Yhteisöjen tuomioistuin on myös todennut, että

” — — jäsenvaltio ei voi vedota muiden jäsenvaltioiden mahdollisiin viivästyksiin direktiiveissä säädettyjen velvollisuuksien täytäntöönpanossa eikä perustella niillä sille kuuluvien velvollisuuksien väliaikaistakaan laiminlyöntiä.”¹⁵

30. Yhdistyneen kuningaskunnan olisi siis pitänyt joko ryhtyä EY:n perustamissopimuksen 170 artiklan mukaiseen menettelyyn tai valittaa komissiolle, jonka tehtävä on valvoa perustamissopimusten noudattamista, jotta komissio yrittäisi saada jäsenyysvelvoitteiden rikkomisen loppumaan ja tarvittaessa harkitsisi mahdollisuutta nostaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne. Tällaisen Espanjan kuningaskuntaa vastaan aloitetun jäsenyysvelvoitteiden rikkomista koskevan menettelyn aikana Yhdistynyt kuningaskunta olisi voinut saada EY:n perustamissopimuksen 186 artiklan nojalla luvan keskeyttää väliaikaisesti Espanjaan viettäviä eläviä eläimiä koskevien vientilisenssien myöntämisen.¹⁶

15 — Asia 52/75, komissio v. Italia, tuomio 26.2.1976 (Kok. 1976, s. 277, 11 kohta). Ks. myös asia C-38/89, Blanguernon, tuomio 11.1.1990 (Kok. 1990, s. I-83).

16 — Perustamissopimuksen 170 artiklan nojalla nostettu jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne näyttää olevan jäsenvaltion ainoa keino kiertää tilanne, jossa komissio kieltäytyy ryhtymästä EY:n perustamissopimuksen 169 artiklan mukaiseen menettelyyn: komissiolla on asiassa harkintavalta, ja koska jäsenvaltiolla on vastaavasti mahdollisuus nostaa kanne, se ei voi nostaa laiminlyöntikannetta komissiota vastaan.

31. Kolmanneksi katson, että jäsenvaltio voi vedota perustamissopimuksen 36 artiklaan vain turvatakseen tässä artiklassa suojatun edun *omalla alueellaan*.

32. Julkisasiamies Trabucchi korosti tätä asiassa Dassonville antamassaan ratkaisuehdotuksessa¹⁷: ”— valtiot voivat vedota näihin (36 artiklan) poikkeuksiin vain suojatakseen omia etujaan eikä muiden valtioiden etuja —. Perustamissopimuksen 36 artiklassa sallitaan jokaiselle valtiolle ainoastaan omien kansallisten etujensa suojaaminen. Jokainen valtio voi siis teollisoikeuksien ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseen vedoten rajoittaa tavaroiden vapaata liikkumista ainoastaan suojatakseen määräysvaltaansa kuuluvia yksityisten oikeuksia ja taloudellisia etuja.”

33. Perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamisalan rajoittamisen syyt ovat seuraavat:

1) Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Richardt ja ”Les Accessoires Scientifiques” antaman tuomion 20 kohdassa¹⁸ todetaan 36 artiklan suppean tulkinnan periaate seuraavasti:

”Kuten yhteisöjen tuomioistuin on useasti todennut (ks. tuonnin rajoituksista

em. asia Campus Oil, tuomion 37 kohta), 36 artikla on poikkeus perustamissopimuksen peruseriaateista ja siksi sitä on tulkittava siten, ettei sen soveltamisalaa laajenneta enempää kuin on tarpeen siinä mainittujen oikeushyvien suojaamiseksi. Perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla toteutetut toimenpiteet ovat siis asianmukaisia vain, jos niiden tarkoitus on suojata tässä artiklassa suojattua oikeushyvää ja jos ne eivät rajoita jäsenvaltioiden välistä kauppaa enempää kuin on välttämätöntä.”¹⁹

2) Molemminpuolinen luottamus, joka valitsee jäsenvaltioiden välisissä suhteissa, kun ne panevat täytäntöön yhteisön direktiiviä kansallisessa lainsäädännössään, on periaate, jolla kielletään yhtä jäsenvaltiota ryhtymästä yksipuolisiin toimenpiteisiin perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla turvatakseen eläinsuojelun toisen jäsenvaltion alueella.²⁰

3) Vain se jäsenvaltio, jonka alueella suojelutoimenpide on toteutettava, voi varmistaa,

17 — Asia 8/74, Dassonville, tuomio 11.7.1974 (Kok. 1974, s. 837, erityisesti s. 860). Ks. myös hänen ratkaisuehdotustaan yhdistetyissä asioissa 3/76, 4/76 ja 6/76, Kramer ym., tuomio 14.7.1976 (Kok. 1976, s. 1279, erityisesti s. 1328).

18 — Asia C-367/89, Richardt ja Les Accessoires Scientifiques, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4621), kursivointi kirjoittajan.

19 — Ks. myös asia 46/76, Bauhuis, tuomio 25.1.1977 (Kok. 1977, s. 5, 12 kohta).

20 — Ks. tästä julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotus asiassa C-169/89, Van den Burg, tuomio 23.5.1990 (Kok. 1990, s. I-2143, 7 kohta).

että toimenpide on ehdottoman välttämätön ja että sitä noudatetaan.

4) Perustamissopimuksen 36 artiklan jäsenvaltion rajojen ulkopuolella soveltamisen tueksi esitetty yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei vahvista näkökantaa, jonka mukaan jäsenvaltio voisi vedota 36 artiklaan turvatakseen siinä mainitun oikeushyvän suojaamisen toisessa jäsenvaltiossa.

34. Tapauksessa, jossa Luxemburgin suurherttuakunta vetosi perustamissopimuksen 36 artiklaan perustellakseen strategisiksi luokiteltujen tavaroiden kauttakulkua rajoittavan toimenpiteen (erityisluvan vaatiminen tavaroiden takavarikoimisen uhalla), se pyrki turvaamaan yleistä turvallisuutta *omalla alueellaan*, vaikka tavarat olivat matkalla Ranskasta Neuvostoliittoon ja vaikka ne vain kuljivat Luxemburgin kautta.²¹

35. Asiassa Bauhuis²² yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että lähtömaassa vientiin tarkoitettuille eläville eläimille tehdyt terveystarkastukset olivat perustamissopimuksen

36 artiklan mukaisia siltä osin kuin ne *korvasivat* tuontimaan rajalla tapahtuvat tarkastukset.²³ Tuontivaltion edun mukaiset tarkastukset vain tehtiin vientivaltion alueella.

36. Samoin yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että vientiin tarkoitettujen kasvien tarkastus ei ole kauppaa rajoittava yksipuolinen toimenpide, kun näistä tarkastuksista on määrätty kansainvälisessä yleissopimuksessa, jonka tarkoituksena on edistää kasvien vapaata tuontia määränpäävaltioon siten, että lähtövaltioon perustetaan tarkastusjärjestelmä, joka hyväksytään vastavuoroisesti ja joka toimii samoilla periaatteilla eri maissa. Tällaiset tarkastukset päinvastoin tasoittavat niitä tavaran vapaan liikkuvuuden esteitä, joita voi aiheutua perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamisalaa kuuluvista tuontitarkastuksista.²⁴

37. Myöskään asiassa Van den Burg²⁵ annetusta tuomiosta ei voida löytää perustelua perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamiselle jäsenvaltion rajojen ulkopuolella. Luonnonvaraisten lintujen suojelusta 2 päivänä huhtikuuta 1979 annetussa neuvoston direktiivissä 79/409/ETY²⁶ sallitaan jäsenvaltioiden ryhtyminen direktiivissä säädettyjä tiukempiin toimenpiteisiin ainoastaan, jos kyseessä on jäsenvaltion alueella elävä laji. Tässä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla asetettu tuonti- ja myyntikielto ei ollut perusteltu, koska kyseessä oleva lintulaji ei toisaalta esiinny tämän lain säätäneen

23 — Asia 46/76, tuomion 46 kohta.

24 — Asia 89/76, komissio v. Alankomaat, tuomio 12.7.1977 (Kok. 1977, s. 1355).

25 — Mainittu edellä alaviitteessä 20.

26 — EYVL L 103, s. 1.

21 — Ks. em. tuomio asiassa Richardt ja Les Accessoires Scientifiques.

22 — Mainittu edellä alaviitteessä 19.

jäsenvaltion alueella vaan toisessa jäsenvaltiossa, jossa sen metsästys on direktiivin ja tämän toisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaan sallittua, ja joka toisaalta ei ole direktiivissä tarkoitettu muuttolintu eikä uhanalainen laji.

38. Lopuksi Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vetoaa, muttei kovin vakuuttavasti, asiassa Campus Oil ym.²⁷ annettuun tuomioon, jossa jäsenvaltio vetosi perustamissopimuksen 36 artiklaan, vaikka voimassa olevissa yhteisön säädöksissä säädetään tässä artiklassa lueteltujen etujen turvaamiseksi tarvittavista toimenpiteistä. Tässä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin myönsi, että vaikka ala on säännelty yhteisön säädöksillä, jäsenvaltio voi vedota perustamissopimuksen 36 artiklaan toteuttaakseen *kansallisella tasolla* asianmukaisia lisätoimenpiteitä, kun kyseessä olivat yleinen turvallisuus ja kyseisen valtion öljytuotteiden vähimmäishankinnat.

39. Tässä tapauksessa, kuten on todettu, yhdenmukaistaminen ei ole täydellistä ja direktiivin huolellisen soveltamisen valvonta on toteutettava kansallisella tasolla säädetyssä menettelyssä.

40. Käsittelen toista kysymystä siis vain toisijaisena kysymyksenä; siinä yhteisöjen tuomioistuinta pyydetään tutkimaan, onko vientilisenssin myöntäminen kieltäytyminen perustamissopimuksen 36 artiklan perusteella suhteellisuusperiaatteen mukainen.

Toinen kysymys

41. Perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla toteutetut toimenpiteet ovat perustelutuja ”— — ainoastaan, jos ne ovat asianmukaisessa suhteessa tavoiteltuun päämäärään ja jos terveyden suojelua ei voida toteuttaa yhtä tehokkaasti muilla keinoin, jotka rajoittavat vähemmän jäsenvaltioiden välistä kauppaa.”²⁸

42. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Campus Oil ym.²⁹ ja asiassa Mirepoix³⁰ antamissa tuomioissa todettiin, että perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla toteutetut kansalliset toimenpiteet ovat perustelutuja vain, jos niissä otetaan huomioon tavaroiden vapaan liikkuvuuden asettamat vaatimukset, sellaisina kuin ne on esitetty perustamissopimuksessa ja erityisesti 36 artiklan viimeisessä virkkeessä.

43. Voitaisiinko Espanjaan vietäviä eläimiä suojella kauppaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä, jotka ovat yhtä tehokkaita?

44. Kieltäytyessään myöntämästä yhtään vientilisenssiä Yhdistynyt kuningaskunta on kieltänyt kokonaan elävien lampaiden viennin espanjalaisiin teurastamoihin ja on näin

28 — Edellä alaviiteessä 5 mainittu asia Denkvit Futtermittel, tuomio 27.3.1985, 14 kohta. Ks. myös asia 35/76, Simmenthal, tuomio 15.12.1976 (Kok. 1976, s. 1871); edellä alaviiteessä 19 mainittu asia Bauhuis; edellä alaviiteessä 5 mainittu asia Denkvit Futtermittel, tuomio 20.6.1991; ja asia 124/81, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 8.2.1983 (Kok. 1983, s. 203).

29 — Ks. edellä 44 kohta.

30 — Asia 54/85, Mirepoix, tuomio 13.3.1986 (Kok. 1986, s. 1067, 13 kohta).

27 — Asia 72/83, Campus Oil ym., tuomio 10.7.1984 (Kok. 1984, s. 2727).

ollen toteuttanut toimenpiteen, joka rajoittaa kauppaa eniten. Tällaisen kiellon katsotaan yleisesti olevan suhteeton.³¹

45. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan³² sen asianosaisen, joka vetoaa perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamiseen, on näytettävä toteen, että eläinten terveys on vaarassa. Yhdistynyt kuningaskunta ei kuitenkaan ole näyttänyt toteen, että direktiiviä 74/577 rikottaisiin yleisesti Espanjan alueella, mikä olisi tehnyt täydellisen vientikiellon Espanjaan hyväksyttäväksi, eikä se ole näyttänyt, että tietty nimeltä mainittu teurastamo rikkoo direktiiviä.

46. Näen tämän perusteena sille, ettei jäsenvaltio voi vedota perustamissopimuksen 36 artiklaan suojatakseen oikeushyviä, jotka sijaitsevat toisen jäsenvaltion alueella. Miten jäsenvaltio voisi kerätä perustamissopimuksen 36 artiklan soveltamisen edellyttämiä todisteita alueella, joka ei kuulu sen määräysvaltaan (ja jossa se ei siten voi tehdä tutkimuksia)?

47. Lopuksi haluan huomauttaa, että kuten pääasian kantajana oleva yritys on perustellusti esittänyt³³, jos Yhdistyneellä kuningaskunnalla olisi ollut todisteita siitä, että tietyt teurastamot rikkovat direktiiviä, se olisi

voinut kohdistaa viejiin tavaran vapaata liikkuvuutta vähemmän rajoittavia toimenpiteitä, kuten esimerkiksi vaatia sellaisen todistuksen esittämistä, jonka mukaan teurastamossa noudatetaan direktiivin säännöksiä.

48. Vastaan toiseen ennakkoratkaisukysymykseen, että jäsenvaltio A ei voi perustamissopimuksen 36 artiklan perusteella kieltää elävien lampaiden vientiä teurastettavaksi jäsenvaltioon B yleisesti eikä siinä tapauksessa, että ei ole näytetty toteen, etteikö määränäänä jäsenvaltiossa B oleva teurastamo noudattaisi direktiivin säännöksiä.

Kolmas kysymys

49. Voiko yritys nostaa korvauskanteen omaa jäsenvaltiotaan vastaan vahingosta, joka sille on aiheutunut yhteisön oikeuden vastaisesta vientilisenssin myöntämisestä kieltäytymisestä? Jos kanne voidaan nostaa, millä edellytyksillä jäsenvaltion vastuu voi syntyä?

50. Toisin sanoen: onko yhteisön oikeudessa voimassa yleinen periaate jäsenvaltion vastuusta tapauksissa, joissa sen viranomaiset ovat toimineet vastoin yhteisön oikeutta?

31 — Asia 261/85, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 4.2.1988 (Kok. 1988, s. 547, 15 kohta); asia 407/85, 3 Glocken ja Krintzinger, tuomio 14.7.1988 (Kok. 1988, s. 4233, 14 kohta); ja asia C-304/88, komissio v. Belgia, tuomio 5.7.1990 (Kok. 1990, s. I-2801, 14 kohta).

32 — Asia 174/82, Sandoz, tuomio 14.7.1983 (Kok. 1983, s. 2445, 22 kohta) ja em. asia Van Bennekom, tuomion 40 kohta.

33 — Kantajan huomautusten 29 kohta.

51. Tämä yhteisöjen tuomioistuimelle esitetty kysymys on erittäin olennainen yhteisön oikeuden kannalta. On otettava huomioon asian merkittävyys ja kaikki seuraukset, jotka aiheutuvat yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Francovich ym. (jäljempänä asia Francovich) antaman tuomion³⁴ 35 kohdassa esittämästä yleisperiaatteesta, jonka mukaan jäsenvaltio on vastuussa vahingoista, joita yksityisille on aiheutunut yhteisön oikeuden rikkomisesta; yhteisöjen tuomioistuin sovelsi tässä tapauksessa periaatetta vain sellaiseen erityistilanteeseen, jossa direktiivin täytäntöönpano oli laiminlyöty eikä sen säännöksillä ollut välitöntä oikeusvaikutusta.

52. Tuomio herätti kohua — mikään muu yhteisöjen tuomioistuimen tuomio ei ole herättänyt yhtä paljon keskustelua — ja se osoittaa, että myös nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa on kyseessä pitkä edistysaskel. Kysymys on erityisen pulmallinen myös siksi, että se esitettiin Maastrichtin sopimuksen neuvottelijoille, mutta siihen ei saatu vastausta.³⁵ Vaikka yhteisön lainsäätäjä tästä vaikenee, jäsenvaltion, joka rikkoo yhteisön oikeutta, on oltava samalla tavoin vastuussa kuin yhteisö on vastuussa sen toimielinten tai henkilöstön toimessaan aiheuttamasta vahingosta.

53. Tämä erityiskysymys vaatii perinpohjaista tarkastelua, ja esitän sen seuraavasti:

- I — Yhteisön oikeuteen vetoavan yksityisen oikeusturva edellyttää oikeutta saada vahingonkorvausta
- II — Asiassa Francovich annetulla tuomiolla ei tarkoitettu pelkästään puuttuvan välittömän oikeusvaikutuksen korjaamista
- III — Yhteisön oikeutta rikkoneen jäsenvaltion vastuun perusta
- IV — Yhteisön oikeudessa asetetaan jäsenvaltiota vastaan nostettavalle yhteisön oikeuden rikkomista koskevalle vahingonkorvauskanteelle edellytyksiä, jotka eivät vaihtele sen mukaan, mikä valtiollinen toimielin on aiheuttanut vahingon
- V — Perustamissopimuksen 215 artiklan monitahoisuus
- VI — Perustamissopimuksen 215 artiklan järjestelmä ei ole siirrettävissä yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvaan jäsenvaltion vastuuseen; esimerkkinä asia Bourgoin
- VII — Yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvan jäsenvaltion vastuun syntymistä koskevat vähimmäisedellytykset
 - A — Vahinko on aiheutunut yhteisön oikeuden rikkomisesta
 - B — Onko yhteisön oikeuden rikkomista koskevan jäsenvaltiota vastaan nostettavan vahingonkorvauskanteen edellytyksenä jäsenyysoikeuksien noudattamatta jättämistä koskeva tuomio?
 - C — Vahinko
 - D — Syy-yhteys
 - E — Rinnakkaisten oikeussuojakeinojen käyttämistä koskeva oikeudenkäyntiväite
- VIII — Lopuksi

34 — Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357).

35 — Ks. Teske, H.: Die Sanktion von Vertragsverstößen in Gemeinschaftsrecht, Europarecht, 3-1992, s. 265 ja erityisesti s. 285; Saksan hallituksen huomautukset, 4 kohta, ja Alankomaiden hallituksen huomautukset, 12 kohta (kollmatta kysymystä käsiteltäessä mainitut huomautukset on esitetty yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä olevissa yhdistetyissä asioissa C-46/93, Brasserie du pêcheur ja C-48/93, Factortame ym., joihin pääasian asianosaiset ovat viitanneet).

I — *Yhteisön oikeuteen vetoavan yksityisen oikeusturva edellyttää oikeutta saada vahingonkorvausta*

yhdenmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa niiden voimaantulopäivästä lähtien ja koko sen ajan, jonka ne ovat voimassa.

