YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (suuri jaosto)

13 päivänä kesäkuuta 2006 *

Asiassa C-173/03,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale di Genova (Italia) on esittänyt 20.3.2003 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 14.4.2003, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Traghetti del Mediterraneo SpA, selvitystilassa,

vastaan

Italian valtio,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans (esittelevä tuomari), K. Schiemann ja J. Makarczyk sekä tuomarit J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, K. Lenaerts, P. Kūris, E. Juhász ja U. Lõhmus,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

julkisasiamies: P. Léger,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies M. Ferreira,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 7.12.2004 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Traghetti del Mediterraneo SpA, selvitystilassa, edustajinaan avvocato V. Roppo, avvocato P. Canepa ja avvocato S. Sardano,

- Italian hallitus, asiamiehenään I. M. Braguglia, avustajinaan avvocato dello Stato G. Aiello ja avvocato dello Stato G. De Bellis,

- Kreikan hallitus, asiamiehinään E. Samoni, Z. Chatzipavlou, M. Apessos, K. Boskovits ja K. Georgiadis,

- Irlanti, asiamiehenään D. O'Hagan, avustajinaan P. Sreenan, SC, ja P. McGarry, BL,

- Alankomaiden hallitus, asiamiehenään S. Terstal,

– Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään R. Caudwell, avustajinaan D. Anderson, QC, ja barrister M. Hoskins,

– Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään D. Maidani ja V. Di Bucci,

kuultuaan julkisasiamiehen 11.10.2005 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee sopimussuhteen ulkopuolisen jäsenvaltioiden vastuun periaatetta ja kyseisen vastuun syntymisen edellytyksiä sellaisten vahinkojen osalta, joita aiheutuu yksityisille oikeussubjekteille kansallisen tuomioistuimen syyksi luettavasta yhteisön oikeuden rikkomisesta.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jonka Traghetti del Mediterraneo SpA, joka on tällä hetkellä selvitystilassa oleva meriliikennettä harjoittava yritys (jäljempänä TDM), on pannut vireille Italian valtiota vastaan saadakseen korvauksen vahingosta, joka sille on aiheutunut siitä, että Corte suprema di cassazione (ylimmän oikeusasteen tuomioistuin) tulkitsi virheellisesti yhteisön sääntöjä, jotka liittyvät kilpailuun ja valtiontukiin, ja erityisesti siitä, että kyseinen tuomioistuin hylkäsi sen vaatimuksen, joka koski asian kannalta merkityksellisten, yhteisön oikeuden tulkintaa koskevien kysymysten esittämistä yhteisöjen tuomioistuimelle.

Kansallinen lainsäädäntö

3 Legge n° 117, (sul) risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati -nimisen lain (tuomioistuinten ratkaisutoiminnassa aiheutuneiden vahinkojen korvaamisesta ja tuomareiden ja syyttäjien vahingonkorvausvastuusta annettu laki nro 117/88), joka annettiin 13.4.1988 (GURI nro 88, 15.4.1988, s. 3; jäljempänä laki nro 117/88), 1 §:n 1 momentin mukaan kyseistä lakia sovelletaan "kaikkiin yleisten tuomioistuinten, hallintotuomioistuinten, varainkäyttöä käsittelevien tuomioistuinten, sotilastuomioistuinten tai erityistuomioistuinten tuomareihin ja syyttäjiin tehtävien luonteesta riippumatta sekä muihin tuomioistuimen ratkaisutoimintaan osallistuviin henkilöihin".

4 Lain nro 117/88 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

"1. Henkilöllä, jolle on aiheutunut perusteetonta vahinkoa tahallisuuteen tai törkeään tuottamukseen tehtäviään hoitaessaan syyllistyneen tuomarin tai syyttäjän menettelyn, päätöksen tai lainkäytöllisen toimenpiteen johdosta tai sen johdosta, että häneltä on evätty oikeussuoja, on oikeus nostaa valtiota vastaan kanne korvauksen saamiseksi kärsimästään omaisuusvahingosta sekä vapaudenriistosta johtuvasta muusta vahingosta kuin omaisuusvahingosta.

2. Tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa oikeussääntöjen tulkinta ja tosiseikkojen tai todisteiden arviointi ei voi aikaansaada vastuuta.

3. Törkeätä tuottamusta on

a) törkeä lain rikkominen, joka on seurausta anteeksiantamattomasta huolimattomuudesta,

b) asiakirja-aineiston perusteella kiistatta vääräksi osoitettavissa olevan tosiseikan olemassaolon vahvistaminen, joka on seurausta anteeksiantamattomasta huolimattomuudesta,

c) asiakirja-aineiston perusteella kiistatta toteen näytetyn tosiseikan olemassaolon huomiotta jättäminen, joka on seurausta anteeksiantamattomasta huolimattomuudesta,

d) henkilökohtaista vapautta koskevan toimenpiteen määrääminen muissa kuin laissa säädetyissä tapauksissa tai perusteluja esittämättä".

5 Lain nro 117/88 3 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan oikeussuojan epäämisessä on lisäksi kyse seuraavasta: "tuomarin kieltäytyminen, laiminlyönti tai viivästys, joka koskee hänen toimivaltaansa kuuluvan päätöksen tekemistä, kun asianosainen on esittänyt kyseessä olevan päätöksen tekemiselle säädetyn määräajan päätyttyä vaatimuksen tällaisen päätöksen saamiseksi ja kun ilman pätevää syytä toimenpiteisiin ei ole ryhdytty kolmenkymmenen päivän kuluttua siitä, kun mainittu vaatimus on jätetty kirjaamoon".

6 Lain nro 117/88 seuraavissa pykälissä säädetään täsmällisemmin edellytyksistä ja menettelysäännöistä, joiden perusteella voidaan nostaa vahingonkorvauskanne kyseisen lain 2 ja 3 §:n nojalla, ja kanteista, joita voidaan nostaa jälkikäteen sellaista tuomaria tai syyttäjää vastaan, joka on syyllistynyt tahallisuuteen tai törkeään tuottamukseen tehtäviään hoitaessaan tai oikeussuojan epäämiseen.

Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

7 TDM ja Tirrenia di Navigazione (jäljempänä Tirrenia) ovat kaksi meriliikennettä harjoittavaa yritystä, jotka liikennöivät 1970-luvulla säännöllisesti merireitillä Manner-Italian ja Sardinian ja Sisilian saarten välillä. Vuonna 1981 TDM, joka oli asetettu akordimenettelyyn, nosti Tribunale di Napolissa kanteen Tirreniaa vastaan saadakseen korvausta sille aikaisempina vuosina aiheutuneesta vahingosta, joka oli seurausta Tirrenian soveltamasta alhaisen hinnan politiikasta.

8 TDM vetosi tältä osin siihen, että sen kilpailija Tirrenia oli rikkonut sekä Italian siviililain (Codice Civile) 2598 §:n 3 momenttia, joka liittyy vilpilliseen kilpailuun, että ETY:n perustamissopimuksen 85, 86, 90 ja 92 artiklaa (joista on tullut EY:n perustamissopimuksen 85, 86, 90 ja 92 artikla, joista on puolestaan tullut EY 81, EY 82, EY 86 ja – muutettuna – EY 87 artikla) siltä osin kuin Tirrenia oli rikkonut tämän perustamissopimuksen keskeisiä määräyksiä ja erityisesti käyttänyt väärin määräävää markkina-asemaansa kyseessä olevilla markkinoilla, kun se noudatti hinnoittelua, joka alitti selvästi omakustannushinnan, sellaisten julkisten tukien avulla, joiden laillisuutta voidaan epäillä yhteisön oikeuden perusteella.