54. On selvää, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole ainoastaan luonut välittömän oikeusvaikutuksen ja yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteita, vaan se haluaa myös valvoa, että niitä noudatetaan. Yhteisön oikeuden noudattamisen ja oikean soveltamisen valvonta ei siis kuulu ainoastaan komissiolle, joka voi nostaa kanteen jäsenyysveloitteiden noudattamatta jättämisestä. Myös yksityinen voi valvoa sitä; asiassa Van Gend en Loos³⁶ annetussa tuomiossa tunnetusti todetaan seuraavaa: ”— asianomaisten yksityisten tarkkaavaisuus heille kuuluvien oikeuksien suojaamiseksi on tehokas valvontakeino sen lisäksi, että 169 ja 170 artiklassa on annettu valvontavaltaa komissiolle ja jäsenvaltioille”.³⁷ Kansalliset tuomioistuimet turvaavat ETY:n perustamissopimuksen 5 artiklan mukaisen yhteistyöperiaatteen mukaisesti sen oikeussuojan, jonka yhteisön oikeuden välitön oikeusvaikutus antaa yksityisille.³⁸ Asiassa Simmenthal³⁹ annetun tuomion mukaan

— — [välitön sovellettavuus] on otettava huomioon jokaisessa kansallisessa tuomioistuimessa, jonka tehtävänä on jäsenvaltion viranomaisena turvata toimivaltaansa kuuluvassa asiassa oikeudet, joita yksityisille yhteisön oikeuden perusteella kuuluu.”⁴⁰

” — — välitön sovellettavuus merkitsee tällaisessa tapauksessa sitä, että yhteisön oikeuden säännöksiä on sovellettava huolellisesti ja

55. Kuinka turvataan yhteisön oikeuteen vetoavan yksityisen oikeusturva, kun jäsenvaltioilla on ”itsemääräämisoikeus oikeudenkäyntiasioissa” ja kun prosessisäännöksiä ei ole yhdenmukaistettu, jolloin jäsenvaltioilla on oikeus nimetä toimivaltainen tuomioistuin ja päättää prosessisäännöistä asioissa, joissa pyritään turvaamaan oikeudet, jotka jäsenvaltion lainkäyttövaltaan kuuluvilla on

36 — Asia 26/62, Van Gend en Loos, tuomio 5.2.1963 (Kok. 1963, s. 1).

37 — S. 25.

38 — Asia 33/76, Rewe, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 1989, 5 kohta) ja asia 45/76, Comet, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 2043, 12 kohta).

39 — Asia 106/77, Simmenthal, tuomio 9.3.1978 (Kok. 1978, s. 629). Ks. myös asia 811/79, Ariete, tuomio 10.7.1980, 5 kohta (Kok. 1980, s. 2545).

40 — Asia Simmenthal, tuomion 14 ja 16 kohta.

yhteisön oikeuden välittömän oikeusvaikutuksen perusteella? ⁴¹ Kuinka sovitetaan yhteen oikeudenkäyntiasioita koskevan itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen ja yhteisön oikeuden niiden säännösten yhdenmukainen soveltaminen, joilla on välitön oikeusvaikutus?

56. Yhteisöjen tuomioistuin on hiljattain huomauttanut, että kansallisessa lainsäädännössä on säädettävä asianmukaisista prosessisäännöistä, joilla turvataan puolustuksen oikeudet — yhteisön oikeuden ja erityisesti sen yleisten periaatteiden mukaisesti”. ⁴² Yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt yhteisön oikeuteen vetoavan yksityisen oikeusturvan vähimmäistason EY:n perustamissopimuksen 5 artiklan yhteistyöperiaatteesta ajan mittaan täsmentyneessä oikeuskäytännössään, jossa F. Grévisse ja J. C. Bonichot näkevät ”perustan todelliselle yhteisön oikeuden etiikalle (*les prémisses d'une véritable éthique juridictionnelle com-*

munautaire)”. ⁴³ Jo vuonna 1981 asiassa Rewe annetussa tuomiossa ⁴⁴ yhteisöjen tuomioistuin viittasi ”oikeusturvajärjestelmään”, joka voisi vahvistaa yhteisön oikeuden tehokkuutta.

57. Aiheettomasti suoritettujen maksujen palauttamiselle yhteisöjen tuomioistuin on, vaikka tunnustaakin jäsenvaltioiden toimivalan menettelyn osalta, asettanut omia vaatimuksiaan määräämällä, että *vastaavuusperiaatetta* (tai syrjäntäkiellon periaatetta) ⁴⁵ (kansallisilla prosessisäännöillä ei saa asettaa yhteisön oikeuteen vetoavaa yksityistä heikompaan asemaan kuin kansalliseen lakiin vetoavana yksityisenä) ja *tehokkuusperiaatetta* ⁴⁶ (kansallisilla prosessisäännöillä ei saa tehdä käytännössä mahdottomaksi niiden oikeuksien käyttämistä, joita yksityisillä on yhteisön oikeuden perusteella) on noudatettava aina, kun yhteisön oikeutta koskeva asia on käsiteltävänä kansallisessa tuomioistuimessa. Tehokkuusperiaatteesta seuraa, että — kun asiassa on kyse oikeuksista, joita yksityisillä on yhteisön oikeuden perusteella, oikeusturvan on saavutettava tietty taso ja yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä on valvoa tätä tasoa”. ⁴⁷

41 — Edellä alaviitteessä 38 mainittu asia Rewe, tuomion 5 kohta ja asia Comet, tuomion 13 kohta. Tiettyillä erityisaloilla prosessioikeutta on yhdenmukaistettu. Esimerkkeinä voidaan mainita miesten ja naisten tasa-arvoisen kohtelun periaatteen toteuttamisesta mahdollisuuksissa työhön, ammatilliseen koulutukseen ja uralla etenemiseen sekä työoloissa 9 päivänä helmikuuta 1976 annettu neuvoston direktiivi 76/207/EY (EYVL L 39, s. 40); tuonnissa tai viennissä kannettavien maksujen takaisin maksusta tai vähennyksestä 2 päivänä heinäkuuta 1979 annettu neuvoston asetys (ETY) N:o 1430/79 (EYVL L 175, s. 1); sellaisten tullausvaiheessa kantamatta jääneiden tuontu- ja vientitullien perimisestä jälkikäteen, joita ei ole vaadittu maksuvelvolliselta tällaisten maksujen suorittamisen sisältävien tullimenettelyjen alaisuuteen kuuluvista tavaroista 24 päivänä heinäkuuta 1979 annettu neuvoston asetys (ETY) N:o 1697/79 (EYVL L 197, s. 1); julkisia tavaranhankintoja ja rakennusurakoita koskeviin sopimuksiin liittyvien muutoksenhakumenettelyjen soveltamista koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 21 päivänä joulukuuta 1989 annettu neuvoston direktiivi 89/665/EY (EYVL L 395, s. 33), jonka perusteella määrätysten rikkomisesta vahinkoa kärsineet (henkilöt) voivat nostaa vahingonkorvauskanteen; ympäristöä koskevan tiedon saannin vapaudesta 7 päivänä kesäkuuta 1990 annettu neuvoston direktiivi 90/313/EY (EYVL L 158, s. 56); ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja teletoiminnan alalla toimivien yksiköiden hankintamenettelyjä koskevien yhteisön sääntöjen soveltamiseen liittyvien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 25 päivänä helmikuuta 1992 annettu neuvoston direktiivi 92/13/EY (EYVL L 76, s. 14).

42 — Asia C-60/92, Otto, tuomio 10.11.1993 (Kok. 1993, s. I-5683, 14 kohta).

43 — Les incidences du droit communautaire sur l'organisation et l'exercice de la fonction juridictionnelle dans les États membres, Mélanges Boulois, 1991, s. 297.

44 — Asia 158/80, Rewe, tuomio 7.7.1981 (Kok. 1981, s. 1805, 44 kohta).

45 — Tuomion 12 kohta asiassa 130/79, Express Dairy Foods, tuomio 12.6.1980 (Kok. 1980, s. 1887). Ks. myös cm. asia Rewe, tuomio 7.7.1981, 44 kohta; asia 14/83, Von Colson ja Kamann, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1891); asia 79/83, Harz, tuomio 10.4.1984 (Kok. 1984, s. 1921). Tätä periaatetta tarkoitetaan myös termillä ”requirement of comparability”, ks. Tash, A. P.: Remedies for European Community Law Claims in Member State Courts: Toward a European Standard, Columbia Journal of Transnational Law, 1993, osa 1, 31, s. 377, erityisesti s. 387.

46 — Ks. erityisesti asia 265/78, Ferwerda, tuomio 5.3.1980 (Kok. 1980, s. 617, 10 kohta).

47 — Tesaro, G.: La sanction des infractions au droit communautaire — Rapports pour le XV^e Congrès FIDE, Lissabon 1992, Rapport général, s. 423, erityisesti s. 455.

58. F. Grévisse ja J. C. Bonichot ovat esittäneet, että ”— yhteisön oikeuden välittömän oikeusvaikutuksen tehokkaan vaikutuksen (*effet utile*) turvaaminen tarkoittaa sitä, että kansalliset tuomioistuimet voivat tehokkaasti turvata yksityisille yhteisön oikeuden perusteella kuuluvat oikeudet. Tästä seuraa, että kun asia tulee yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi, sen on huomattava aukot ja puutteet, joita yksityisten oikeuksia turvaavissa kansallisissa säännöksissä on”.⁴⁸ Yhteisöjen tuomioistuin on käsitellyt useita tapauksia, joissa se on vahvistanut tai kehittänyt periaatteita, joita ilman yhteisön oikeuteen vetoavalla yksityisellä ei ole tehokasta oikeusturvaa.

59. Tällaisten tapausten luettelo on pitkä ja monitahoinen.

60. Yhteisön oikeutta on sovellettava välittömästi odottamatta kansallisten oikeudenkäyntien ratkaisua, vaikka kyse olisi perustuslakia koskevasta asiasta.⁴⁹ Yhteisön oikeuteen vetoavalla yksityisellä on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino. Yhteisöjen tuomioistuin pitää oikeutta saada asiansa käsitellyksi tuomioistuimessa⁵⁰ yleisenä oikeusperiaatteena, joka perustuu jäsenvaltioiden yhteisiin perusperiaatteisiin ja joka on vahvistettu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi 4 päivänä marraskuuta

1950 tehdyn eurooppalaisen yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa.⁵¹

61. Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että kansallisella tuomioistuimella on oltava tarvittaessa valta turvata väliaikaisesti yksityisille yhteisön oikeuden perusteella kuuluvat oikeudet, vaikka kansallisella tuomioistuimella ei olisi tällaista valtaa kansallisen lainsäädännön perusteella; yhteisöjen tuomioistuimen mukaan

” — — yhteisön oikeus — — ei toteudu tehokkaasti, jos kansallisen oikeuden säännöksellä estetään yhteisön oikeutta koskevaa riitaa käsittelevää tuomioistuinta määräämästä välimielistä turvatakseen myöhemmin annettavan, sellaisia oikeuksia koskevan tuomion noudattamisen, joihin on vedottu yhteisön oikeuden perusteella”.⁵²

62. Yhdistetyissä asioissa Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest⁵³ antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että ETY:n perustamissopimuksen 189 artiklassa ei estetä kansallista tuomioistuinta lykkäämästä sellaisen yhteisön asetuksen nojalla annetun hallintotoimen täytäntöönpanoa, jonka pätevyys on asetettu

48 — Alaviitteessä 43 mainittu artikkeli, s. 301.

49 — Em. asia Simmenthal ja asia C-348/89, Meehan, tuomio 27.6.1991 (Kok. 1991, s. I-3277).

50 — Ks. julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotuksen 3 kohta asiassa 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986 (Kok. 1986, s. 1651).

51 — Em. asia Johnston, tuomion 18 kohta.

52 — Asia C-213/89, Factortame ym. I, tuomio 19.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2433, 21 kohta). Tässä on lainattava myös huomautusta, jonka A. P. Tash on tehnyt em. artikkelissaan s. 397: ” — — the Factortame cases go far further than Von Colson because the Court actually specified the new remedies that the national courts must provide.”

53 — Yhdistetyt asiat C-143/88 ja C-92/89, tuomio 21.2.1991 (Kok. 1991, s. I-415).

kyseenalaiseksi yhteisöjen tuomioistuimessa. Näin ollen yhteisön oikeuteen vetoavan yksityisen oikeusturva on niin laaja, että kansallinen tuomioistuin voi lykätä väliaikaisesti yhteisön oikeuden soveltamista.⁵⁴ Tämä tuomio — asettaa yksityisten suojaamisen etusijalle, jopa ensisijaisuusperiaatteen edelle”.⁵⁵ Käsitykseni mukaan tällä tapauksella on yhteys myös periaatteeseen, jonka mukaan yhteisön oikeuteen vetoavalla yksityisellä on oikeus nostaa vahingonkorvauskanne. Kansallisen toimenpiteen täytäntöönpanon lykkääminen on mahdollista muiden edellytysten täytyessä ainoastaan, jos kantajalle saattaa aiheutua vakavaa ja *korjaamattonta* vahinkoa.⁵⁶ Eikö tämä jo todista, että kantajalla on oikeus nostaa vahingonkorvauskanne? On korostettava, että mahdollisuus määrätä välitoimia ei korvaa tarvetta nostaa vahingonkorvauskannetta: ”Useissa tapauksissa, esimerkiksi kun säännökset tulevat voimaan lyhyellä varoitusajalla ja niitä on noudatettava välittömästi, toimeliainkin asianosainen ehtii kärsiä vahinkoa, ennen kuin tuomioistuin ehtii määrätä välitoimia, vaikka tuomioistuin toimisikin nopeasti.”⁵⁷

63. Samaa ratkaisulinjaa seuraten yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että yhteisön oikeudessa kielletään se, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset vetoavat kanteiden määräaikoja koskeviin kansallisiin prosessisääntöihin tapauksessa, jossa yhteisön oikeuteen vetoava yksityinen on nostanut kansallisia viranomaisia vastaan kanteen sellaista direktiiviä koskevasta asiasta, jota tämä

jäsenvaltio ei ole vielä täysin saattanut osaksi kansallista oikeusjärjestystä.⁵⁸

64. Tähän yhteisöjen tuomioistuimen viime aikoina vahvistamaan oikeuksien ryhmään voidaan vielä lisätä periaate, jonka mukaan täytäntöönpanemattomien direktiivien selvillä, täsmällisillä ja ehdottomilla säännöksillä on vertikaalinen välitön oikeusvaikutus⁵⁹, ja jonka mukaan jäsenvaltioiden viranomaisilla oikeusviranomaiset mukaan lukien on velvollisuus ryhtyä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin direktiiveissä tarkoitettun päämäärän saavuttamiseksi ja erityisesti velvollisuus tulkita kansallista lakia direktiivien sanamuodon ja päämäärän mukaisesti⁶⁰ riippumatta siitä, onko direktiivien täytäntöönpanolle varattu määräaika kulunut umpeen⁶¹ tai siitä, onko niiden säännöksillä välitön oikeusvaikutus⁶².

65. Tapauksissa, joissa on kyse työnantajan vahingonkorvausvelvollisuudesta, joka johdetaan sukupuoleen perustuvan syrjinnän kielon periaatteen loukkaamisesta, yhteisöjen tuomioistuin haluaa turvata sen, että loukatulla henkilöllä on todellinen ja tehokas oikeusturva. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että direktiivin 76/207/ETY⁶³ perusteella — syrjintään syyllistyneen vastuu

54 — Ks. H. G. Schermersin artikkeli, *Common Market Law Review*, 1992, osa 29, s. 133, erityisesti s. 136.

55 — Em. artikkeli s. 137.

56 — Yhdistetyt asiat C-143/88 ja C-92/89, tuomion 33 kohta.

57 — Alaviitteessä 35 mainitussa asiassa C-48/93 kantajien 1—36 ja 38—97 esittämien huomautusten 6.6 kohta.

58 — Asia C-208/90, Emmott, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4269).

59 — Asia 8/81, Becker, tuomio 19.1.1982 (Kok. 1982, s. 53) ja asia 152/84, Marshall I, tuomio 26.2.1986 (Kok. 1986, s. 723).

60 — Edellä alaviitteessä 45 mainitut asiat Von Colson ja Kamann; asia 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, tuomio 8.10.1987 (Kok. 1987, s. 3969, 12 kohta); asia 157/86, Murphy ym., tuomio 4.2.1988 (Kok. 1988, s. 673); ja asia C-106/89, Marleasing, tuomio 13.11.1990 (Kok. 1990, s. I-4135, 8 kohta).

61 — Edellisessä alaviitteessä mainittu asia Kolpinghuis Nijmegen, tuomion 15 kohta.

62 — Ks. julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotuksen 15 kohta asiassa C-177/88, Dekker, tuomio 8.11.1990 (Kok. 1990, s. I-3941).

63 — Mainittu edellä alaviitteessä 41.

ei riipu millään tavoin tuottamuksen toteen-
näyttämisestä tai siitä, ettei ole perusteita
vapauttaa häntä vastuusta”.⁶⁴ Tästä yhteis-
öjen tuomioistuin on tehnyt sen johtopää-
töksen, että ”— syrjäntäkiellon rikkomi-
sen on sellaisenaan oltava riittävä peruste,
jotta sitä rikkoneelle syntyy vahingonkor-
vausvelvollisuus —”.⁶⁵

66. Lopuksi, asiassa Marshall II antamas-
saan tuomioissa⁶⁶, jota käsittelem vielä jäljem-
pänä, yhteisöjen tuomioistuin asetti vähim-
mäisedellytykset, joiden täyttyessä yhteisön
direktiivissä säädettyä oikeutta saada vahin-
gonkorvausta ei voida rajoittaa siten, että
korvausvelvollisuuden periaate menettäisi
merkityksensä.

67. Oikeuskäytäntö on siis kehittynyt siten,
että suuntaviittana on ”todellinen ja teho-
kas”⁶⁷ oikeusturva, minkä vuoksi yhteisön
oikeuteen vetoavalle yksityiselle on annet-
tava oikeus nostaa vahingonkorvauskanne
yhteisön oikeutta rikkonutta jäsenvaltiota
vastaan.

68. Yhteisön oikeuden ensisijaisuuden peria-
ate edellyttää, että yhteisön oikeuden kanssa
ristiriidassa olevaa kansallista lakia ei saa
soveltaa, mutta se edellyttää myös sitä, että
yksityisen on voitava saada korvausta vahin-
gosta, joka on aiheutunut tällaisen lain aikai-
semmasta soveltamisesta.

69. Edellä mainittuun asiassa Simmenthal
annetun tuomion sisältämään periaatteeseen,

jonka mukaan yhteisön oikeuden kanssa ris-
tiriidassa olevaa kansallista lakia ei pidä
soveltaa, kuuluu olennaisena osana se, että
yhteisön oikeutta rikkonutta valtiota vastaan
voidaan nostaa vahingonkorvauskanne. Jotta
tällaisen lain aikaisemmasta soveltamisesta
aiheutuneet seuraukset voitaisiin korjata, on
mitätöitävä sen soveltamisesta aiheutuvat vai-
kutukset ja lopulta tehtävä tilanne sellaiseksi
kuin se olisi ollut, jos lakia ei olisi koskaan
sovellettu tai toimittava siten kuin sitä ei olisi
koskaan sovellettu.

70. Koska yksityistä suojataan sillä, että tuo-
mioistuimella tai viranomaisella on mahdolli-
suus jättää soveltamatta tällaista lakia, häntä
on myös suojattava sillä, että korjataan
vahinko, joka on aiheutunut sellaisen lain
soveltamisesta, jota ei olisi pitänyt soveltaa.

71. Jo aikaa sitten yhteisöjen tuomioistuin
totesi, että ”— yhteisöjen tuomioistuimen
perustamissopimuksen 169 ja 171 artiklan
nojalla antama tuomio voi olla taloudellisesti
huomattavan merkityksellinen, kun luodaan
perustaa vastuulle, joka voi syntyä jäsenvalti-
olle, koska se on jättänyt noudattamatta jäse-
nyysvelvoitteensa, ja josta voi aiheutua vel-
vollisuus maksaa korvausta muille
jäsenvaltioille, yhteisölle tai *yksityisille*”⁶⁸, ja
tämä tarkoittaa, että jäsenyysvelvoitteiden
noudattamatta jättämistä koskeva kanne voi-
daan ottaa tutkittavaksi, vaikka vastaajana
oleva jäsenvaltio olisikin perustellun lausun-
non antamisen jälkeen mutta ennen kanteen

64 — Edellä alaviiteessä 62 mainittu asia Dekker, tuomion
22 kohta.

65 — Sama, tuomion 25 kohta.

66 — Asia C-271/91, Marshall II, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s.
I-4367).

67 — Sama, tuomion 24 kohta.

68 — Asia 39/72, komissio v. Italia, tuomio 7.2.1973 (Kok. 1973,
s. 101, 11 kohta, kursivointi kirjoittajan). Ks. myös asia
309/84, komissio v. Italia, tuomio 20.2.1986 (Kok. 1986, s.
599, 18 kohta); asia 103/84, komissio v. Italia, tuomio
5.6.1986 (Kok. 1986, s. 1759); asia 154/85, komissio v. Italia,
tuomio 17.6.1987 (Kok. 1987, s. 2717); asia 240/86, komis-
sio v. Kreikka, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1835); asia
C-287/87, komissio v. Kreikka, tuomio 18.1.1990 (Kok.
1990, s. I-125); asia C-249/88, komissio v. Belgia, tuomio
19.3.1991 (Kok. 1991, s. I-1275); ja asia C-361/88, komissio
v. Saksa, tuomio 30.5.1991 (Kok. 1991, s. I-2567, 31 kohta).

nostamista toteuttanut tarvittavat toimenpiteet rikkomisen lopettamiseksi.⁶⁹

72. Asiassa Russo antamassaan tuomiossa⁷⁰ yhteisöjen tuomioistuin katsoi tarkentamatta periaatteen perustaa, että kun maataloustuottajalle on aiheutunut vahinkoa valtion rikottua yhteisön oikeutta, valtiolla ”on korvausvelvollisuus vahinkoa kärsinyttä asianosaista kohtaan kansallisten valtion korvausvastuuta koskevien säännösten mukaan”.⁷¹ Tässä tapauksessa oli rikottu viljan yhteisestä markkinajärjestelystä 13 päivänä kesäkuuta 1967 annettua neuvoston asetusta 120/67/ETY⁷², jota oli *välittömästi sovellettava*.

73. Jo 16.12.1960 asiassa Humblet antamassaan tuomiossa⁷³ yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että EHTY:n perustamissopimuksen 46 artiklan perusteella, joka on yhdenmukainen ETY:n perustamissopimuksen 5 artiklan kanssa, seuraa velvollisuus ”— kumota kyseinen toimenpide ja korjata ne lainvastaiset vaikutukset, joita toimenpiteen johdosta on voinut syntyä”.

74. Perustamissopimuksen 5 artikla⁷⁴ ja välittömään oikeusvaikutukseen ja yhteisön oikeuden ensisijaisuuteen perustuva kansallisten tuomioistuinten velvollisuus varmistaa, että yhteisön oikeuden normeja noudatetaan,

yhdessä edellä mainitussa asiassa Simmenthal annetussa tuomiossa ja asiassa Factortame ym. I⁷⁵ annetussa tuomiossa vahvistettujen periaatteiden kanssa, ovat ne kaksi perustetta, joihin yhteisöjen tuomioistuin perusti asiassa Francovich periaatteen, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamistaan vahingoista. Tämä ”— oikeus saada korvausta — perustuu suoraan yhteisön oikeuteen”.⁷⁶ Tällä ilmauksella ei mielestäni tarkoiteta automaattista oikeutta saada korvausta riippumatta siitä, kuinka merkityksellinen yhteisön oikeuden rikkominen on ollut. Pikemminkin ilmaus tarkoittaa sitä, että yksityisellä on oikeus nostaa vahingonkorvauskannne.⁷⁷

II — *Asiassa Francovich annetulla tuomiolla ei tarkoitettu pelkästään puuttuvan välittömän oikeusvaikutuksen korjaamista*

75. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut useaan kertaan, että ”— yksityisille annettu mahdollisuus vedota kansallisissa tuomioistuimissa perustamissopimukseen välittömästi sovellettaviin määräyksiin on ainoastaan vähimmäistä, eikä sillä yksinään kyetä takaamaan perustamissopimuksen täydellistä soveltamista”.⁷⁸ Asiassa Francovich annettu tuomio on tästä esimerkkinä.

69 — Huomattakoon, että mainitessaan yhteisön yhteisöjen tuomioistuin näyttää tarkoittavan, että yhteisö voisi vaatia korvausta perustamissopimusta rikkoneelta valtiolta.

70 — Asia 60/75, Russo, tuomio 22.1.1976 (Kok. 1976, s. 45, erityisesti s. 56).

71 — Asia Russo, tuomion 9 kohta. Ks. myös asia 179/84, Bozzetti, tuomio 9.7.1985 (Kok. 1985, s. 2301, 17 kohta): ”— jokaisen jäsenvaltion kansallisessa oikeusjärjestyksessä määrätään, mikä on toimivaltainen tuomioistuin käsittelemään oikeudenkäyntejä, joissa on kyse yhteisön oikeuden perusteella yksityiselle kuuluvista oikeuksista, ja jäsenvaltioilla on velvollisuus yksittäistapauksissa turvata, että näitä oikeuksia suojataan.”

72 — EYVL 1967, 117, s. 2269.

73 — Asia 6/60, Humblet, tuomio 16.12.1960 (Kok. 1960, s. 1125, erityisesti s. 1146).

74 — Asia Francovich, tuomion 36 kohta.

75 — Edellä alaviiteessä 52 mainitun tuomion 32 kohta.

76 — Asia Francovich, tuomion 41 kohta.

77 — Ks. Barav, A.: *Omnipotent courts, Mélanges Schermers*, 1994, osa 2, s. 265, erityisesti s. 288.

78 — Asia C-120/88, komissio v. Italia, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-621, 10 kohta). Ks. myös asia 168/85, komissio v. Italia, tuomio 15.10.1986 (Kok. 1986, s. 2945, 11 kohta); asia C-119/89, komissio v. Espanja, tuomio 26.2.1991 (Kok. 1991, s. I-641, 9 kohta); ja asia C-159/89, komissio v. Kreikka (Kok. 1991, s. I-691, 10 kohta). Ks. myös julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotuksen 44 kohta asiassa C-128/92, Banks, tuomio 13.4.1994 (Kok. 1994, s. I-1209).

76. Mainitun tuomion mukaan yksityinen voi nostaa vahingonkorvauskanteen valtiota vastaan, kun direktiivin säännökset eivät ole riittävän selviä ja ehdottomia, jolloin *yksityinen ei voi vedota suoraan niihin kansallisessa tuomioistuimessa*. Kun direktiivin säännöksiä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja kun tällaisen direktiivin säännöksillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, yksityinen ei voi saada oikeusteitse todetuksi oikeutta, *joka sille direktiivin perusteella kuuluu*.

77. Vahingonkorvauskanne valtiota vastaan näyttää siis olevan keino korjata *puuttavaa välitön oikeusvaikutus*. Katsoessaan, että yksityisellä on oikeus saada korvausta, yhteisöjen tuomioistuimien antaa itse asiassa riidanalaisille säännöksille jonkinlaisen välitöntä oikeusvaikutuksen siinä suhteessa, että yksityinen voi korvausta saadakseen vedota siihen, ettei säännöksiä ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.⁷⁹ Oikeudenomistajalla ei ole käytettävissään kannetta vaatia summaa maksettavaksi direktiivissä säädetyn oikeuden perusteella, koska maksuvelvollista ei ole määritetty. Sen sijaan vahinkoa kärsineellä on käytettävissään vahingonkorvauskanne valtiota vastaan, kun valtio ei ole saattanut direktiivin säännöksiä osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Näin ollen vahingonkorvauskanne korjaa tilanteen, jossa direktiivin säännöksiä ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä ja jossa niillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta. G. Wivenes on todennut⁸⁰, että ”katsoessaan, että valtion laiminlyönti ryhtyä toimenpiteisiin saattaakseen direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystä on sellainen toimenpide, jolla on

aiheutettu sellaiselle yksityiselle haittaa, jolle yhteisön oikeusjärjestyksessä on tarkoitettu annettavan oikeuksia, yhteisöjen tuomioistuimien katsoo, että valtio, joka on se asianosainen, jolle kuuluu yhdenmukaisen täytäntöönpanon velvollisuus, tulee sellaisen yksityisen sijaan, jonka velvollisuus olisi ollut noudattaa direktiiviä, jos direktiivi olisi saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä”.

78. Näin ollen se, että valtiolle asetetaan korvausvelvollisuus erityisesti silloin, kun se ei ole saattanut direktiiviä osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ei ole ainoastaan *tehokas seuraamus* tai keino painostaa tai kannustaa täytäntöönpanoon. Se antaa henkilölle, jolle direktiivillä on annettu oikeus, mahdollisuuden heti hyötyä välillisesti tästä oikeudesta huolimatta siitä, ettei direktiiviä ole pantu täytäntöön. Direktiivissä yksityisille annettujen oikeuksien tehokas käyttäminen ei ole enää täysin riippuvainen direktiivin täytäntöönpanosta.

79. Jos direktiiviä ei ole pantu täytäntöön, yksityisellä ei ole muuta keinoa käyttää direktiivissä sille suotuja oikeuksia kuin vaatia, että kansallista lainsäädäntöä tulkitaan direktiivin mukaisesti siltä osin kuin se on mahdollista⁸¹, kun taas jäsenvaltioissa, joissa direktiivi on pantu täytäntöön, direktiivi on kansallisen täytäntöönpanotoimen kautta normi, jolla on välitön oikeusvaikutus ja johon yksityiset voivat suoraan vedota. Asiassa Faccini Dori antamassaan tuomiossa⁸² yhteisöjen tuomioistuin on korostanut, että

79 — Ks. tästä Van Gerven, W.: Non-contractual Liability of Member States, Community Institutions and Individuals for Breaches of Community Law with a View to a Common Law for Europe, Maastricht Journal, 1, 1994, s. 6, erityisesti s. 21.

80 — La sanction des infractions au droit communautaire — Rapport luxembourgeois pour le XV^e Congrès FIDE, Lissabon 1992, s. 277, erityisesti s. 296. †

81 — Ks. edellä alaviitteissä 60 ja 62 mainitut tuomiot asioissa Marleasing ja Dekker.

82 — Asia C-91/92, Faccini Dori, tuomio 14.7.1994 (Kok. 1994, s. I-3325).

asiassa Francovich annetussa tuomiossa hyväksytyt vahingonkorvauskanne on erityisesti käytettävissä ”tapauksissa, joissa direktiivissä tarkoitettuun lopputulokseen ei oltaisi päästy tulkinnan avulla —”.⁸³ Kun direktiiviltä puuttuu välitön oikeusvaikutus tai kun siihen ei voida vedota tulkinnan avulla, tämä korvaava mahdollisuus nostaa vahingonkorvauskanne vaikuttaa erityisen selvästi asian Francovich kaltaisissa tapauksissa, joissa direktiivissä annetussa oikeudessa on kyse rahasta. Vahingon korvaaminen voi vastata täsmälleen oikeuksia, jotka olisivat syntyneet, jos direktiivi olisi saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

80. Tämä kritteily osoittaa, kuinka ”The principles of direct and indirect effects were simply expedients designed to secure the enforcement of Community law precisely because States had failed to fulfill their obligations”⁸⁴ ja kuinka asiassa Francovich annettu tuomio kuuluu siihen oikeustieteelliseen suuntaukseen, jonka mukaan direktiivit on pantava täytäntöön tehokkaasti eli siten, että jos direktiivissä annetaan oikeuksia yksityisille, näiden on voitava tuntea oikeutensa ja käyttää niitä.

81. Jo asiassa Emmott antamassaan tuomiossa⁸⁵ yhteisöjen tuomioistuin korosti, että jäsenvaltio ei voi kansallisen lainsäädäntönsä määräaikoihin vedoten tehdä tyhjäksi sellaisen direktiivin vaikutusta, jota se ei ole saattanut määräajassa osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

82. Näin ollen on selvää, että asiassa Francovich annettu tuomio täyttää aukon sellaisten yksityisten suojassa, jotka haluavat vedota sellaisen direktiivin säännöksiin, jota ei ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

83. Onko tästä kuitenkin tehtävä se johtopäätös, että kuten Saksan liittotasavalta⁸⁶, Irlanti⁸⁷ ja Alankomaiden kuningaskunta⁸⁸ ovat katsonet kirjallisissa huomautuksissaan, korvausperiaatetta sovelletaan vain tapauksiin, joissa on rikottu säännöksiä, jotka eivät ole välittömästi sovellettavissa, jolloin korvausperiaate on ainoa keino saavuttaa sellaisessa direktiivissä tavoiteltu päämäärä, jota valtio ei ole saattanut osaksi kansallista oikeusjärjestystä, ja jolloin korvausperiaate on lisäys siihen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee yhteisön oikeuden säännösten välitöntä sovellettavuutta? Eikö oikeudelle vaatia korvausta ole lainkaan ”tarvetta”, kuten Saksan liittotasavalta katsoo, kun on kyse suoraan sovellettavista säännöksistä?

84. Kun yhteisön oikeuden säännöksellä on välitön oikeusvaikutus, onko yksityisellä jo sellainen oikeusturva tai sellaiset oikeussuojakeinot, että vahingonkorvauskanne olisi tarpeeton? Jos direktiivin säännöksillä olisi ollut välitön oikeusvaikutus, eikö Francovich olisi silloin voinut nostaa velkomuskanteen, koska hänellä oli oikeus vaatia Italian valtiota noudattamaan velvollisuuksiaan, jolloin vahingonkorvauskanne olisi ollut tarpeeton?

83 — Asia Faccini Dori, tuomion 27 kohta.

84 — Steiner, J.: From direct effects to Francovich: shifting means of enforcement of Community Law — *ELR* helmikuu 1993, 18, s. 3, erityisesti s. 10.

85 — Mainittu edellä alaviiteessä 58.

86 — Huomautusten 2 ja 3 kohta. ”Näin ollen oikeus vahingonkorvaukseen on ainoastaan toissijainen verrattuna oikeuteen puolustautua tai nostaa kanne.”

87 — Huomautusten 7 kohta.

88 — Huomautusten 8 kohta.

85. Olen jo korostanut, että välitön oikeusvaikutus on ainoastaan vähimmäistäe eikä välttämättä takaa yhteisön oikeuteen vetoavalle yksityiselle täyttä oikeussuojaa.⁸⁹

86. Jos periaatetta valtion korvausvelvollisuudesta sovelletaan sellaiseen direktiivissä säädettyyn oikeuteen, jolla ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, sitä on vastaavasti sovellettava henkilökohtaiseen oikeuteen, jos siitä on säädetty sellaisissa säännöksissä, joilla on välitön oikeusvaikutus.⁹⁰ Näin oli jo ennen asiassa Francovich annettua tuomiota, sillä kansalliset tuomioistuimet ovat tuominneet oman jäsenvaltionsa, jos se on rikkonut yhteisön oikeuden säännöstä, jolla on välitön oikeusvaikutus. Esimerkkinä voidaan mainita tapaus, jossa Ranskan valtion katsottiin syyllistyneen virheeseen viranomaistoiminnassa, kun tullitarkastuksen suorittaminen kesti tavanomaista kauemmin ja se tehtiin perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisesti.⁹¹

87. Lisäksi on laajalti tunnustettu, että yksityinen tai yritys voi nostaa vahingonkorvauskanteen toista yksityistä tai yritystä vastaan sellaisen yhteisön normin rikkomisesta, jolla on horisontaalinen välitön oikeusvaikutus. House of Lords on asiassa Garden Cottage Food Ltd vastaan Milk Marketing Board⁹² katsonut, että ETY:n perustamissopimuksen 86 artiklan rikkomisen voidaan

katsoa olevan Englannin oikeudessa tarkoitetun *statutory duty* rikkomista, ja siitä voi seurata korvausvelvollisuus. Perustamissopimuksen 85 artiklan vastaisen yritysten välisen järjestelyn olemassaolon toteaminen voi samoin riittää siihen, että järjestelyyn osallistuneille syntyy vahingonkorvausvelvollisuus.⁹³

88. Yksityinen, joka nostaa valtiota vastaan vahingonkorvauskanteen yhteisön oikeuden sellaisen normin rikkomisen perusteella, jolla on välitön oikeusvaikutus, voi määritelmän mukaan perustella kannettaan siten, että oikeudet on annettu hänen edukseen ja että oikeuksien sisältö on tarkoin määritelty. Tällöin kanne täyttää kaksi ensimmäistä asiassa Francovich annetussa tuomiossa esitettyä edellytystä jäsenvaltion vastuun syntymiselle.⁹⁴ Vahingonkorvauskanteen mahdollisuus on seuraus välittömästä oikeusvaikutuksesta itsestään.

89. Asiassa Foster ym. antamassaan tuomiossa⁹⁵ yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yksityinen voi vaatia korvausta jäsenvaltiolta, joka on rikkonut sellaista direktiivin säännöstä, jolla on välitön oikeusvaikutus.

90. On huomattava, että yhteisöjen tuomioistuin on perustellakseen yhteisön oikeutta

89 — Ks. edellä 75 kohta.

90 — Ks. julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotuksen 43 kohta edellä alaviitteessä 78 mainitussa asiassa Banks.

91 — Asia Société vinicole Berard, Tribunal administratif de Dijonin tuomio 15.4.1986, Recueil Lebon, s. 311.

92 — House of Lords (1983) 2 All England Reports 770, 3 CMLR 1983, s. 43. Ks. myös Pecnard, C, ja Ruiz, E.: Les sanctions civiles du droit communautaire de la concurrence par le juge national: les exemples anglais et français — RDAI, 1993, nro 5, s. 637.

93 — Ks. asia Labinal v. Mors ja Westland Aerospace, Cour d'appel de Paris'n tuomio 19.5.1993, Journal du droit international, 1993, s. 957.

94 — Asia Francovich, tuomio 40 kohta.