9 Tribunale di Napoli kuitenkin hylkäsi tämän korvausvaatimuksen 26.5.1993 antamallaan ratkaisulla, joka pysytettiin Corte d'appello di Napolin 13.12.1996 antamassa tuomiossa sillä perusteella, että kyseisen valtion viranomaisten myöntämät tuet olivat laillisia, koska niillä pyrittiin vastaamaan yleisen edun mukaisiin tavoitteisiin, jotka liittyivät muun muassa Mezzogiornon kehitykseen, ja koska niillä ei joka tapauksessa aiheutettu vahinkoa toiminnalle, jota harjoitetaan TDM:n korvausvaatimuksessa mainituista merireiteistä poikkeavilla ja niiden kanssa kilpailevilla merireiteillä. Tirrenian ei näin ollen voitu todeta syyllistyneen vilpilliseen kilpailuun.

10 TDM:n konkurssipesän pesänhoitaja puolestaan katsoi, että näihin kahteen ratkaisuun sisältyi oikeudellisia virheitä muun muassa siltä osin kuin ne perustuivat perustamissopimuksen valtiontukia koskevien sääntöjen virheelliseen tulkintaan, ja teki Corte d'appello di Napolin tuomiosta valituksen, jossa hän kehotti Corte suprema di cassazionea esittämään EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan kolmannen kohdan (josta on tullut EY 234 artiklan kolmas kohta) nojalla yhteisöjen tuomioistuimelle asian kannalta merkitykselliset yhteisön oikeuden tulkintaa koskevat kysymykset.

11 Corte suprema di cassazione kuitenkin hylkäsi tämän vaatimuksen 19.4.2000 antamassaan tuomiossa nro 5087 (jäljempänä 19.4.2000 annettu tuomio) sillä perusteella, että tosiasiakysymyksiä arvioivien tuomarien ratkaisu oli perustamissopimuksen asian kannalta merkityksellisten määräysten sanamuodon mukainen ja lisäksi täysin sopusoinnussa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön, erityisesti asiassa 13/83, parlamentti vastaan neuvosto, 22.5.1985 annetun tuomion (Kok. 1985, s. 1513, Kok. Ep. VII, s. 207) kanssa.

12 Tähän ratkaisuun päätyäkseen Corte suprema di cassazione muistutti yhtäältä perustamissopimuksen 90 ja 92 artiklan väitetyn rikkomisen osalta, että kyseisissä artikloissa sallitaan tietyin edellytyksin poikkeaminen valtiontukia koskevasta periaatteellisesta kiellosta taloudellisen kehityksen edistämiseksi epäedullisessa asemassa olevilla alueilla tai sellaiseen tavaroiden tai palvelujen kysyntään vastaamiseksi, jota vapaan kilpailun keinoin ei ole mahdollista kokonaisuudessaan tyydyttää. Kyseisen tuomioistuimen mukaan nämä edellytykset nimenomaan täyttyivät tässä tapauksessa, koska tarkastelun kohteena olevalla ajanjaksolla (eli vuosina 1976–1980) Manner-Italian ja sen pääsaarten välisiä massakuljetuksia voitiin niistä aiheutuvien kustannusten vuoksi toteuttaa ainoastaan meriteitse, joten tämäntyyppisten palvelujen jatkuvasti kasvavaan kysyntään oli välttämätöntä vastata siten, että näiden kuljetusten hallinnointi annettiin ennalta määriteltyä hinnoittelua noudattavan julkisen toimiluvanhaltijan tehtäväksi.

13 Corte suprema di cassazionen mukaan tämän konsession olemassaolosta seuranneesta kilpailun vääristymisestä ei kuitenkaan seurannut automaattisesti, että myönnetty tuki olisi ollut laiton. Tällaisen julkisia palveluja koskevan konsession myöntämiseen nimittäin liittyy kyseisen tuomioistuimen mukaan implisiittisesti aina

kilpailua vääristävä vaikutus, eikä TDM ollut onnistunut osoittamaan, että Tirrenia olisi hyödyntänyt mainittuja tukia saadakseen voittoa, joka liittyi muuhun kuin siihen toimintaan, johon tukia tosiasiassa myönnettiin.