95 — Asia C-188/89, Foster ym., tuomio 12.7.1990 (Kok. 1990, s. I-3313, 22 kohta).

rikkoneen jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuutta maininnut tuomioita, joissa on sovellettu periaatetta, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen velvollisuus on turvata tehokkaasti ne välittömästi sovellettavat oikeudet, joita yksityisellä on yhteisön oikeuden perusteella (ottamatta huomioon em. asiassa *Factortame I* annettua tuomiota).⁹⁶

91. Edellä mainitussa yhdistetyissä asioissa *Zuckerfabrik Süderdithmarschen* ja *Zuckerfabrik Soest* annettussa tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sellaisen kansallisen päätöksen täytäntöönpanoa, joka perustuu yhteisön asetukseen, jonka pätevyys on asetettu kysyenalaiseksi yhteisöjen tuomioistuimessa, on lykättävä väliaikaisesti, jos sen välitön täytäntöönpano aiheuttaisi *korjaamaton* tai vaikeasti korjattavaa *vahinkoa*.

92. Lisäksi on katsottu,⁹⁷ että ETY:n perustamissopimuksen 93 artiklan 3 kohdan välittömän oikeusvaikutuksen vuoksi yhteisöjen tuomioistuin edellyttää, että kansalliset tuomioistuimet hyvittävät ennenaikaisesti myönnetyn valtion tuen saajan kilpailijoille aiheutuneen vahingon toteamalla tarvittaessa, että valtio on korvausvelvollinen.

93. Lopuksi, yhteisön oikeuteen vetoavan yksityisen oikeussuojakeinojen valikoimaan

kuuluu EY:n perustamissopimuksen 215 artiklan mukainen vahingonkorvauskanne yhteisön toimielimiä vastaan. En näe mitään syytä, miksi yhteisön oikeuteen vetoamalla yksityisellä ei olisi tällaista kanneoikeutta vain siitä syystä, että vahingon aiheuttaja on jäsenvaltio. A. Barav on selvittänyt asiaa yhteisön kannalta seuraavasti: ”Oikeusturvassa olisi aukkoja ja järjestelmä olisi puutteellinen, jos siihen ei luettaisi kuuluvaksi korvauskannetta, joka voidaan nostaa hallintotoimista aiheutuneesta vahingosta.”⁹⁸ Voidaanko jäsenvaltiot vapauttaa kaikesta vastuusta sellaisessa yhteisössä, joka perustuu siihen, että jäsenvaltiot hallitsevat yhteisöä välillisesti ja jossa jäsenvaltioiden ja yhteisön toimivalta on jaettu niin lomittain, että joskus on vaikea tietää, kuka on vastuussa vahingosta?⁹⁹ Vastaus tähän kysymykseen on vielä selkeämpi, jos viitataan tapauksiin, joissa yhteisö ja jäsenvaltio ovat *yhdessä aiheuttaneet* vahingon ja joissa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että jäsenvaltiota vastaan voidaan nostaa vahingonkorvauskanne kansallisessa tuomioistuimessa.¹⁰⁰

94. Edellä esitetyn perusteella katson, että vahingonkorvauskanne jäsenvaltiota vastaan ei pelkästään korjaa puuttuvaa välitöntä

96 — Ks. Curtin, D.: *State liability under Community Law: A New Remedy for Private Parties*, 1992, ILJ, osa 21, s. 74, erityisesti s. 78.

97 — Edellä alaviitessä 79 mainittu W. Van Gervenin teos, s. 23.

98 — Artikkelit ”Injustice normative’ et fondement de la responsabilité extracontractuelle de la Communauté économique européenne”, CDE, 1977, nro 1, s. 439.

99 — Ks. Huglo, J. G.: *Cour de justice, responsabilité extracontractuelle*, Jurisclasseur Europe, osa 370, kohdat 82—90.

100 — Yhdistetyt asiat 5/66, 7/66 ja 13/66—24/66, *Kampffmeyer* ym. v. komissio, tuomio 14.7.1967 (Kok. 1967, s. 317).

oikeusvaikutusta. Kanteen käyttämistä ei ole rajattu sellaisiin tapauksiin, joista asiassa Francovich oli kyse. Vahingonkorvauskanne jäsenvaltiota vastaan on välttämätön osa yhteisön oikeuteen vetoavien yksityisten oikeusturvaa silloin, kun vahingon aiheuttanut normi tai päätös on omiaan luomaan oikeuksia yksityisille.¹⁰¹ Tämän vuoksi asiassa Francovich annettussa tuomiossa jäsenvaltion vastuusta on tehty yleinen yhteisön oikeuden periaate. Tuomion 34 kohdassa käytetystä adverbista ”crityisesti” ilmenee, että yhteisöjen tuomioistuin ei ole rajoittanut tällaista jäsenvaltion vastuuta ainoastaan direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskevaan tapaukseen. Yhteisöjen tuomioistuimen on määriteltävä rajat tälle periaatteelle, jonka mukaan jäsenvaltio on vastuussa yhteisön oikeuden rikkomisesta.

III — Yhteisön oikeutta rikkoneen jäsenvaltion vastuun perusta

95. Onko yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvalla jäsenvaltion vastuulla sama oikeudellinen perusta kuin valtiolle lainsäätäjänä aiheutuvalla vastuulla? Jälkimmäinen vastuu oli pitkälti esikuvana perustamissopimuksen 215 artiklassa määrätyle järjestelmälle, joka luotiin niiden kansallisten oikeusjärjestysten perusteella, jotka parhaiten suojaavat henkilöitä, joille lainsäädäntötoimet ovat aiheuttaneet vahinkoa. Käsittelen ensin kansallisen oikeuden mukaista valtion vastuuta lainsäädäntötoimista ja sen jälkeen esitän, kuinka valtiolle lainsäädäntötoimista

101 — Asia Francovich, tuomion 40 kohta. Kun kysymys jäsenvaltion vastuusta sen rikottua yhteisön oikeutta esitettiin asiassa 380/87, Enichem Base ym., yhteisöjen tuomioistuin ei tarvinnut 13.7.1989 antamassaan tuomiossa vastata siihen, koska kyseisillä yhteisön oikeuden säännöksillä ei luotu oikeuksia yksityisille (Kok. 1989, s. 2491).

aiheutuvalla vastuulla ja yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvalla jäsenvaltion vastuulla on erilainen oikeudellinen perusta.

a) *Jäsenvaltioiden järjestelmät ovat heterogeenisiä eikä niistä voida johtaa yhteisiä yleisperiaatteita*

b) *Kansallisen oikeuden mukaisella valtion vastuulla lainsäädäntötoimista ei ole yhteyttä jäsenvaltion vastuuseen yhteisön oikeuden rikkomisesta*

96. a) On selvää, että valtiolle lainsäätäjänä voi syntyä korvausvelvollisuus vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Lainsäätäjän vapautta ei pidä rajoittaa mahdollisten tulevien vahingonkorvauskanteiden vuoksi. Sitä ei myöskään pidä rajoittaa ainoastaan sillä perusteella, että yleisen edun huomioon ottaminen vahingoittaa yksityisiä etuja.¹⁰² ”Toimivalta ilmaista kansan suvereeni tahto”¹⁰³ oikeuttaa sen, että lainsäätäjään ei sovelleta yleisiä vahingonkorvaussäännöksiä.¹⁰⁴

102 — Yhdistetyt asiat 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 ja 40/77, HNL ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 25.5.1978 (Kok. 1978, s. 1209, 5 kohta).

103 — Samassa asiassa, julkisasiamies Capotortin ratkaisuehdotuksen 2 kohta s. 1230.

104 — Ks. myös Ranskan hallituksen asiamies Laroquen esittämää professori E. Laferrière'n asiassa Société Rothmans International France v. Société Arizona Tobacco Products (AJDA 1992, s. 210) esittämää huomautusta, joka kuuluu seuraavasti: ”Lainsäädäntö on suvereeniutta ilmaiseva toimenpide ja suvereenisuuden perusolemukseen kuuluu, että se velvoittaa kaikkia ilman, että sen perusteella voitaisiin vaatia vahingonkorvausta. Lainsäätäjällä on yksin oikeus arvioida, onko sen syytä maksaa korvausta, arvioituaan ensin vahingon laatua ja suuruutta sekä valtion tarpeita ja varoja. Tuomioistuimet eivät voi valtion sijasta määrätä tällaisesta korvauksesta.”

97. Yhteisöjen tuomioistuin on asiassa HNL ym. vastaan neuvosto ja komissio antamassaan tuomiossa ¹⁰⁵ todennut, että ne periaatteet, jotka jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä koskevat viranomaisten korvausvelvollisuutta yksityisille lainsäädäntötoimista aiheutuneesta vahingosta ”vaihtelevat suuressi jäsenvaltioittain”. ¹⁰⁶

98. Joissakin jäsenvaltioissa valtio ei voi olla vastuussa lainsäädäntötoimista. Tilanne on tällainen Italiassa, Saksassa ¹⁰⁷, Belgiassa ¹⁰⁸ ja ilmeisesti myös Irlannissa ¹⁰⁹ ja Luxemburgissa ¹¹⁰. Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuimet ovat myös päätyneet samaan ratkaisuun ¹¹¹ ainakin tapauksissa, joissa ei ole kyse yhteisön oikeudesta.

99. Sitä vastoin periaate valtion korvausvastuusta lainsäätäjänä on hyväksytty muissa jäsenvaltioissa, vaikkakin tiukkojen edellytysten on täytyttävä ennen kuin korvausvelvollisuus voi syntyä. Tilanne on tällainen Espanjassa ¹¹², Ranskassa ¹¹³, Kreikassa ¹¹⁴, Tanskassa ¹¹⁵, Portugalissa ¹¹⁶ ja Alankomaisissa ¹¹⁷.

100. Tämän perusteella katson, että jäsenvaltioissa ei ole *todellisuudessa yhteisiä* yleisiä periaatteita valtion korvausvastuusta lainsäätäjänä. Perustamissopimuksen 215 artiklan osalta yhteisöjen tuomioistuimen vahvistamat periaatteet ovat itse asiassa niitä kansallisia periaatteita, jotka parhaiten suojaavat henkilöitä, joille lainsäätaja on aiheuttanut vahinkoa.

101. b) Kansallisen oikeuden mukainen valtion vastuu lainsäädäntötoimista ja yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuva jäsenvaltion vastuu perustuvat erilaisiin seikkoihin.

105 — Mainittu edellä alaviitteessä 102.

106 — Asia HNL ym. v. neuvosto ja komissio, tuomion 5 kohta.

107 — Ks. BGH:n 12.3.1987 antama tuomio, Juristen Zeitung, 1987, s. 1024. Ks. myös BGHZ 100, s. 136, ja BGHZ 102, s. 350. Schutznormtheorien mukaan valtion korvausvastuun syntyminen edellyttää, että virkavelvollisuutta on rikottu suhteessa tiettyihin henkilöihin tai henkilöryhmiin. Tällaista velvollisuutta ei ole lainsäätäjällä, joka toimii yleisen edun mukaan.

108 — ”Valtion korvausvastuu lainsäädäntötoimista on tähän asti ollut Belgiassa lähinnä teoreettista analyysia ja akateemista keskustelua.” Kuitenkin Cour d’arbitragen perustamisen jälkeen ”lainsäädännössä on nyt olemassa riittävästi tukea sille, että voidaan tulkita, että lainsäädäntötoimiin liittyvä erityinen vastuujärjestelmä.” Leroy, M.: La responsabilité des pouvoirs publics — Actes du colloque interuniversitaire organisé les 14 et 15 mars 1991 par la faculté de droit de l’université catholique de Louvain et la faculté de droit de l’université libre de Bruxelles, s. 300, erityisesti s. 334. Ks. myös Tribunal de première instance de Bruxelles’n asiassa Michel ym. v. Office national des pensions de l’État 9.2.1990 antama tuomio (R. G. 54 636, ei vielä julkaistu).

109 — Schockweiler, Wivenes ja Godard: Le régime de la responsabilité extracontractuelle du fait d’actes juridiques dans la Communauté européenne, *RTDE*, tammi-maaliskuu 1990, s. 27, erityisesti s. 41.

110 — Ks. Cour d’appelin asiassa Pooç v. Luxemburgin suurherttuakunta 1.4.1987 antama tuomio, Pasiricis luxembourgeoise nro L/1987, s. 68, jossa todetaan seuraavaa: ”Oikeuskäytännössä ei näytä vakavasti kiistetyksi sitä ajatusta, jonka mukaan lainsäädäntötoimi on mitä suurimmassa määrin suvereenin valtiovallan ilmentymä eikä siitä näin ollen voi aiheutua vahingonkorvausvelvollisuutta ja jonka mukaan suvereenisuuden luonteenomainen ja ehdoton piirre on vapaa harkinta ja vastuuvapaus” (s. 69).

111 — Jotta valtioita voitaisiin vaatia vahingonkorvausta, on näytettävä toteen virkavallan väärinkäyttö (*misfeasance in public office*), mikä on vaikeaa lainsäätäjän osalta.

112 — Ks. 27.12.1976 annetun perustuslain 9 pykälän 3 momentti ja 106 pykälän 2 momentti; julkisista viranomaisista ja hallintomenettelystä 16.12.1992 annettu laki nro 30 (139 pykälän 1 momentti); ja korkeimman oikeuden 15.7.1987, 25.9.1987 ja 19.11.1987 antamat tuomiot.

113 — Conseil d’État’n 14.1.1938 asiassa Société anonyme des produits laitiers ”La Fleurette” antaman tuomion jälkeen, Recueil Lebon, s. 25, D. 1938.3.41.

114 — Siviililakikirjan ensimmäisen lain 105 pykälä.

115 — Tanskan hallituksen huomautusten 3 kohta.

116 — Ks. 2.4.1976 annetun perustuslain 21 pykälän 1 momentti (30.9.1982 tehtyjen muutosten jälkeen 22 pykälä).

117 — Ks. Hoge Raadin asiassa Van Hilten 11.10.1992 antama tuomio, NJ/AB 1992, 62, ja Haagin Arrondissementsrechterin asiassa Roussel Laboratoria ym. v. Alankomaiden valtio 18.7.1984 tekemä päätös (Minidoc nro QP/01013-P1).

102. Ensin mainittu perustuu nimenomaan lainvastaisuuteen: ylempätasoisien normin rikkomiseen ja täten ensisijaisuuden periaatteen rikkomiseen.

103. Tämän periaatteen mukaan yhteisön normit, joilla on välitön oikeusvaikutus, ”— eivät voimaan tullessaan ainoastaan aiheuta sitä, että kansallisen lainsäädännön niiden kanssa ristiriidassa olevia säännöksiä ei sovelleta, vaan myös — estävät sellaisten uusien kansallisten säädösten antamisen, jotka olisivat ristiriidassa yhteisön normien kanssa”.¹¹⁸

104. Ensisijaisuuden periaatteen noudattaminen ei edellytä ainoastaan sitä, että yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa olevaa lakia ei pidä soveltaa. Se edellyttää myös sitä, että tällaisen lain aikaisemmasta soveltamisesta aiheutuneet vahingot on korvattava.

105. Perustamissopimuksen 5 artiklassa määrätään, että jäsenvaltiot toteuttavat kaikki toimenpiteet, jotka ovat aiheellisia perustamissopimuksesta johtuvien velvoitteiden täyttämisen varmistamiseksi, ja ”— näihin velvoitteisiin kuuluu se, että yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneet lainvastaaiset seuraukset on joko poistettava välittömästi,

tai mikäli tämä ei ole mahdollista, on varmistettava riittävä korvaus aiheutuneista vahingoista”.¹¹⁹

106. Enää ei ole mahdollista suojautua sen taakse, että lainsäädäntö on suvereeni tai että sitä ei voida asettaa kyseenalaiseksi: jokainen jäsenvaltio on yhteisöön liittyessään sitoutunut noudattamaan yhteisön oikeutta ja valvomaan, että sitä noudatetaan, ja jollei lainsäädäntö ole yhteisön oikeuden mukainen, vahingonkorvauskanteen nostamisen mahdollisuus on olemassa. Ratifioidessaan alkuperäiset perustamissopimukset jäsenvaltiot ovat rajoittaneet toimintavapauttaan yhteisön oikeuden soveltamisalalla. Kuten asiassa Francovich annetussa tuomiossa on esitetty, valtiota vastaan voidaan tämän vuoksi nostaa vahingonkorvauskanne lainsäätäjän laiminlyönnistä silloin, kun valtion korvausvastuu perustuu yhteisön oikeuden rikkomiseen, vaikka korvausvastuun on vaikea ajatella syntyvän kansallisen oikeuden perusteella.¹²⁰

107. Kuten Lord Bridge on todennut päätöksessä, joka annettiin yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Factortame ym. II antaman tuomion¹²¹ jälkeen, ratifioidessaan Rooman sopimuksen (ja Yhdistyneen kuningaskunnan ratifioidessa vuoden 1972 *European Communities Actin*) jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen, että yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteella on rajoitettu jäsenvalti-

119 — Asia Dangeville, Cour administrative d'appel de Paris'n tuomio 1.7.1992, AJDA, 1992, s. 768.

120 — Ks. esim. asia Tallagrand, Conseil d'État françaisen tuomio 29.11.1968, Recueil Lebon, s. 607.

121 — Asia C-221/89, Factortame ym. II, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-3905).

118 — Em. asia Simmenthal, tuomion 17 kohta.

oiden kansanedustuslaitosten suvereenia lainsäädäntövaltaa.¹²²

kansanedustuslaitos käyttää toimivaltaansa itsenäisesti yhteisön oikeuteen nähden.

108. Valtion korvausvastuu ei siis tässä perustu siihen, että yksityiselle aiheutunut vahinko on erityisluonteista (kuten joissakin kansallisissa oikeusjärjestelmissä), vaan siihen, että yhteisön oikeudelle *ei ole annettu etusijaa* sen kanssa ristiriitaisiin kansallisiin säännöksiin nähden.

111. Lopuksi totean, että kansallisen oikeuden mukainen valtion vastuu lainsäädäntötoimista ja yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuva valtion vastuu lainsäädäntötoimista perustuvat täysin erilaisiin seikkoihin, eikä ole varmaa, että jäsenvaltiot voisivat asettaa vahingonkorvaukselle kansallisessa oikeudessa säädettyjä, näiden vastuuta koskevia rajoituksia, kun ne ovat rikkoneet yhteisön oikeutta. Mielestäni olisi epäjohdonmukaista *mukaantua* yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuva jäsenvaltion vastuu perustamissopimuksen 215 artiklan mukaiseen vastuuseen, vaikka näillä onkin yhteisiä piirteitä, koska jälkimmäinen on saanut vaikutteita kansallisen oikeuden mukaan valtiolle lainsäätäjänä aiheutuvasta rajoitetusta korvausvastuusta.