14 Corte suprema di cassazione hylkäsi toisaalta perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan rikkomista koskevan valitusperusteen perusteettomana, koska riidanalaisten seikkojen tapahtuma-aikaan meriliikenteen kabotaasia ei ollut vielä vapautettu ja koska sen vuoksi, että tämä toiminta oli vähäistä ja alueellisesti rajattua, perustamissopimuksen 86 artiklassa tarkoitettuja merkityksellisiä markkinoita ei ollut mahdollista yksilöidä selvästi. Tässä yhteydessä kyseinen tuomioistuin kuitenkin totesi, että vaikka mainitut markkinat oli vaikea yksilöidä, todellinen kilpailu oli kuitenkin mahdollista kyseessä olevalla alalla, koska tässä tapauksessa myönnetty tuki koski ainoastaan yhtä toimintaa niiden lukuisten toimintojen joukossa, joita meriliikennettä harjoittava yritys perinteisesti suorittaa, ja koska lisäksi kyseinen toiminta rajoittui yhteen ainoaan jäsenvaltioon.

15 Näin ollen tässä tilanteessa Corte suprema di cassazione hylkäsi käsiteltävänään olleen valituksen hylättyään ensin myös TDM:n väitteet, jotka koskivat vilpilliseen kilpailuun liittyvien kansallisten säännösten rikkomista ja sitä, että Corte d'appello di Napoli ei ottanut kantaa TDM:n vaatimukseen asian kannalta merkityksellisten tulkintaa koskevien kysymysten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle. Tämä hylkäyspäätös on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevan asian taustalla.

16 TDM:n, joka oli tällä välin asetettu selvitystilaan, konkurssipesän pesänhoitaja nimittäin katsoi, että 19.4.2000 annettu tuomio perustui kilpailua ja valtiontukia koskevien perustamissopimuksen sääntöjen virheelliseen tulkintaan ja virheelliseen olettamaan yhteisöjen tuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön olemassaolosta, ja nosti Tribunale di Genovassa kanteen Italian valtiota vastaan, jotta tämä velvoitettaisiin korvaamaan vahinko, joka yritykselle oli aiheutunut Corte suprema di cassazionen tekemistä tulkintavirheistä ja siitä, että kyseinen tuomioistuin rikkoi sillä EY 234 artiklan kolmannen kohdan nojalla olevaa velvollisuutta ennakkoratkaisupyynnön esittämiseen.

17 TDM tukeutuu tältä osin erityisesti valtiontuista, jotka Italia on maksanut Tirrenia di Navigazione -meriliikenneyhtiölle, 21 päivänä kesäkuuta 2001 tehtyyn komission päätökseen 2001/851/EY (EYVL L 318, s. 9) – joka tosin koskee pääasiassa kyseessä olevan ajanjakson jälkeen myönnettyjä tukia mutta joka on tehty sellaisen menettelyn päätteeksi, jonka Euroopan yhteisöjen komissio käynnisti ennen Corte suprema di cassazionen suullista käsittelyä asiassa, joka johti 19.4.2000 annettuun tuomioon – ja se väittää, että jos kyseinen tuomioistuin olisi kääntynyt yhteisöjen tuomioistuimen puoleen, valitus olisi ratkaistu aivan toisella tavalla. Yhteisöjen tuomioistuin olisi nimittäin korostanut, kuten komissio edellä mainitussa päätöksessä, sitä, että meriliikenteen kabotaasilla on yhteisönlaajuista merkitystä ja että arviointi, joka liittyy julkisten tukien yhteensoveltuvuuteen perustamissopimuksen valtiontukia koskevien määräysten kanssa, on vaikeaa, minkä johdosta Corte suprema di cassazione olisi julistanut Tirrenialle myönnetyt tuet laittomiksi.