109. Ensijaisuusperiaate velvoittaa kaikkia jäsenvaltioiden elimiä, viranomaisia ja tuomioistuimia.

110. Näin ollen en näe syytä sille, että oikeutta saada korvausta olisi rajoitettava kansallisen oikeuden säännöksillä, jos kansallinen

IV — Yhteisön oikeudessa asetetaan jäsenvaltiota vastaan nostettavalle yhteisön oikeuden rikkomista koskevalle vahingonkorvauskanteelle edellytyksiä, jotka eivät vaihtelee sen mukaan, mikä valtiollinen toimielin on aiheuttanut vahingon

122 — "If the supremacy within the European Community of Community law over the national law of member states was not always inherent in the EEC Treaty — it was certainly well established in the jurisprudence of the European Court of Justice long before the United Kingdom joined the Community. Thus, whatever limitation of its sovereignty Parliament accepted when it enacted the European Communities Act 1972 was entirely voluntary. Under the terms of the Act of 1972 it has always been clear that it was the duty of a United Kingdom court, when delivering final judgment, to override any rule of national law found to be in conflict with any directly enforceable rule of Community law. Similarly, when decisions of the European Court of Justice have exposed areas of United Kingdom statute law which failed to implement Council directives, Parliament has always loyally accepted the obligation to make appropriate and prompt amendments. Thus there is nothing in any way novel in according supremacy to rules of Community law in those areas to which they apply and to insist that, in the protection of rights under Community law, national courts must not be inhibited by rules of national law from granting interim relief in appropriate cases is no more than a logical recognition of that supremacy" (*The Weekly Law Reports*, 2 November 1990, s. 857 ja erityisesti 858).

112. Asiassa Francovich annettussa tuomiossa vahvistettiin periaate, jonka mukaan vahingonkorvauskanne voidaan nostaa valtiota vastaan kokonaisuutena yksilöimättä vahingon aiheuttajaa. Vahingon korvaa valtio valtiona eikä tietty valtioelin.

113. Tähän on verrattava EY:n perustamissopimuksen 169 artiklaa käsittelevää yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Jäsenyysoikeuden noudattamatta jättäminen on moitittavaa riippumatta siitä, mikä valtion viranomainen on siihen syyllistynyt ja ”— — vaikka kyseessä olisi perustuslaissa itsenäisen aseman saanut toimielin”.¹²³

114. Valtio kantaa kokonaisuutena vastuun yhteisön oikeuden rikkomisesta riippumatta siitä, aiheutuiko vahinko lainsäädäntötoimesta vai hallintotoimesta vai oliko syynä perustamissopimuksen vastainen oikeuskäytäntö.¹²⁴ Tämä on hinta siitä, että yhteisön oikeutta sovelletaan yhdenmukaisesti, mikä on ”— — yhteisön oikeusjärjestyksen toteutumisen ehdoton edellytys”¹²⁵: vahingonkorvauskanteen mahdollisuus ei voi olla riippuvainen kansallisista säännöksistä, joilla jaetaan toimivalta lainsäätäjän, toimeenpanijan ja tuomioistuinelaitoksen kesken.

115. Näin ollen valtion vastuuta lainsäädäntötoimista ei voida lähtökohtaisesti välttää. Kun yhteisön oikeutta on rikottu, ei ole myöskään mahdollista asettaa valtiolle lainsäätäjänä ankarampaa vastuuta kuin valtiolle toimeenpanijana, koska tämä ei olisi yhteisön oikeudessa asetettujen vaatimusten mukaista.

Jos valtio voisi välttyä vahingonkorvauskanteelta toteuttamalla toimenpiteen kansanedustuslaitoksen välityksellä, vahingonkorvauskannetta koskeva yhteisön oikeuden normisto olisi vailla merkitystä.¹²⁶

116. Kun yhteisön oikeutta on rikottu, jäsenvaltion vahingonkorvausvelvollisuus on näin ollen ratkaistava yhteisön oikeuden mukaan, eikä korvausvelvollisuuden olemassaoloa tai yhteisön oikeudessa vahingonkorvauskanteelle asetettujen vaatimusten lisäksi voida asettaa lainsäätäjän, toimeenpanijan ja tuomioistuinelaitoksen toimivallan jakoon liittyviä edellytyksiä, koska nämä kuuluvat määritelmänsä mukaan kansallisen lain soveltamisalaan.

117. Viimeisimmät Ranskan hallintotuomioistuinten antamat ratkaisut osoittavat selvästi, että kun yhteisön oikeutta on rikottu, valtio on yksin siitä vastuussa riippumatta siitä, mikä valtion viranomainen on aiheuttanut vahingon.

118. Aikaisemmin hallintotuomioistuimet löysivät keinon välttää yhteisön oikeutta rik-

123 — Asia 77/69, komissio v. Belgia, tuomio 15.5.1970 (Kok. 1970, s. 237, 15 kohta). Ks. myös asia 52/75, komissio v. Italia, tuomio 26.2.1976 (Kok. 1976, s. 277, 14 kohta).

124 — Jos valtio joutuu vastuuseen yhteisön oikeuden vastaisen kansallisen oikeuskäytännön vuoksi, tästä aiheutuu varmasti vaikeita perustuslakiin liittyviä ongelmia. Ks. Szyzszak, E.: European Community Law: New Remedies, New Directions? — 1992, *MLR*, nro 55, s. 690, erityisesti s. 696.

125 — Em. yhdistetyt asiat Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest, tuomion 26 kohta.

126 — Jo vuonna 1960 yhteisöjen tuomioistuin totesi em. asiassa Humblet antamassaan tuomiossa, että ”— — jos yhteisöjen tuomioistuin toteaa tuomiossaan, että jäsenvaltion viranomaisten lainsäädäntötoimi tai hallintotoimi on yhteisön oikeuden vastainen, jäsenvaltiolla on EHTY:n perustamissopimuksen 86 artiklan mukaan velvollisuus peruuttaa tämä toimi ja korjata siitä mahdollisesti aiheutuneet lainvastaiset seuraukset” (Kok. 1960, s. 1146, kurssivointi kirjoittajan).

koncalle valtiolle *lainsäätäjänä* aiheutuva vastuu.

jätettävä soveltamatta kansallista lakia, joka on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

119. Asiassa Société Rothmans International France vastaan Société Arizona Tobacco Products 28.2.1992 antamassaan tuomiossa¹²⁷ Ranskan Conseil d'État välttyi vahvistamasta periaatetta, jonka mukaan valtio voisi lainsäätäjänä olla korvausvelvollinen, jos direktiivin täytäntöönpano on laiminlyöty. Tuomioistuimen mukaan valtion korvausvastuu syntyi siitä, että hallintoviranomainen oli menetellyt virheellisesti soveltaessaan kansallista lakia, joka oli yhteisön oikeuden vastainen.

120. Edellä mainitussa tapauksessa valtiovarainministeriö oli tehnyt tupakkatuotteita koskevia hallinnollisia päätöksiä tupakkavalmisteiden monopolista 24.5.1976 annetun lain mukaan sille kuuluvan harkintavallan perusteella, vaikka sen olisi pitänyt jättää soveltamatta tätä lakia, koska se oli ristiriidassa direktiivin kanssa.

121. Toisin sanoen vahingon aiheuttajaksi katsottiin hallintotoimi eikä itse laki, jolloin Conseil d'État saattoi katsoa valtion korvausvelvolliseksi sellaisen hallintoviranomaisensa toimenpiteiden vuoksi, jonka kuuluu päätösvaltaansa käyttäessään noudattaa yhteisön oikeuden ensisijaisuutta sekä tuomioistuimen että hallintoviranomaisen on

122. Tutkimatta valtiolle lainsäädäntötoimista aiheutuvaa vastuuta ja sen toteamista rajoittavia edellytyksiä kansallinen tuomioistuimien katsoi valtion olevan vastuussa hallintotoimesta, jonka virheellisyydestä aiheutuu vahingonkorvausvelvollisuus, jos hallintoviranomainen on harkintavaltaansa käyttäessään tehnyt päätöksen tai antanut säädöksen, joka on ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa.

123. Myöhemmin asiassa Société Dangeville 1.7.1992 antamassaan tuomiossa¹²⁸ Cour administrative d'appel de Paris katsoi, että valtio oli *valtiona* korvausvelvollinen ilman, että tarvitsi täsmentää, mikä valtion viranomainen oli rikkonut yhteisön oikeutta.¹²⁹

124. Jo se seikka, että Ranskan verolain 256 pykälä, sellaisena kuin se oli ennen 1.1.1979, oli ristiriidassa kuudennen direktiivin säännösten kanssa eikä vakuutustoimintaa

128 — Droit fiscal, 1992, nro 1665, s. 1420.

129 — Ks. hallituksen edustaja Bernaultin huomautukset asiassa Dangeville: "Valtion laiminlyönti toteuttaa lainsäädäntötoimi, sekä valtion hallintotoimi, jolla on kieltäydytty soveltamasta direktiiviä — ja lopulta valtion verotustoimi, jolla on hylätty direktiivin vetoaminen, koska sen on katsottu olleen tehoton, ovat mielestäni yksi ainoa toimi, eli direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönti —", Droit fiscal, 1992, nro 1665, s. 1420, erityisesti s. 1431.

127 — Ks. edellä alaviite 104.

ollut näin ollen vapautettu arvonlisäveron maksuvelvollisuudesta niin kuin se olisi pitänyt vapauttaa, olisi riittänyt valtion korvausvastuun perustaksi.

125. Cour administrative d'appel de Paris ei perustanut ratkaisuaan verotusilmoituksen tai verojohtajan tekemän päätöksen lainvastaisuuteen. Se ei yksilöinyt yhteisön oikeuden vastaista hallintotoimintaa, joka tehtiin yhteisön oikeuden vastaisen lain nojalla ja joka aiheutti vahingon. Tämä olisi antanut kansalliselle tuomioistuimelle mahdollisuuden katsoa, että valtio on vastuussa virheellisestä hallintotoiminnasta. Sen sijaan tuomioistuin katsoi, että valtio on vastuussa valtiona ja että vastuun toteamista voidaan vaatia, koska valtio oli *laiminlyönyt* direktiivin asianmukaisen täytäntöönpanon. Tässä nähdään ero valtiolle yhteisön oikeuden rikkomisesta ja kansallisen oikeuden mukaisen lainsäädäntötoiminnasta aiheutuvan vastuun välillä: lainsäätäjän laiminlyönnistä voi seurata vastuu ensin mainitussa tapauksessa, mutta ei jälkimmäisessä tapauksessa.¹³⁰

126. Edellä esitetyn perusteella katson, että on yhteisön oikeudelle *vierasta* erotella jäsenvaltion vastuu yhteisön oikeuden rikkomisesta lainsäädäntötoimella ja jäsenvaltion vastuu yhteisön oikeuden rikkomisesta hallintotoimella tai muulla valtion toimielimen päätöksellä. Yhteisön oikeuden asettamat edellytykset ovat joka tapauksessa samat: yhteisön oikeuden mukaan vastuussa on vain

yksi taho (valtio), samoin kuin jäsenyysselvöitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä on vain yksi vastaaja (valtio).

127. Ero niiden tapausten välillä, jolloin valtio on vastuussa yhteisön oikeutta rikkovasta yleisesti sovellettavasta toimenpiteestä ja kun se on vastuussa yhteisön oikeutta rikkovasta yksittäisestä toimenpiteestä, voi kuitenkin olla merkityksellinen, koska tällainen erotelu tunnetaan yhteisön oikeudessa. Tässä ratkaisuehdotuksessa käsittelemme ainoastaan ensimmäistä näistä tapauksista.

V — Perustamissopimuksen 215 artiklan monitahoisuus

128. Yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvalle jäsenvaltion vastuulle asetettuja edellytyksiä ei voida määritellä ilman, että tutkitaan tämän vastuun yhteys perustamissopimuksen 215 artiklaan.

129. Sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun ala on *monitahoinen*: perustamissopimuksen 215 artiklan soveltamiselle on asetettu hyvin erilaisia edellytyksiä. Asiassa Richez-Parise ym. vastaan komissio antamassaan tuomiossa¹³¹ yhteisöjen tuomioistuin

130 — Asia Duchâtelet, Conseil d'État'n tuomio 11.1.1838, Recueil Lebon, s. 7.

131 — Yhdistetyt asiat 19/69, 20/69 ja 25/69, 30/69, Richez-Parise ym. v. komissio, tuomio 28.5.1970 (Kok. 1970, s. 325, 38 kohta).

katsoi, että jo epätarkkojen tietojen antaminen oli sellainen virkavarh, jonka perusteella yhteisön vastuu saattoi syntyä. Julkisten hankintojen osalta yhteisö rikkoo perustamisoppimuksen 215 artiklaa, kun se rikkoo velvollisuuttaan hankkia tarvittavat tiedot yhteisön varainhoidon taloudellisuuden turvaamiseksi.¹³² Tätä artiklaa voidaan soveltaa jo sillä perusteella, että luottamuksellisuuden periaatetta on loukattu ja että aiheutuneista vaa-roista ei ole annettu tietoja¹³³, ja ilman, että tarvitsisi näyttää toteen ylempätasoisien oikeussäännön rikkominen. Sitä vastoin asiassa Amylum ja Tunnel Refineries vastaan neuvosto ja komissio¹³⁴ yhteisöjen tuomioistu-in piti 215 artiklan soveltamisen edellytyk-senä sitä, että näytettiin toteen, että yhteisön normin rikkominen oli lähes mielivaltaista. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yhteisö voi olla vastuussa lainsäädäntötoimistaan ”— ainoastaan poikkeuksellisissa tilan-teissa, joissa kyseinen toimielin on ylittänyt ilmeisellä ja vakavalla tavalla sen toimivallalle säädetyt rajat”¹³⁵, kun tämän lainsäädäntö-toimen toteuttamiseen on ollut laaja harkin-tavalta.

130. Tämä monitahoisuus on muistettava, kun tutkitaan yhteisön vastuuta lainsäädän-tötoimistaan, mikä on ainoastaan yksi näkö-kuлма korvausvastuuseen.

131. Yhteisön vastuu lainsäädäntötoimista, joihin liittyy talouspoliittisia valintoja, on hyväksytty asiassa Zuckerfabrik Schöppenstedt vastaan neuvosto annetun tuomion myötä.¹³⁶

132. Kun vahinko aiheutuu lainsäädäntötoi-mista, joihin liittyy talouspoliittisia valintoja, toimen pätemättömyys ei ole riittävä peruste valtion korvausvastuun syntymiseksi. Vastuu voi syntyä ainoastaan, jos vahinko johtuu sellaisen ylempätasoisien oikeussäännön riittävän ilmeisestä rikkomisesta, jolla suojat-taan yksityisiä. Tarkemmin sanottuna: kun yhteisöllä on laaja harkintavalta, sille voi syntyä vastuu ainoastaan ”— jos kyseinen toimielin on ilmeisellä ja vakavalla tavalla rikkonut vallankäyttönsä rajoja”¹³⁷, joten kyseisellä toimielimellä on ”tietty virhemar-ginaali”¹³⁸.

133. Oikeusopissa¹³⁹ tämä nähdään yleensä saksalaisen *Schutznormtheorien* soveltami-sena, joka perustuu erityisesti Saksan perus-tuslain 34 pykälään. Vahinkoa kärsinyt yksi-tyinen voi saada korvausta ainoastaan silloin,

132 — Asia C-370/89, SGEEM ja Etroy v. EIP, tuomio 25.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2583).

133 — Asia 145/83, Adams v. komissio, tuomio 7.11.1985 (Kok. 1985, s. 3539, 44 kohta).

134 — Yhdistetyt asiat 116/77 ja 124/77, Amylum ja Tunnel Refineries v. neuvosto ja komissio, tuomio 5.12.1979 (Kok. 1979, s. 3497, 19 kohta). Ks. kuitenkin asia C-220/91 P, komissio v. Stahlwerke Peine-Salzgitter, tuomio 18.5.1993 (Kok. 1993, s. I-2393, 51 kohta).

135 — Asia Amylum ja Tunnel Refineries v. neuvosto ja komis-sio, tuomion 13 kohta.

136 — Asia 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt v. neuvosto, tuo-mio 2.12.1971 (Kok. 1971, s. 975).

137 — Yhdistetyt asiat C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. v. neu-vesto ja komissio, tuomio 19.5.1992 (Kok. 1992, s. I-3061, 12 kohta). Ks. viimeisin asiaa koskeva tuomio asiassa T-472/93, Campo Ebro ym. v. neuvosto, tuomio 21.2.1995, (41—43 kohta, Kok. s. II-421).

138 — Julkisasiames Van Gervenin ratkaisuehdotuksen 15 kohta edellisessä alaviiteessä mainitussa asiassa Mulder ym. v. neuvosto ja komissio.

139 — Ks. edellä alaviiteessä 79 mainittu Van Gervenin artikkeli, s. 27.

kun hän kuuluu nimenomaisesti siihen ryhmään, jota pyritään suojaamaan rikotulla yleimmäntasoisella oikeussäännöllä.

toimi ei ole lainsäädäntötoimi, tai siihen ei liity talouspoliittisia valintoja vaikka se olisi-kin lainsäädäntötoimi”.¹⁴² Asiassa Vreugdenhil vastaan komissio¹⁴³ antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Darmon korosti vastaavasti, että

134. Tätä oikeuskäytäntöä on ”— suurimaksi osaksi kehitetty neuvoston asetusten osalta, jotka ovat tavallaan yhteisön *lainsäädäntötoiminnan* ilmaus”.¹⁴⁰ Oikeuskäytäntöön voidaan vedota, kun riidanalainen toimi kuuluu talouspolitiikan alaan — kuten yhteinen maatalouspolitiikka —, jolla toimen toteuttanut yhteisön toimielin joutuu seuraamaan monimutkaista markkinoiden kehitystä.

135. Katson, että yhteisön vastuun syntyminen edellytykset eivät voi olla yhtä rajoittavat kun vahinko on aiheutunut lainsäädäntötoimesta, johon ei liity talouspoliittisia valintoja, tai kun komissio on antanut soveltamisasetuksen, jolla se rikkoo neuvoston antaman perusasetuksen säännöksiä. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö on hyvin ankara, kuten käy ilmi asiasta Sofrimport vastaan komissio,¹⁴¹ vaikkakin tässä tapauksessa yhteisön katsottiin olevan korvausvelvollinen.

136. A. Barav ja G. Vandersanden katsovat, että ”— tuottamuksen toteamisen edellytysten on oltava lievempiä, kun kyseinen

” — — tämä edellytys, jonka mukaan toimen on oltava lähes mielivaltainen, on perusteltu, kun yhteisön toimielimellä on laaja harkintavaltta, kuten talouspolitiikan alalla, mutta se ei ole asiaankuuluva silloin, kun toimielimelle annetun toimivallan käyttämisen edellytykset on määriteltävä selvästi ja yksityiskohtaisesti. Tällaisessa tapauksessa kaikista kyseisen oikeussäännön rikkomisista seuraa mielestäni yhteisölle korvausvelvollisuus”.

137. Voidaan todeta, että yhteisön vastuu lainsäädäntötoimistaan on ristiriidassa sellaisten tiukkojen edellytysten kanssa, joilla ei oteta riittävästi huomioon toimien eri muotoja.

140 — Asia C-55/90, Cato v. komissio, tuomio 8.4.1992 (Kok. 1992, s. I-2533), julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotuksen 39 kohta.

141 — Asia 152/88, Sofrimport v. komissio, tuomio 26.6.1990 (Kok. 1990, s. I-2477).

142 — Contentieux communautaire, 1977, s. 336.

143 — Asia C-282/90, Vreugdenhil v. komissio, tuomio 13.3.1992 (Kok. 1992, s. I-1937), ratkaisuehdotuksen 51 kohta.

VI — *Perustamissopimuksen 215 artiklan järjestelmä ei ole siirrettävissä yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvaan jäsenvaltion vastuuseen; esimerkkinä asia Bourgoin*

138. Vaikka asiassa Francovich annetussa tuomiossa ei mainita perustamissopimuksen 215 artiklaa, näyttäisi *ensi näkemältä* siltä, että jäsenvaltion vastuu yhteisön oikeuden rikkomisesta ja yhteisön vastuu sen lainsäädäntötoiminnasta voitaisiin mukauttaa toisiinsa. Miten jäsenvaltion vastuu voisi olla ankarampi kuin yhteisöön sovellettava vastuu, kun jäsenvaltio voi toimia yhdessä yhteisön kanssa tai sen siirtämän toimivallan nojalla? Miten saman oikeussäännön rikkomisesta voisi seurata kaksi erilaista vastuujärjestelmää? Tuomari Parker nojautui tähän näkökulmaan asiassa Bourgoin vastaan Ministry of Agriculture Fisheries and Food¹⁴⁴ esittämässään perusteluissa¹⁴⁵; esitän tähän asiaan liittyvät pääasialliset tosiseikat ja oikeudelliset seikat seuraavassa.

139. Ranskalaiset kalkkunaviejiät olivat nostaneet vahingonkorvauskanteen Yhdistyneen kuningaskunnan maatalousministeriötä vastaan, koska se oli asettanut siipikarjan tuonnille lisenssijärjestelmän ja koska tämä oli päättänyt peruuttaa aikaisemmin myönnetty yleiset tuontilisenssit. Court of Appeal

144 — Ks. erityisesti 1986, CMLR 1, s. 303, 101 kohta.

145 — 1986, QB 1, s. 716; 1986, CMLR 1, s. 267, erityisesti s. 303.

katsoi yksimielisesti, että yksityinen voi nostaa yksityisoikeudellisen (*in private law*) vahingonkorvauskanteen valtiota vastaan, kun tämä on virkavallan väärinkäytön vuoksi (*misfeasance in public office*) rikkonut yhteisön oikeutta. Enemmistö tuomareista oli sitä mieltä, että kun ministeriö on rikkonut perustamissopimuksen välittömästi sovellettavaa määräystä, tämä on julkisoikeudellinen rikkominen, josta voi seurata ainoastaan tietynlainen tuomioistuinmenettely (*judicial review*) ja josta ei voi seurata vahingonkorvausvelvollisuutta. Hallintopäätöstä pidettiin itse asiassa siirretyn toimivallan käyttämistä vastaavana toimena.¹⁴⁶

140. Vaatimusta siitä, että yhteisön oikeuteen vetoavalla yksityisellä on oltava tehokas oikeusturva, sovelletaan *todistelussääntöihin*. Asiassa San Giorgio¹⁴⁷ annetusta tuomiosta ilmenee, että jos yhteisön oikeudessa annetun oikeuden voimaansaattaminen on todistelussääntöjen vuoksi ”käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa”¹⁴⁸, todistelussäännöt ovat ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Kuinka muutoin erityisesti kantajana oleva yritys voisi todistaa, että kyseessä on harkintavallan väärinkäyttö¹⁴⁹, joka on aiheutunut ”— joko siitä, että kantajan etuja on pyritty tahallisesti vahingoittamaan, tai siitä, että sillä hetkellä kun toimiin on ryhdytty, on tiedetty niiden olevan lainvastaisia”?¹⁵⁰

146 — Asia Bourgoin, 29.7.1985, 1986, CMLR 1, s. 267, erityisesti s. 308, 115 kohta.

147 — Asia 199/82, San Giorgio, tuomio 9.11.1983 (Kok. 1983, s. 3595).

148 — Asia San Giorgio, tuomion 14 kohta. Ks. myös asia 104/86, komissio v. Italia, tuomio 24.3.1988 (Kok. 1988, s. 1799, 7 kohta).

149 — ”Abuse of power”.

150 — Simon, D. ja Barav, A.: La responsabilité de l'administration nationale en cas de violation du droit communautaire, RMC, nro 305, maaliskuuta 1987, s. 165 ja erityisesti s. 172.

141. Tämänkaltaiset Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuinten asettamat vaatimukset näyttävät näin ollen mielestäni olevan asiassa Francovich annetun tuomion 43 kohdassa esitetyn tehokkuusperiaatteen vastaisia. Vaatimukset aiheuttavat sen, että on ”käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa saada korvausta”.

142. Vastaväite, jonka mukaan olisi käsittämätöntä (*inconceivable*), että yhteisöjen tuomioistuin katsoisi, että tällainen — perustamissopimuksen 215 artiklaan perustuva — vastuujärjestelmä on tehokkuusperiaatteen vastainen, vaikka tuomioistuin itse soveltaa sitä yhteisön ollessa kyseessä¹⁵¹, voidaan mielestäni kumota.

143. Ensiksikin nämä kaksi vastuun muotoa perustuvat eri seikkoihin. Jäsenvaltioihin sovelletaan sellaista normihierarkiaa, joka ei koske yhteisöä.

144. Toinen merkittävämpi peruste on se, että perustamissopimuksen 215 artiklaa sovellettaessa on tutkittava valtion korvausvastuuta koskevia kansallisen oikeuden säännöksiä. Tällainen on 215 artiklan sanamuoto ja tarkoitus. Sen sijaan perustamissopimuksen 215 artiklan järjestelmä voi vaikuttaa yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvaan jäsenvaltion vastuuseen sovellettaviin kansallisen oikeuden säännöksiin ainoastaan siinä tapauksessa, että sillä *parannetaan* yhteisön oikeuteen vetoavan yksityisen suojaa. On muistettava, että kyse on yksityisen vähimmäissuojasta. Edellä mainitusta asioissa

Zuckerfabrik Süderdithmarschen ja Zuckerfabrik Soest annetusta tuomiosta voidaan ottaa oppia: yhteisöjen tuomioistuin sovelsi perustamissopimuksen 185 artiklan soveltamisedellytyksiä sellaisen kansallisen toimen täytäntöönpanon lykkäämiseen, joka oli annettu sellaisen yhteisön säännöksen nojalla, jonka pätevyys oli kiistetty yhteisöjen tuomioistuimessa. Tiedetään, että tällainen lähestymistapa on joissakin tapauksissa vaikeuttanut kansalliseen oikeuteen perustuvaan täytäntöönpanon lykkäämistä.¹⁵²

145. Kolmanneksi on kutakuinkin ristiriitaista rinnastaa yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuva jäsenvaltion vastuu perustamissopimuksen 215 artiklan järjestelmään, jonka on katsottu olevan riittämätön ja liian ankara sekä suojaavan liian vähän oikeutta tehokkaan oikeussuojakeinon käyttämiseen,¹⁵³ ainakin mitä tulee yhteisön oikeuden rikkomista koskevaan edellytykseen. Tältä osin katson, että 215 artiklan järjestelmää sovellettaessa on otettava huomioon yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuva jäsenvaltion vastuu eikä päinvastoin. Jäljempänä selitän tätä tarkemmin.¹⁵⁴

146. Lopuksi on huomattava, että yksityistä tai yritystä vastaan nostettuun vahingonkorvauskanteeseen, joka koskee sellaisen

152 — Ks. Dänzer-Vanotti, W.: Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften beschränkt vorläufigen Rechtsschutz, *BB* 15, 30.5.1991, s. 1015.

153 — Ks. esim. Green, N. ja Barav, A.: National Damages for Breach in the National Courts of Community Law, 1986, *YEL* 6, s. 55, erityisesti s. 117.

154 — Ratkaisuehdotuksen 172 kohta.

151 — Edellä alaviiteessä 77 mainittu Barav, A., s. 297.

yhteisön oikeuden säännöksen rikkomista, jolla on välitön oikeusvaikutus, ei sovelleta rajoittavia täytäntöönpanon edellytyksiä, jotka vastaisivat 215 artiklan edellytyksiä. Asiassa Dekker¹⁵⁵ työnantajan tuottamusta oli itse yhteisön oikeuden rikkominen eli syrjivä toimi.

VII — *Yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvan jäsenvaltion vastuun syntymistä koskevat vähimmäisedellytykset*

147. Vaikka periaate, jonka mukaan yhteisön oikeuteen kotivaltiotaan vastaan vetoavat yksityiset voivat saada korvausta valtioltaan, perustuukin yhteisön oikeuteen, tämän oikeuden toteuttamisen aineelliset ja muodolliset edellytykset tutkitaan kansallisen oikeuden mukaan.¹⁵⁶ Asiassa Francovich annetussa tuomiossa erotettiin selvästi toisistaan ”perustamissopimuksella luotuun järjestelmään kuuluva”¹⁵⁷ ja ”yhteisön oikeudessa säädetty” jäsenvaltion vastuun periaate¹⁵⁸ vahingonkorvauskanteeseen¹⁵⁹ liittyvistä prosessisäännöistä¹⁶⁰.

148. Tältä osin asiassa Francovich annetussa tuomiossa otettiin tärkeä askel eteenpäin:

155 — Mainittu edellä alaviiteessä 62.

156 — Asia Francovich, tuomion 42 kohta.

157 — Asia Francovich, tuomion 35 kohta.

158 — Asia Francovich, tuomion 37 kohta.

159 — On huomattava, että vuodesta 1980 yhteisöjen tuomioistuin on varoittanut kansallisia tuomioistuimia soveltamasta valtion sisäisten riitojen käsittelyssä perustamissopimuksen 215 artiklan oikeudenkäyntiin liittyviä määräyksiä (yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 43 artiklan mukainen vanhentumisaika)(yhdistetyt asiat 119/79 ja 126/79, Lippsche Hauptgenossenschaft ja Westfälische Central-Genossenschaft, tuomio 12.6.1980, Kok. 1980, s. 1863, 9 kohta).

160 — Asia Francovich, tuomion 42 kohta.

vaatimus siitä, että yksityisellä on vähimmäissuoja, kun hän pyrkii saamaan takaisin yhteisön oikeuden vastaisen veron, ei ole aiheuttanut monia vaikeuksia. Tältä osin kansalliset järjestelmät lähes vastaavat toisiaan. Valtion korvausvastuun osalta asia on toisin. Kansalliset säännökset ovat hyvin erilaisia. Vaikka onkin helppo ymmärtää, miksi valtiolle voi lainsäätäjänä syntyä vastuu ainoastaan hyvin tiukoin edellytyksin, on yllättävää todeta, että tietyissä jäsenvaltioissa valtion hallintoviranomaisen toimia koskevalle vastuulle on asetettu erityisen ankarat edellytykset.

149. Edellä mainitussa asiassa Francovich annetussa tuomiossa viitataan asiassa San Giorgio annettuun tuomioon, jonka antamisen jälkeen on katsottu, että valtioiden itsemääräämisoikeuden rajoina ovat syrjäntäkiellon periaate ja tehokkuusperiaate. Kansallisessa lainsäädännössä on oltava oikeussuojakeino, jolla turvataan yhteisön oikeuden mukaiset yksityisten oikeudet.¹⁶¹

150. Yhteisöjen tuomioistuimen asiana on siis määritellä yksityisen vähimmäissuoja, kun tämä vaatii valtiolta vahingonkorvausta yhteisön oikeuden rikkomisesta, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo tehnyt aiheettomasti suoritettujen maksujen palauttamisen ja täytäntöönpanon lykkäämisen osalta. A. Barav ja D. Simon ovat jo vuonna 1987 esittäneet, että yhteisöjen tuomioistuin

161 — Asia Francovich, tuomion 42 kohta.

vahvistaisi ”— yhteisön oikeudessa yksityisten suojalle asetetut vaatimukset valtiotavallan vastuun osalta”.¹⁶²

151. Mitkä ovat yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvan sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun edellytykset? Perinteiset kolme vahingonkorvauskanteen edellytystä ovat vahingon aiheutumisperuste, vahingon syntyminen sekä syy-yhteys; näiden lisäksi esitän kysymyksen siitä, onko tämän vastuun syntymisen edellytyksenä se, että asiassa on annettu tuomio jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä, ja kysymyksen rinnakkaisten oikeussuojakeinojen käyttämistä koskevasta oikeudenkäyntiväitteestä.

A — Vahinko on aiheutunut yhteisön oikeuden rikkomisesta

152. Asiassa Francovich annetussa tuomiossa ei mainita sanoja tuottamus tai vahingonvaara. Mitä tarkoitetaan tuomiossa käytetyllä käsitteellä yhteisön oikeuden rikkominen?

153. Tuomiossa ei mainita perustamissopimuksen 215 artiklaa eikä niitä tiukkoja edellytyksiä, joiden on täyttyttävä, jotta yhteisölle seuraisi vastuu sen lainsäädäntötoimista. Temple Lang on selittänyt seuraavasti synn tähän: ”The failure of a state to implement a directive is a concrete, readily identifiable, formal violation of Community law for which no justification is permitted. There is therefore no reason to say that, if a state is

liable at all for non-implementation of a directive, it should be liable only when the other requirements for the non-contractual liability of the Community are also fulfilled”,¹⁶³ ja täytäntöönpanon laiminlyönnin on määritelty olevan ”— a simple failure to fulfill a precise non-discretionary commitment clearly imposed by Article 189 of the EEC Treaty”.¹⁶⁴

154. Jäsenvaltiot eivät voi valita, panevatko ne säännökset täytäntöön vai eivät. Asiassa Francovich jäsenvaltioilla oli kuitenkin ”— laaja harkintavalta vakuuslaitoksen organisaation, toiminnan ja rahoituksen osalta”,¹⁶⁵ mistä kertoo se, että yhteisöjen tuomioistuin ei katsonut niillä direktiivin 80/987/ETY¹⁶⁶ säännöksillä olevan välitöntä oikeusvaikutusta, jotka koskevat vakuuden antajan henkilöllisyyttä.¹⁶⁷

155. Koska jäsenvaltiolla oli tällainen laaja harkintavalta (vahvistettu kaksi vuotta myöhemmin asiassa Wagner Miret annetussa

163 — ”New Legal Effects Resulting from the Failure of States to Fulfill Obligations under European Community Law: The Francovich Judgment”, *Fordham International Law Journal*, 1992—1993, nro 16-1, s. 1, erityisesti s. 18.

164 — Sama.

165 — Asia C-334/92, Wagner Miret, tuomio 16.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6911, 17 kohta).

166 — Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20 päivänä lokakuuta 1980 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 283, s. 23).

167 — Asia Francovich, tuomion 26 kohta.

162 — Mainittu edellä alaviiteessä 150, s. 174.

tuomiossa ¹⁶⁸), yhteisöjen tuomioistuin ei katsonut, että kyseessä olisi ollut törkeä tuottamus tai ylemmäntasaisen oikeussäännön vakava ja ilmeinen rikkominen.

156. Jäsenvaltio on velvollinen panemaan säännökset täytäntöön, ja sitä sitoo velvollisuus *tuloksen* suhteen: jo se seikka, ettei tulosta ole saavutettu, riittää jäsenvaltion vastuun syntymiseen.

157. Näin ollen kun kansallisella lainsäätäjäällä ei ole harkintavaltaa ja kun sitä sitovat sellaisen direktiivin säännökset, joka sen on pantava täytäntöön, ei voida vaatia, että olisi todistettava ylemmäntasaisen oikeussäännön vakava ja ilmeinen rikkominen. Pelkkä perustamissopimuksen 189 ja 5 artiklassa tarkoitetun ensisijaisuusperiaatteen loukkaaminen voi riittää jäsenvaltion vastuun syntymiseen, kunhan loukkaaminen vaikuttaa yksityistä suojaavaan oikeuteen. ¹⁶⁹ Edellä mainittu Cour administrative d'appel de Paris'n asiassa Dangeville antama tuomio on esimerkki tämän periaatteen soveltamisesta: ”— EY:n perustamissopimuksen määräyksistä ja erityisesti 5 artiklasta seuraa, että Ranskan valtion on ryhdyttävä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin sille perustamissopimuksen mukaan kuuluvien velvoitteiden täyttämiseksi; — — yksi näistä velvollisuuksista on yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneiden lainvastaisten seurausten mitätöiminen joko välittömästi tai jos se on

mahdotonta, turvaamalla rikkomisesta aiheutuneiden vahinkojen tehokas korjaaminen; — — näin ollen se seikka, että veronmaksaja väittää, että häntä on verotettu sellaisen lain säännöksen nojalla, joka on ristiriidassa yhteisön direktiivin tavoitteiden kanssa, ja että veronmaksaja on pyytänyt tuloksetta veroasioita käsittelevää tuomioistuinta jättämään soveltamatta kyseistä verosäännöstä, eikä tuomioistuin ole katsonut, että tähän ristiriitaan voitaisiin perustellusti vedota, ei voi sellaisenaan estää asianosaista vaatimasta perustamissopimuksesta ilmenevien velvollisuuksien perusteella — — sellaisen vahingon korvaamista, joka hänelle on aiheutunut siitä, ettei direktiivin tavoitteita ole saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä”.

158. Myös tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä 25 päivänä heinäkuuta 1985 annettu neuvoston direktiivi 85/374/ETY ¹⁷⁰, jolla luodaan oikeuksia yksityisille, voi olla pohjana vahingonkorvauskanteelle valtiota vastaan, jos valtio ei ole pannut kyseistä direktiiviä täytäntöön.

159. On totta, että asiassa Francovich oli kyseessä täydellinen täytäntöönpanon laiminlyönti, koska Italian valtio vaati tuloksetta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevan kanteen hylkäämistä vetoamalla aikaisempaan kansalliseen lainsäädäntöön. ¹⁷¹

168 — Mainittu edellä alaviitteessä 165.

169 — Asiassa Francovich antamassaan ratkaisuehdotuksessa julkisasiamies Mischo katsoi, että tilanne, jossa direktiivin täytäntöönpano on laiminlyöty, on lähes sama kuin tilanne, jossa hallintoviranomaisella on velvollisuus panna laki täytäntöön (47 kohta).

170 — EYVL L 210, s. 29.

171 — Asia 22/87, komissio v. Italia, tuomio 2.2.1989 (Kok. 1989, s. 143).

160. Vastuuta koskevaan kysymykseen on löydettävä vivahteikkaampi näkökulma, kun kyseessä on taitamaton tai lievästi virheellinen monimutkaisen yhteisön säädöksen täytäntöönpano tai sen vaatimusten väärä tulkinta hyvässä uskossa. Virheet voivat johtua myös anteeksiannettavasta erehdyksestä: jos yhteisön säädös on taitamattomasti laadittu ja sekava, vastuullisena ei voida pitää jäsenvaltiota vaan neuvostoa ja komissiota, koska jäsenvaltion tehtävänä on ainoastaan täytäntöönpano.¹⁷² Tässä ei ole kyseessä samanlainen asia kuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisessä, joka voidaan ”antaa anteeksi” ainoastaan poikkeuksellisista syistä. Koska tämän kanteen tarkoituksena on turvata yhteisön oikeuden noudattaminen, se on objektiivinen. Kanne tutkitaan, vaikka riidanalainen toiminta ei ole aiheuttanut vahinkoa tai vaikuttanut rajoittavasti yhteismarkkinoihin.¹⁷³ Sitä vastoin vahingonkorvausmenettelyn luonne on subjektiivinen, koska huomioon on otettava sekä tuottamuksen aste että vahingon laajuus.