18 Italian valtio riitauttaa tämän vahingonkorvauskanteen tutkittavaksi ottamisen, ja se nojautuu lain nro 117/88 sanamuotoon ja erityisesti sen 2 §:n 2 momenttiin, jonka mukaan tuomioistuimen ratkaisutoiminnassa suoritettava oikeussääntöjen tulkinta ei voi aikaansaada valtion vastuuta. Italian valtio väittää kuitenkin toissijaisesti siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi otettava tämä kanne tutkittavaksi, että kanne on joka tapauksessa hylättävä, koska ennakkoratkaisun pyytämisen edellytykset eivät täyty ja koska 19.4.2000 annettua tuomiota, joka on lainvoimainen, ei voida enää riitauttaa.

19 Vastauksena näihin argumentteihin TDM esittää epäilyksiä sen suhteen, onko laki nro 117/88 yhteisön oikeuden vaatimusten mukainen. Se väittää erityisesti, että tässä laissa säädetyt kanteiden tutkittavaksi ottamisen edellytykset ja kansallisten tuomioistuimien (myös Corte suprema di cassazionen) tältä osin noudattama käytäntö ovat niin rajoittavia, että niillä tehdään korvauksen saaminen valtiolta vahingoista, joita aiheutuu tuomioistuimien päätöksistä, suhteettoman vaikeaksi tai jopa käytännössä mahdottomaksi. Näin ollen tällainen lainsäädäntö loukkaa periaatteita, jotka yhteisöjen tuomioistuin on vahvistanut muun muassa yhdistetyissä asioissa C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., 19.11.1991 antamassaan tuomiossa (Kok. 1991, s. I-5357, Kok. Ep. XI, s. I-467) ja yhdistetyissä asioissa C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, 5.3.1996 antamassaan tuomiossa (Kok. 1996, s. I-1029).

20 Tribunale di Genovalla oli tässä tilanteessa epäilyksiä käsiteltävänään olevassa asiassa annettavan ratkaisun suhteen ja sen suhteen, onko yhteisöjen tuomioistuimen tämän tuomion edellisessä kohdassa mainituissa asioissa, jotka koskivat yhteisön oikeuden rikkomista lainsäädäntötoiminnassa, esittämien periaatteiden soveltamisalaa mahdollista laajentaa koskemaan tuomioistuimia, joten se päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Vastaako [jäsen]valtio yksityisille oikeussubjekteille sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun nojalla kyseisen valtion tuomareiden yhteisön oikeuden soveltamisessa tai soveltamatta jättämisessä tekemistä virheistä, ja erityisesti siitä, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuin ei noudata perustamissopimuksen 234 artiklan kolmannen kohdan mukaista velvollisuuttaan esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntö?

2) Estetäänkö – siinä tapauksessa, että jäsenvaltion on katsottava olevan vastuussa sen tuomareiden yhteisön oikeuden soveltamisessa tekemistä virheistä ja erityisesti siitä, että ylimmän oikeusasteen tuomioistuin ei esitä yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyyntöä perustamissopimuksen 234 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti – tuomareiden virheistä seuraavaa valtion korvausvastuuta koskevalla kansallisella lailla tämän vastuun syntyminen ja onko tämä laki siten yhteisön oikeuden periaatteiden vastainen, kun kyseisen lain mukaan

– vastuu ei voi syntyä oikeussääntöjen tulkinnasta tai tosiseikkojen ja todisteiden arvioinnista tuomiovaltaa käytettäessä

– valtion vastuu rajoittuu tapauksiin, joissa on kyse tuomarin tahallisuudesta tai törkeästä tuottamuksesta?"

21 Asiassa C-224/01, Köbler, 30.9.2003 annetun tuomion (Kok. 2003, s. I-10239) julistamisen jälkeen yhteisöjen tuomioistuimen kirjaaja välitti tästä tuomiosta jäljennöksen ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle ja tiedusteli siltä, katsoiko se, kun otettiin huomioon kyseisen tuomion sisältö, olevan hyödyllistä pitää ennakkoratkaisupyyntö voimassa.

22 Tribunale di Genova totesi pääasian asianosaisia kuultuaan 13.1.2004 päivätyssä kirjeessään, joka saapui yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 29.1.2004, että edellä mainitussa asiassa Köbler annetussa tuomiossa annetaan tyhjentävä vastaus ensimmäiseen sen esittämistä kahdesta kysymyksestä, joten yhteisöjen tuomioistuimen ei ole enää tarpeen vastata siihen.

23 Sen sijaan se katsoi olevan hyödyllistä pitää toinen kysymys voimassa, jotta yhteisöjen tuomioistuin ottaa kantaa "myös asiassa Köbler annetussa tuomiossa esitettyjen periaatteiden valossa" siihen, "estetäänkö tuomareiden virheistä seuraavaa valtion korvausvastuuta koskevalla kansallisella lailla tämän vastuun syntyminen, kun kyseisen lain mukaan vastuu ei voi syntyä oikeussääntöjen tulkinnasta tai tosiseikkojen ja todisteiden arvioinnista tuomiovaltaa käytettäessä, ja valtion vastuu rajoittuu tapauksiin, joissa on kyse tuomarin tahallisuudesta tai törkeästä tuottamuksesta".

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

24 Aluksi on todettava, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa on kyse kanteesta, jolla pyritään saamaan valtio vastuuseen ratkaisusta, johon ei ole mahdollista hakea muutosta ja jonka on tehnyt ylimmän oikeusasteen tuomioistuin. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen voimassa pitämä kysymys on näin ollen ymmärrettävä siten, että se koskee kysymystä siitä,

onko yhteisön oikeuden ja erityisesti yhteisön tuomioistuimen edellä mainitussa asiassa Köbler antamassa tuomiossa esittämien periaatteiden kanssa ristiriidassa pääasiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö, jossa yhtäältä suljetaan pois jäsenvaltion vastuu vahingoista, joita aiheutuu yksityisille oikeussubjekteille siitä, että kansallinen ylimmän oikeusasteen tuomioistuin rikkoo yhteisön oikeutta, kun tämä rikkominen on seurausta kyseisen tuomioistuimen suorittamasta oikeussääntöjen tulkinnasta tai tosiseikkojen tai todisteiden arvioinnista, ja jossa toisaalta lisäksi rajoitetaan tämä vastuu tapauksiin, joissa on kyse tuomarin tahallisuudesta tai törkeästä tuottamuksesta.

25 TDM:n ja komission mielestä tähän kysymykseen on selvästi vastattava myöntävästi. Koska tosiseikkojen ja todisteiden arviointi ja oikeussääntöjen tulkinta liittyy tuomiovallan käyttämiseen, se, että tällaisissa tilanteissa valtion vastuu suljetaan pois vahingoista, joita yksityisille oikeussubjekteille aiheutuu tuomiovallan käyttämisestä, tarkoittaa nimittäin käytännössä sitä, että valtio vapautetaan kaikesta vastuusta tuomioistuimien syyksi luettavien yhteisön oikeuden rikkomisten osalta.

26 Lisäksi se, että tämä vastuu rajoitetaan tapauksiin, joissa on kyse tuomarin tahallisuudesta tai törkeästä tuottamuksesta, on myös omiaan johtamaan siihen, että valtio vapautetaan tosiasiassa kokonaan vastuusta, koska yhtäältä tuomarin, jonka tehtävänä on ratkaista mahdollinen tuomioistuinratkaisusta aiheutuneita vahinkoja koskeva korvausvaade, ei ole mahdollista arvioida vapaasti edes törkeän tuottamuksen käsitettä, jonka kansallinen lainsäätäjä on tiukasti rajannut luettelemalla ennakolta – tyhjentävästi – tapaukset, joissa on kyse törkeästä tuottamuksesta.