161. Mitkä ovat yhteisön oikeudessa asetetut vaatimukset muissa kuin direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiä koskevissa tapauksissa? Valtiolle voi syntyä vastuu laiminlyönneistä (se on esimerkiksi pitänyt voimassa lainvastaiset säännökset tai jättänyt toteuttamatta yhteisön oikeuden soveltamisen edellyttämät toimet). Vastuu voi myös seurata varsinaisista rikkomisista, kuten yhteisön oikeuden vastaisen lainsäädännön säätämisestä.

162. On helppoa todeta, *mitä ei kuulu* yhteisön oikeuden rikkomisen käsitteen alaan. Olisi tehokkuusperiaatteen vastaista vaatia todisteita tahallisuudesta tai virkavalan väärinkäytöstä (*misfeasance in public office*). Sitä vastoin hyvin lievä tuottamus tai anteeksiannettava huolimattomuus eivät voi olla riittäviä syitä jäsenvaltion vastuun syntyymiseen. Kun otetaan huomioon yhteisön oikeuden nopea kehittyminen monimutkaiseksi kokonaisuudeksi, näin ankaraa seurausta ei voida sallia. Mielestäni se olisi oikeusvarmuuden periaatteen vastaista.

163. On vaikeampaa todeta, *mitä kuuluu* yhteisön oikeuden rikkomisen käsitteen alaan.

164. Yhteisön oikeuden selkeän säännöksen (tai yhteisöjen tuomioistuimen jo tulkitseman säännöksen) rikkominen tai toistuva rikkominen — tai jatkuva rikkominen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisestä koskevasta tuomiosta huolimatta — on sellainen törkeä tuottamus, josta on seurattava jäsenvaltion vastuu. Mielestäni törkeää tuottamusta on se, että jäsenvaltio kieltäytyy myöntämästä eläviä eläimiä koskevia vientilisenssejä sillä perusteella, että vastaanottava teurastamo ei noudata yhteisön säännöksiä, vaikka 1) tämä valtio ei pysty näyttämään toteen tällaista yhteisön oikeuden rikkomista ja perustaa päätöksensä siihen, että olemassa on huonon kohtelun *vaara*;¹⁷⁴ 2) komissio oli huomauttanut tälle valtiolle useita

172 — Yhdistetyt asiat 106/87—120/87, Asteris ym., tuomio 27.9.1988 (Kok. 1988, s. 5515, 18 kohta).

173 — Asia 95/77, komissio v. Alankomaat, tuomio 11.4.1978 (Kok. 1978, s. 863, 13 kohta).

174 — Ennakkoratkaisupyyntöä koskevan päätöksen 7 kohta. Lisäksi näyttää siltä, että British Meatille ja Livestock Commissionille oli vakuutettu, että kyseinen teurastamo on hyväksytty teurastamo ja että siellä toimitaan yhteisön direktiivin mukaisesti.

kuukausia aikaisemmin, että tällaiset vasta-
toimet ovat yhteisön oikeuden vastaisia.¹⁷⁵

165. Vastaavasti katson, että kun jäsenvaltio
säättää lain sellaisella alalla, joka selvästi kuu-
luu perustamissopimuksen soveltamisalaa,
ja laissa säädetään nimenomaisesti sen alu-
eelle sijoittautumiseksi kansallisuutta kos-
keva edellytys, jota ei voida perustella
yhteisön oikeudella, tälle valtiolle syntyy
korvausvastuu, jonka on oltava helposti pan-
tavissa täytäntöön.

166. Yhteisön oikeuden vastaista ei ole sel-
lainen kansallinen lainsäädäntö tai oikeus-
käytäntö, jonka mukaan valtion korvausvas-
tuu voi syntyä pelkän tuottamuksen
perusteella (*faute simple*), mutta tärkeää on,
että yhteisön oikeuden rikkomista koskevalle
valtiota vastaan nostetulle vahingonkorvaus-
kanteelle asetetaan samat edellytykset kuin
samanlaiselle kansalliseen oikeuteen perustu-
valle vahingonkorvauskanteelle.

167. Ranskan valtion on katsottu olevan vas-
tuussa vahingosta, joka oli aiheutunut Bel-
giassa asuvalle ja Ranskassa työskentelevälle
työnhakijalle, kun Ranskan viranomaiset oli-
vat tuottamuksellisesti antaneet epäselvää

tietoa hänelle kuuluvan työttömyyskorvauk-
sen edellytyksistä.¹⁷⁶ On huomattava, että
valtion korvausvastuun katsottiin syntyneen,
vaikka kyse oli asetuksen (ETY) N:o
1408/71¹⁷⁷ erään säännöksen tulkinnasta,
josta toinen tuomioistuin esitti *myöhemmin*
ennakkoratkaisukysymyksen yhteisöjen tuo-
mioistuimelle.

168. Tämän tuottamuksen arviointi riippuu
myös siitä, millainen harkintavalta ja liikku-
mavara tällä valtiolla on alalla, jota se säänte-
lee.

169. Tämä on mielestäni asiassa Francovich
annetun tuomion antama tärkein opetus:
*jäsenvaltion vastuun syntymisen edellyttämä
tuottamuksen aste riippuu yhteisön valtiolle
asettaman velvollisuuden laadusta ja rikko-
misen luonteesta.*¹⁷⁸ Jos jäsenvaltio on rikko-
nut yhteisön oikeutta alalla, jossa sen toimi-
valta on sidottu, vastuun on voitava syntyä
helpommin kuin jos rikkominen on tapahtu-
nut alalla, jossa sillä on laaja harkintavalta.

170. Erästä viimeaikaisesta Ranskan Cour
de cassationin antamasta tuomiosta ilmenee,
että valtion korvausvastuuta koskevan

176 — Asia Aubin, Conseil d'État françaisin tuomio 20.1.1988,
Recueil Lebon, s. 20.

177 — Sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella
liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjä-
seniinsä 14 päivänä kesäkuuta 1971 annettu neuvoston ase-
tus (EYVL L 149, s. 2).

178 — Ks. asia Francovich, tuomion 38 kohta.

175 — Suullisessa käsittelyssä esitetyistä huomautuksista ilmenee,
että komissio oli ilmoittanut kantansa Yhdistyneen kuning-
askunnan hallitukselle jo heinäkuussa 1992.

järjestelmän on joustettava sen mukaan, kuinka laaja harkintavalta viranomaisilla on.

171. Asia koski valtion korvausvastuuta tapauksessa, jossa sen oikeusasiain hallinto oli menetellyt virheellisesti, ja Ranskan Cour de cassation¹⁷⁹ katsoi, että kyseinen oikeusministeriön 10.10.1980 annettu hallinnollinen soveltamisohje, jossa määrättiin yleinen syyttäjänvirasto ryhtymään rikosoikeudenkäynteihin niitä yrityksiä vastaan, jotka olivat mainostaneet maahantuotuja alkoholijuomia juomien vähittäismyyntiä koskevan lain L 17 ja L 18 pykälän vastaisesti, oli *törkeää tuottamus*, josta seurasi valtion korvausvastuu, koska yhteisöjen tuomioistuin oli todennut, että alkoholin mainostamista koskevat Ranskan säännökset olivat syrjiviä ja perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisia.¹⁸⁰

172. Näin ollen *yhteisön oikeuden rikkomista koskevan edellytyksen osalta* yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvaa jäsenvaltion vastuuta ei pidä rinnastaa perustamissopimuksen 215 artiklassa tarkoitettuun vastuuseen. Tällaisesta rinnastuksesta seuraisi se, että olisi miltei mahdotonta asettaa valtio korvausvastuuseen, kuten käy ilmi Court of Appealin asiassa Bourgoin vastaan Ministry of Agriculture, Fisheries and Food antamasta

tuomiosta¹⁸¹, joka perustui sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Esitän tässä päinvastaisen ehdotuksen. Kuten jäsenvaltion vastuuta yhteisön oikeuden rikkomista koskevissa kysymyksissä, edellytysten, jotka asetetaan yhteisön lainsäädäntötoimista yhteisölle aiheutuvalla vastuulla, pitäisi tuottamuksen osalta *vaihdella sen mukaan, kuinka laaja harkintavalta yhteisön lainsäätäjällä asiassa on*. Oikeusopissa on jo kauan esitetty tällaista muutosta 215 artiklan tulkintaan: ”Ei ole perusteltua, että samaa vahingonkorvausvastuuta sovellettaisiin neuvoston antamiin perusasetuksiin ja asetuksiin, jotka komissio on antanut neuvoston valtuuttamana. Jollei neuvoston asemaa voida verrata demokraattisesti valitun lainsäätäjän asemaan, sama pätee sitäkin suuremmalla syyllä komission osalta”.¹⁸²

173. Tämä on myös muutos, johon yhteisöjen tuomioistuin on jo ryhtynyt yhteisön vastuuta EHTY:n perustamissopimuksen osalta koskevassa asiassa seuraavasti:

” — — jotta voitaisiin arvioida yhteisön vastuun syntymisen edellyttämää tuottamuksen astetta riippumatta siitä, perustuuko vastuu 34 tai 40 artiklaan, joissa kummassakaan ei tarkenneta tätä, kuten on todettu, on syytä

179 — Kaupallisia asioita käsittelevän jaoston asia 419 P, United Distillers, John Walker ja Tanqueray Gordon v. Agent judiciaire du trésor public et ministère de la Justice, tuomio 21.2.1995, Le Quotidien juridique, 1995, nro 27, s. 6.

180 — Asia 168/78, komissio v. Ranska, tuomio 27.2.1980 (Kok. 1980, s. 347) ja asia 152/78, komissio v. Ranska, tuomio 10.7.1980 (Kok. 1980, s. 2299).

181 — Mainittu edellä.

182 — Joliet, R.: Le contentieux des Communautés européennes, 1981, s. 270.

tutkia niitä aloja ja edellytyksiä, joilla yhteisön toimielin toimii. Tämän osalta on erityisesti otettava huomioon niiden kysymysten monimutkaisuus, joita toimielimen on säänneltävä, lainsäädännön soveltamisen vaikeudet ja sen harkintavallan laajuus, joka toimielimellä lainsäädännön perusteella on”.¹⁸³

B — Onko yhteisön oikeuden rikkomista koskevan jäsenvaltiota vastaan nostettavan vahingonkorvauskanteen edellytyksenä jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva tuomio?

174. Valtiota vastaan sen toimista nostettu vahingonkorvauskanne, josta säädetään kansallisessa lainsäädännössä, on yhteisön oikeuden mukainen ainoastaan, jos sillä taataan yhteisön oikeuteen vetoavan yksityisen intressien tehokas suojaaminen.

175. Tästä seuraa, että tällaisen kanteen osalta on noudatettava aivan erityisesti syrjäntäkiellon periaatetta ja tehokkuusperiaatetta, jotka yhteisöjen tuomioistuimien on esittänyt aiheettomasti suoritettujen maksujen palauttamista ja väli toimia koskevissa asioissa ja jotka se on vahvistanut asiassa Francovich antamassaan tuomiossa.¹⁸⁴ Valtiota vastaan nostettua vahingonkorvauskannetta ei pidä

hylätä ainoastaan sillä perusteella, että se perustuu yhteisön oikeuden rikkomiseen.

176. Tehokkuusperiaatteella on tässä erityinen seuraus: useistakin syistä *kyseinen jäsenvaltio ei voi asettaa vastuunsa syntymisen edellytykseksi jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa tuomiota*. Tällaisen edellytyksen asettamisella

— vaikeutettaisiin vahingonkorvauskanteen nostamista, koska tiedetään, että yksityisellä on ainoastaan välillinen ja epävarma mahdollisuus vaikuttaa jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan menettelyyn ryhtymiseen, koska tällainen menettely ei ole hänen käytettävissään;

— ei otettaisi huomioon pätemättömyydestä tai tulkinnasta annettujen ennakkoratkaisujen merkityksellisyyttä¹⁸⁵ (Tribunal administratif de Paun asiassa Steinhauer¹⁸⁶ 12.11.1985 antamassa tuomiossa Ranskan valtio velvoitettiin korvaamaan vahinko, joka oli aiheutunut siitä, että yhteisön oikeuden vastaisia kansallisia toimenpiteitä sovellettiin, vaikka niiden yhteisön oikeuden vastaisuus oli todettu tulkintaa koskevassa ennakkoratkaisussa);

183 — Yhdistetyt asiat C-363/88 ja C-364/88, Finsider ym. v. komissio, tuomio 30.1.1992 (Kok. 1992, s. I-359, 24 kohta).

184 — Asia Francovich, tuomion 43 kohta.

185 — Pätevyyttä koskevista tuomioista ks. asia 66/80, International Chemical Corporation, tuomio 13.5.1981 (Kok. 1981, s. 1191, 13 kohta).

186 — Ei julkaistu, mutta D. Simon ja A. Barav ovat maininneet tämän tuomion edellä alaviiteessä 150 mainitussa kirjoituksessaan, s. 172.

- estettäisiin nopea vahingon korvaaminen, koska asia lykättäisiin odottamaan jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa tuomiota, ja estettäisiin niiden vahinkojen korvaaminen, jotka syntyivät ennen tämän tuomion antamista;
- unohdettaisiin se seikka, että mikään ei estä kansallista tuomioistuinta toteamasta, että jokin *kansallisen oikeuden* päätös tai säädös on yhteisön oikeuden vastainen (yhteisöjen tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta tutkia *yhteisön* säädösten ja toimien pätevyyttä);
- jätettäisiin huomiotta asiassa Waterkeyn ym. annettu tuomio¹⁸⁷, jonka mukaan ”— yksityisiä hyödyttävät oikeudet johtuvat niistä yhteisön oikeuden säännöksistä, joilla on välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioiden kansallisessa oikeusjärjestyksessä —”¹⁸⁸ eivätkä mahdollisesta tuomiosta, jossa todetaan, että jäsenyyssvelvoitteita ei ole noudatettu.

177. Lopuksi tällainen edellytys tekisi vahingonkorvauskanteen mahdottomaksi tämän pääasian kaltaisissa tapauksissa, sillä asiaa ei olisi tarpeen tutkia, koska viranomaisten toimien yhteisön oikeuden vastaisuus johtuisi — perustelujeni mukaan — ennakkoratkaisupyyntöön annetusta tuomiosta eikä jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevasta tuomiosta. Eräät kansalliset tuomioistuimet, jotka ovat jo todenneet, että jäsenvaltio on vastuussa yhteisön oikeuden

rikkomisesta, ovat ensin todenneet, että jäsenvaltio on jättänyt noudattamatta jäsenyyssvelvoitteitaan, jolloin on voitu katsoa, että yhteisön oikeutta on rikottu. Ei ole kuitenkaan selvää, onko kansallinen tuomioistuin katsonut tämän jäsenvaltion vastuun syntymisen edellytykseksi. Lyhyesti sanottuna: jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva tuomio ei ole vahingonkorvauskanteen välttämätön edellytys. Se voi olla *riittävä* edellytys. Tällaisen tuomion olemassaolo voi olla merkityksellinen sovellettaessa kansallisia prosessisääntöjä: tämän osalta ajattelen erityisesti sen ajankohdan määrittämistä, josta määräaika alkaa kuluu. Lisäksi jäsenyyssvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion olemassaolon pitäisi helpottaa jäsenvaltion vastuun syntymistä. Mielestäni tämä seuraa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, jonka mukaan perustamissopimuksen 169 artiklan mukainen kanne on voitu tutkia, vaikka jäsenyyssvelvoitteiden rikkominen on lakannut komission perustellussa lausunnossaan asetaman määräajan jälkeen.¹⁸⁹ Lisäksi, valtiolla on ollut oikeudenkäyntiä edeltävän menettelyn aikana aikaa tarkistaa kantaansa. Näin ei ole tapauksessa, jossa yhteisöjen tuomioistuin antaa ennakkoratkaisun.¹⁹⁰

C — Vahinko

178. Laki säädetään määritelmänsä mukaan koskemaan laajaa joukkoa oikeussubjekteja. Tämän vuoksi yhteisön oikeudella ei pidä estää sitä, että jotta jäsenvaltiolle voisi syntyä vastuu, se edellyttää, että vahinko on erityinen, että se on aiheutunut rajatulle määrälle

187 — Yhdistetyt asiat 314/81, 315/81, 316/81 ja 83/82, Waterkeyn ym., tuomio 14.12.1982 (Kok. 1982, s. 4337).

188 — Asia Waterkeyn ym., tuomion 15 kohta.

189 — Ks. edellä alaviiteessä 68 mainittu oikeuskäytäntö.

190 — Ks. alaviiteessä 79 mainittu Van Gervenin artikkeli.

oikeussubjekteja ja että se ei ole tavanomainen eli että se ei esimerkiksi kuulu kyseisen alan yrittäjien toimintaan liittyviin tavanomaisiin riskeihin.

179. Useissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä lainsäätäjän vastuun syntyminen edellytyksiksi on säädetty ankaria korvattavaa vahinkoa koskevia sääntöjä. Vahingon on oltava epätavanomainen ja erityinen.¹⁹¹

180. Myös yhteisön oikeudessa on sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun osalta omaksuttu tämä ankara lähestymistapa.

181. Esimerkiksi asiassa Mulder ym. vastaan neuvosto ja komissio antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että ”— laiminlyödessään täysin — tarkoin määritellyn taloudellisten toimijoiden ryhmän erityisen tilanteen huomioonottamisen — yhteisön lainsäätäjä on rikkinut ilmeisellä ja vakavalla tavalla harkintavaltansa rajat, ja näin rikkinut riittävän ilmeisesti ylemmäntasoisista oikeussääntöä”.¹⁹²

182. Asiassa Dumortier frères ym. vastaan neuvosto antamassaan tuomiossa¹⁹³ yhteisöjen tuomioistuin tutki vahingonkorvauskanteen ja katsoi, että syrjintäkiellon periaatteen loukkaaminen

” — — koski rajoitettua ja tarkoin määritellyä taloudellisten toimijoiden joukkoa”.¹⁹⁴

183. Vahinkoa voi olla saamatta jäänyt voitto tai jopa ”menetetty mahdollisuus”, kunhan se on varma. Sellaista vahinkoa ei voida korvata, joka johtuu ”lähinnä spekulatiivisista seikoista”.¹⁹⁵

184. Millaista korvausta vahinkoa kärsinyt voi vaatia?

185. Yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Marshall II antaman tuomion¹⁹⁶ jälkeen on ollut selvää, että jäsenvaltio ei voi rajoittaa sukupuoleen perustuvan syrjinnän kohteena olleen henkilön korvauksen määrää, koska yhteisöjen tuomioistuimen tulkitseman yhteisön johdetun oikeuden mukaan hänelle kuuluu täysi korvaus.

191 — Vrt. Saksan oikeuden käsite ”Sonderopfer” (Bundesgerichtshofin tuomiot 10.6.1953, BGHZ 6, s. 270, ja 25.4.1960, BGHZ 32, s. 208) ja edellä alaviiteessä 113 mainitussa asiassa Société anonyme des produits laitiers ”La Fleurette” Conseil d’État français antamassa tuomiossa oleva ”epätavanomaisen ja erityisen” vahingon käsite.