27 TDM:n mukaan Italiassa lain nro 117/88 soveltamisen osalta saaduista kokemuksista ilmenee toisaalta, että tämän valtion tuomioistuimet ja muun muassa Corte suprema di cassazione tulkitsevat kyseistä lakia sekä törkeän tuottamuksen ja anteeksiantamattoman huolimattomuuden käsitteitä erittäin suppeasti. Kyseinen

tuomioistuin tulkitsee näitä käsitteitä TDM:n mukaan siten, että ne ovat "selviä, törkeitä ja laajamittaisia oikeuden loukkauksia" tai että niihin sisältyy "täysin loogisten arviointiperusteiden vastaista tulkintaa" kyseisestä oikeudesta, minkä johdosta Italian valtiota vastaan nostetut kanteet hylätään käytännössä lähestulkoon systemaattisesti.

28 Sitä vastoin Italian hallituksen, jota Irlanti ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus tältä osin tukee, mukaan pääasiassa kyseessä olevan kaltainen lainsäädäntö on täysin sopusoinnussa yhteisön oikeuden periaatteiden kanssa, koska sillä saadaan aikaan oikeanlainen tasapaino yhtäältä tuomioistuimien riippumattomuuden säilyttämisen välttämättömyyden ja oikeusvarmuuden vaatimusten ja toisaalta yksityisille oikeussubjekteille kaikista räikeimmissä tuomioistuinten syyksi luettavissa yhteisön oikeuden rikkomisissa tarjottavan tehokkaan oikeussuojan välillä.

29 Tämän vuoksi Italian hallituksen mukaan jäsenvaltioiden vastuu tällaisista rikkomisista aiheutuneista vahingoista, jos se olisi hyväksyttävä, on siis rajoitettava ainoastaan tapauksiin, joissa voidaan todeta riittävän ilmeinen yhteisön oikeuden rikkominen. Tämä vastuu ei kuitenkaan voi syntyä silloin, kun kansallinen tuomioistuin on ratkaissut oikeusriidan perustamissopimuksen artiklojen sellaisen tulkinnan perusteella, joka ilmenee riittävästi kyseisen tuomioistuimen esittämistä perusteluista.

30 Tältä osin on muistutettava, että edellä mainitussa asiassa Köbler antamassaan tuomiossa, joka julistettiin sen jälkeen, kun Tribunale di Genova kääntyi yhteisöjen tuomioistuimen puoleen, yhteisöjen tuomioistuin muistutti, että periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltion on korvattava sen syyksi luettavalla yhteisön oikeuden rikkomisella yksityisille oikeussubjekteille aiheutetut vahingot, sovelletaan kaikkiin tapauksiin, joissa on rikottu yhteisön oikeutta, riippumatta siitä, mikä kyseisen valtion toimielin on toiminnallaan tai laiminlyönnillään jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteita (ks. kyseisen tuomion 31 kohta).

31 Yhteisöjen tuomioistuin nojautui tältä osin tuomioistuinten tärkeään tehtävään yhteisön normeihin perustuvien yksityisten oikeussubjektien oikeuksien suojelussa ja siihen seikkaan, että asiaa ylimpänä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin on määritelmän mukaan viimeinen oikeusaste, jossa yksityiset voivat vedota niihin oikeuksiin, jotka heille yhteisön oikeudessa myönnetään, ja se päätteli tästä, että näiden oikeuksien suoja heikentyisi – ja yhteisön oikeuden sääntöjen, joissa tällaisia oikeuksia myönnetään, täysi tehokkuus vaarantuisi – jos yksityiset oikeussubjektit eivät voisi tietyillä edellytyksillä saada korvausta vahingosta, joka heille aiheutuu kansallisen ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen päätöksestä, jolla rikotaan yhteisön oikeutta (ks. em. asia Köbler, tuomion 33–36 kohta).