192 — Edellä alaviiteessä 137 mainittu asia, tuomion 12 kohta.

193 — Yhdistetyt asiat 64/76, 113/76, 167/78, 239/78, 27/79, 28/79 ja 45/79, Dumortier frères ym. v. neuvosto, tuomio 4.10.1979 (Kok. 1979, s. 3091).

194 — Asia Dumortier frères ym. v. neuvosto, tuomion 11 kohta.

195 — Edellä alaviiteessä 100 mainittu asia Kampfmeier ym. v. komissio, s. 343.

196 — Asia Marshall II, tuomion 34 kohta.

186. Kun kyse on yhteisön oikeuden rikkomisesta seuraavasta jäsenvaltion vastuusta, vahinkoa kärsineen on saatava täysi korvaus. Täyden korvauksen periaatteen (*restitutio in integrum*) mukaan vahinkoa kärsinyt oikeussubjekti ainoastaan asetetaan taloudellisesti siihen tilanteeseen, jossa se olisi ollut, jos yhteisön oikeutta ei olisi lainkaan rikottu. Edellä mainitussa asiassa Dumortier frères ym. vastaan neuvosto antamassaan ratkaisuehdotuksessa¹⁹⁷ julkisasiamies Capotorti esitti, että tämä on jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteinen periaate. Yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut tämän periaatteen perustamissopimuksen 215 artiklaa koskevissa tapauksissa: ”— yhteisön maksettavaksi määrättävän vahingonkorvauksen määrän on vastattava sen aiheuttaman vahingon määrää”.¹⁹⁸

D — Syy-yhteys

187. Syy-yhteyden arviointi kuuluu kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan.

188. Tähän liittyy hankala kysymys, jonka ratkaisemista perustamissopimuksen 215 artiklaan liittyvä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö voi helpottaa. Onko vahinkoa kärsineen huolimattomuus sellainen syy, joka voi vapauttaa yhteisön vastuusta tai rajoittaa tätä vastuuta?

197 — Asia Dumortier frères ym. v. neuvosto, ratkaisuehdotuksen 4 kohta.

198 — Edellä alaviiteessä 137 mainittu asia Mulder ym. vastaan neuvosto ja komissio, tuomion 34 kohta.

189. Julkisasiamies Trabucchi tutki asiassa Compagnie Continentale France vastaan neuvosto¹⁹⁹ antamassaan ratkaisuehdotuksessa vahinkoa kärsineen huolimattomuuden seurauksia ja esitti seuraavaa: ”— vahinkoa kärsineen mahdollinen huolimattomuus on rinnakkainen syy, ja se saattaa myös katkaista syy ja seurauksen välisen yhteyden todetun lainvastaisen menettelyn ja aiheutuneen vahingon väliltä”.²⁰⁰

190. Todeten, että

” — — koska yritys on kokenut vientiyrittäjä, ja se oli saanut täydelliset tiedot markkinaolosuhteista, siltä ei jäänyt huomaamatta eikä se missään tapauksessa voinut olla huomaamatta, että tilanne oli tällainen (maailmanmarkkinahintojen muutos, joka johti kompensaaion vähentämiseen) sopimusten tekemishetkellä ja että siitä johtuisi tällaisia seurauksia kompensaaion osalta”,

yhteisöjen tuomioistuin katsoi tässä asiassa antamassaan tuomiossa, että

” — — näin ollen väitetty vahinko ei ole aiheutunut neuvoston toiminnasta”.²⁰¹

199 — Asia 169/73, Compagnie Continentale France v. neuvosto, tuomio 4.2.1975 (Kok. 1975, s. 117).

200 — S. 151 ja 152, kursivointi kirjoittajan. Ks. myös edellä alaviiteessä 137 mainittu asia Mulder ym. v. neuvosto ja komissio, julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotuksen 38 kohta.

201 — Asia Compagnie Continentale France v. neuvosto, tuomion 28 ja 32 kohta.

Vahinkoa kärsineen kanne ei siis menestynyt, mutta ei siksi, että se olisi vaikuttanut vahingon syntymiseen vaan siksi, että se oli laiminlyönyt ryhtyä tarpeellisiin toimenpiteisiin vahingon välttämiseksi tai sen vähentämiseksi.

hänen oikeutensa on säilyttävä. Vahingonkorvauskanteen nostamisen tässä määräajassa on katsottava olevan ”riittävä huolellisuutta”;

191. Yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltävänä olevasta asiasta *Brasserie du pêcheur*²⁰² ilmenee vahinkoa kärsineen aiheuttaman syy-yhteyden katkeamisen merkitys sellaisessa tapauksessa, jossa on kyse yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvasta jäsenvaltion vastuusta.

— vahinkoa kärsineen *tuottamus* voi vapauttaa lainsäätäjän vastuusta osittain tai kokonaan, mutta onko se tuottamusta, jos vahinkoa kärsinyt ei ole nostanut vahingonkorvauskannetta, mutta kanteen nostamiselle säädetty määräaika ei ole vielä päättynyt?

192. Esitän tähän seuraavat neljä huomautusta:

— syy-yhteyden arviointi kuuluu kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan:

— mielestäni on virhe väittää, että vahinkoa kärsinyt on toimimattomuudellaan vaikuttanut vahingon syntymiseen. Vahinko on syntynyt ennen vahinkoa kärsineen laiminlyöntiä. Vahinko on syntynyt riippumatta hänen toiminnastaan (tai sen laiminlyönnistä).

— yhteisöjen tuomioistuin esitti asiassa *Mulder ym. vastaan neuvosto ja komissio antamassaan tuomiossa*²⁰³ seuraavaa: ”— jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteinen yleinen periaate, jonka mukaan välttyäkseen joutumasta itse vastaamaan vahingosta vahinkoa kärsineen on osoitettava toimineensa riittävän huolellisesti rajoittaakseen vahingon mahdollisimman vähäiseksi”.²⁰⁴ Yleistäen voidaan sanoa, että vahinkoa kärsineen huolimattomuuden tai toimenpiteiden laiminlyönnin seuraamuksena on *vanhentuminen*. Kun vahinkoa kärsinyt toimii määräajassa,

E — Rinnakkaisten oikeussuojakeinojen käyttämistä koskeva oikeudenkäyntiväite

193. Olennainen kysymys sitä vastoin on se, voiko sellainen kansallinen lainsäädäntö olla yhteisön oikeuden vastainen, jossa vaaditaan, että muut oikeussuojakeinot on käytettävä ennen kuin vahingonkorvauskanne voidaan nostaa, niin kuin edellä mainitussa asiassa *Wagner Miret* annettussa tuomiossa tunnutaan ehdotettavan.

202 — Mainittu edellä alaviitteessä 35.

203 — Mainittu edellä alaviitteessä 137.

204 — *Asia Mulder ym. v. neuvosto ja komissio*, tuomion 33 kohta.

194. Voiko vahinkoa kärsinyt vedota valtion korvausvastuuseen, jos hän ei ole joko tahallaan tai huolimattomuudesta lopettanut vahingollisia vaikutuksia käyttämällä olemassa olevia oikeussuojakeinoja? Onko vahingonkorvauskanne toissijainen sellaiseen kanteeseen nähden, jolla voidaan lopettaa toimen vahingolliset vaikutukset?

195. Tällainen näyttää olevan Saksan²⁰⁵ ja Tanskan²⁰⁶ vahingonkorvausta koskevien yleisten sääntöjen mukainen kanta.

196. Tutkin ensin vaatimusta kaikkien oikeussuojakeinojen käyttämisestä tapauksessa, jossa on kyseessä yhteisöjen tuomioistuimessa nostettu kanne.

197. Verrattuna muihin kanteisiin, jotka voidaan nostaa suoraan yhteisöjen tuomioistuimessa, vahingonkorvauskanteella on lähes täydellisen *riippumaton* asema, jollei oteta huomioon erästä poikkeusta, jonka ulottuvuus on tarkoin määriteltävä.

198. Asiassa Krohn vastaan komissio annettusta tuomiosta ilmenee,²⁰⁷ että rinnakkais-ten oikeussuojakeinojen käyttämistä koskeva oikeudenkäyntiväite voidaan esittää ainoastaan poikkeuksellisesti. Vahingonkorvauskannetta ei oteta tutkittavaksi siinä erittäin tarkoin määritetyssä tapauksessa, jossa sillä ”— pyritään sellaisen summan saamiseen, joka vastaa täsmälleen niitä maksuja, joita kantajan oli maksettava tietyn yksittäisen päätöksen nojalla, jolloin korvauskanteella pyritään itse asiassa tämän yksittäisen päätöksen peruuttamiseen”.²⁰⁸

199. Jos riidanalainen toimi on yleisesti sovellettava eikä koske ketään erikseen, rinnakkais-ten oikeussuojakeinojen käyttämistä koskevaa oikeudenkäyntiväitettä ei voida enää esittää.

200. Kansallisissa tuomioistuimissa ja yhteisöjen tuomioistuimessa nostettujen vahingonkorvauskanteiden välisestä suhteesta on todettu, että yhteisöjen tuomioistuimessa nostettu kanne jätetään tutkimatta ainoastaan, jos oikeussubjektilla oli oikeus saada kansallisissa tuomioistuimissa täysi korvaus aiheutuneesta vahingosta.²⁰⁹

207 — Asia 175/84, Krohn v. komissio, tuomio 26.2.1986 (Kok. 1986, s. 753).

208 — Asia Krohn v. komissio, tuomion 33 kohta.

209 — Ks. asia 281/82, Unifrex v. komissio ja neuvosto, tuomio 12.4.1984, 11 kohta (Kok. 1984, s. 1969); edellä alaviitteessä 140 mainittu asia Cato v. komissio, julkisasiamies Darmonin ratkaisuehdotuksen 14 kohta; ja asia 20/88, Roquette frères v. komissio, tuomio 30.5.1989, 15 kohta (Kok. 1989, s. 1553). Ks. myös em. asia Amylum ja Tunnel Refineries v. neuvosto ja komissio, tuomion 14 kohta.

205 — Bürgerliches Gesetzbuchin 839 pykälän kolmannen kohdan mukaan vahingon kärsijä ei voi nostaa vahingonkorvauskannetta, jos hänellä on käytettävissään oikeussuojakeino vahingollisten vaikutusten lopettamiseksi tai vähentämiseksi eikä hän ole käyttänyt sitä; tällainen on esimerkiksi kumoamiskanne, jolla vahinkoa aiheuttava toimi voitaisiin poistaa.

206 — Tanskan hallituksen huomautusten 3 kohta.

201. Kysymys siitä, voiko jäsenvaltio esittää rinnakkaisten oikeussuojakeinojen käyttämistä koskevan oikeudenkäyntiväitteen sitä itseään vastaan nostetussa vahingonkorvaus-oikeudenkäynnissä, on pelkästään kansallisen oikeuden alaan kuuluva kysymys eikä yhteisöjen tuomioistuimen tehtävä ole vastata siihen. Se, että kansallisessa oikeudessa edellytetään kaikkien muiden oikeussuojakeinojen käyttämistä ennen vahingonkorvauskanteen nostamista, on yhteisön oikeuden vastaista ainoastaan silloin, jos tästä periaatteesta seuraa se, että vahingonkorvauskannetta on mahdotonta tai lähes mahdotonta nostaa. Lopuksi katson, ettei minkään yhteisön oikeuden periaatteen mukaan ole edellytettävä, että jäsenvaltiot *säätäisivät* tällaisesta rinnakkaisten oikeussuojakeinojen käyttämistä koskevasta oikeudenkäyntiväitteestä. Yhteisön oikeudesta ei löydy oikeudellista perustaa sille, että kansalliset oikeussuojakeinot asetettaisiin tiettyyn järjestykseen.

VIII — Lopuksi

202. House of Lords määritteli asiassa *Factortame ym. II* antamassaan tuomiossa,²¹⁰ että vuoden 1972 *European Communities Act* tarkoitti sitä, että ”— parlamentti hyväksyi vapaaehtoisesti yhteisön oikeuden ensisijaisuuden periaatteen sen suvereenille lainsäädäntövallalle asettamat rajoitukset”.

203. Tämän tuomion antamisen jälkeen Yhdistyneen kuningaskunnan tuomioistuint met ovat tutkineet uudelleen valtion

korvausvastuun syntymisen edellytyksiä tapauksissa, joissa valtion väitetään rikko-
neen yhteisön oikeutta.

204. Näyttää siltä, että asiassa *Kinglees MBL* vastaan *Wickes* 25.6.1992 antamassaan tuomiossa²¹¹, joka koski liikkeiden aukioloa sunnuntaisin, House of Lords ei sulkenut pois sellaista mahdollisuutta, että valtiolle voisi lainsäätäjänä syntyä vastuu: ottaen huomioon asiassa *Francovich* annetun tuomion 33—37 kohdasta ilmenevät yleisperustelut ”— it is in my opinion right that in the present case your Lordships should proceed on the basis that if — the court should hold that section 47 of the Shops Act 1950 is invalid as being in conflict with Article 30 of the Treaty, the United Kingdom may be obliged to make good damage caused to individuals by the breach of Article 30 for which it is responsible”.²¹²

205. Tällaisen kehityksen on epäilemättä heijastuttava yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuvaan jäsenvaltion vastuuseen nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa.

206. Jos kansallinen tuomioistuin seuraa Court of Appealin edellä mainitussa asiassa *Bourgoin* annetun tuomion ratkaisulinjaa ja katsoo, 1) että kansallisen viranomaisen rikottua yhteisön oikeutta tämä yhteisön oikeuden rikkominen voi olla ainoastaan

210 — 1990, WLR 3, s. 818.

211 — 1992, WLR 3, s. 170.

212 — 1992, WLR 3, s. 189, A ja B.

toteavan tuomion kohteena hallinto-oikeudellisessa menettelyssä (*judicial review*) ja 2) että vahingonkorvauskanne voidaan nostaa ainoastaan siinä tapauksessa, että voidaan todistaa, että kansallisen oikeuden soveltamisessa on tapahtunut harkintavallan väärinkäyttöä, kansallisen tuomioistuimen on tutkittava tätä näkökantaa ottaen huomioon seuraavat yhteisön säännöt ja periaatteet:

1. asiassa *Apple and Pear Development Council* annetun tuomion mukaan perustamissopimuksen 34 artiklalla on välitön oikeusvaikutus;²¹³
2. yhteisön oikeudessa tarkoitettu tehokas oikeusturva ei toteudu kantajan osalta hallinto-oikeudellisessa menettelyssä (*judicial review*) annetulla rikkomisen toteavalla tuomiolla;²¹⁴
3. kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, että vahinkoa kärsineellä on ainakin mahdollisuus näyttää toteen tällaisten edellytysten täyttyminen. Vain käsitteen ”*misfeasance in public office*” laaja tulkitseminen takaisi vahinkoa kärsineen oikeuksien tehokkaan turvaamisen.

207. Lisäksi tällainen viranomaisten vastuun rajoittaminen tarkoittaisi sitä, että vastuu voi syntyä vain poikkeuksellisesti. Kun verrataan toisiinsa järjestelmiä, jotka koskevat aiheettomasti suoritettujen maksujen palauttamista — jota asiassa *Francovich* annettussa tuomiossa pidetään korvausvastuuta ”vastaavana asiana”²¹⁵ — ja täytäntöönpanon lykkäämistä, joissa riittää, että kansallisen viranomaisen luoma järjestelmä todetaan *lainvastaiseksi*, jotta lainvastaisuus poistetaan palauttamalla maksu tai keskeyttämällä väliaikaisesti lainvastaisten toimen täytäntöönpano — ilman, että edellytettäisiin tahallisuuden toteen näyttämistä —, mielestäni tästä ilmenee, että vahingonkorvauskanteen nostamista ei pidä rajoittaa harvoin poikkeustapauksiin.

208. Esitän vielä viimeisen huomautukseni. Mielestäni ei ole perusteltua rajoittaa yhteisöjen tuomioistuimen tuomion vaikutuksia ajallisesti. Koska komissio oli ilmoittanut Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukselle, että sen kieltäytyminen myöntämästä vientilisenssejä oli vastoin yhteisön oikeutta, Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus oli tietoinen siitä, että jatkuva kieltäytyminen saattaisi johtaa vahingonkorvauskanteen nostamiseen. Lisään vielä, että yhteisöjen tuomioistuin ei koskaan aseta tällaista rajoitusta viran puolesta.

209. Yhteisöjen tuomioistuin tietää, kuinka tärkeä edistysaskel tässä on kysessä: ”This sort of decentralized enforcement in the national courts, coupled with a European standard of remediation, has all the force of an invisible hand. It will support and advance the integration of Europe regardless of the uncertainties of European politics”.²¹⁶

213 — Asia 222/82, *Apple and Pear Development Council*, tuomio 13.12.1983 (Kok. 1983, s. 4083, 57 kohta).

214 — Ks. edellä alaviitteessä 78 mainittu asia *Banks*, julkisasiamies Van Gervenin ratkaisuehdotuksen 44 kohta. Ks. myös cm. asia *Bourgoin*, tuomari Oliverin tuomiossa esittämä eriävä mieltipide, erityisesti 55 ja 65 kohta.

215 — Asia *Francovich*, tuomion 43 kohta.

216 — Edellä alaviitteessä 45 mainittu A. P. Tashin artikkeli, s. 401.

210. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisisi kysymykset seuraavasti:

- ”1. a. Jäsenvaltio voi vedota EY:n perustamissopimuksen 36 artiklaan, jos ala on osittain yhdenmukaistettu direktiivillä, jossa ei mainita siinä säädettyjen toimenpiteiden valvontamenettelystä.
- b. Jäsenvaltio ei voi perustella perustamissopimuksen 36 artiklalla sitä, että se rajoittaa elävien eläinten vientiä toiseen jäsenvaltioon, joka ei alueellaan noudata teurastettavien eläinten tainnutuksesta 18 päivänä marraskuuta 1974 annettua neuvoston direktiiviä 74/577/ETY.
2. Toissijaisesti ei ole perustamissopimuksen 36 artiklan mukaista, että jäsenvaltio A toteuttaa toimenpiteen, jolla kielletään yleisesti ja ehdottomasti lampaiden vienti teurastettaviksi jäsenvaltioon B, koska ei ole näytetty toteen, että jäsenvaltiossa B sijaitseva määränpäänä oleva teurastamo ei noudata direktiivin säännöksiä.
3. Jäsenvaltiolla on velvollisuus korvata vahinko, joka on aiheutunut taloudelliselle toimijalle, kun sille ei ole EY:n perustamissopimuksen 34 artiklan vastaisesti myönnetty vientilisenssiä. Vahingonkorvauskanteen menestymisen edellytykset määritellään kansallisessa oikeudessa, kunhan syrjintäkiellon periaatetta ja tehokkuusperiaatetta noudatetaan. Erityisesti on huomattava, että vahingonkorvauskanteelle ei saa asettaa sellaisia todistelua koskevia edellytyksiä, että kannetta ei voida nostaa. Kansallinen tuomioistuin määrittää korvauksen suuruuden. Korvaus ei voi olla vähäisempi kuin saamatta jäänyt voitto, jonka kantaja on kärsinyt siitä syystä, ettei sille ole myönnetty vientilisenssiä.”