32 Jäsenvaltion vastuu ei tosin ole tällaisessa tapauksessa rajoittamaton, kun otetaan huomioon tuomioistuintoiminnan erityinen luonne sekä oikeutetut oikeusvarmuuden vaatimukset. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, tämä vastuu voi syntyä ainoastaan siinä poikkeustapauksessa, että kansallinen ylimmän oikeusasteen tuomioistuin on selvällä tavalla rikkonut sovellettavaa oikeutta. Sen ratkaisemiseksi, täyttyykö kyseinen edellytys, kansallisen tuomioistuimen, jonka käsiteltävänä vahingonkorvausvaade on, on otettava tältä osin huomioon kaikki kysymyksessä olevalle tilanteelle ominaiset seikat, joita ovat erityisesti rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, rikkomisen tahallisuus, oikeudellisen virheen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus ja yhteisöjen toimielimen mahdollinen kanta sekä se, että kyseinen tuomioistuin ei ole täyttänyt EY 234 artiklan kolmannen kohdan mukaista ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevaa velvollisuuttaan (em. asia Köbler, tuomion 53–55 kohta).

33 Vastaavanlaiset seikat, jotka liittyvät välttämättömyyteen taata yksityisille oikeussubjekteille tehokas oikeussuoja heidän yhteisön oikeudessa myönnetyille oikeuksilleen, ovat samalla tavalla esteenä sille, että valtion vastuu ei voi syntyä vain siitä syystä, että kansallisen ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen syyksi luettava yhteisön oikeuden rikkominen on seurausta kyseisen tuomioistuimen suorittamasta oikeussääntöjen tulkinnasta.

34 Yhtäältä oikeussääntöjen tulkinta nimittäin kuuluu tuomiovallan käyttämisen luonteeseen, koska tarkasteltavana olevasta toiminta-alasta riippumatta tuomarin, jolle esitetään toisistaan poikkeavia ja keskenään ristiriitaisia väitteitä, on tavallisesti tulkittava asian kannalta merkityksellisiä – kansallisia ja/tai yhteisön – oikeusnormeja käsiteltävänään olevan oikeusriidan ratkaisemiseksi.

35 Toisaalta ei ole poissuljettua, että sovellettavaa yhteisön oikeutta rikotaan selvästi juuri tällaisessa tulkintatoiminnassa, jos tuomari esimerkiksi antaa yhteisön aineelliselle tai menettelyyn liittyvälle oikeusnormille merkityksen, joka on selvästi virheellinen erityisesti yhteisöjen tuomioistuimen asiaa koskevan merkityksellisen oikeuskäytännön perusteella (ks. tältä osin em. asia Köbler, tuomion 56 kohta), tai jos hän tulkitsee kansallista oikeutta tavalla, joka johtaa käytännössä siihen, että rikotaan sovellettavaa yhteisön oikeutta.

36 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 52 kohdassa, se, että tällaisessa tilanteessa valtion vastuu suljettaisiin pois sen vuoksi, että yhteisön oikeuden rikkominen johtuu tuomioistuimen suorittamasta oikeussääntöjen tulkinnasta, merkitsisi, että periaatteella, jonka yhteisöjen tuomioistuin hyväksyi edellä mainitussa asiassa Köbler antamassaan tuomiossa, ei olisi merkitystä. Tämä toteamus pätee sitä suuremmalla syyllä ylimmän oikeusasteen tuomioistuimiin, joiden tehtävänä on varmistaa oikeussääntöjen yhdenmukainen tulkinta kansallisella tasolla.

37 Vastaavanlainen päätelmä on tehtävä lainsäädännön osalta, jossa yleisesti suljetaan pois valtion vastuu, kun kyseisen valtion tuomioistuimen syyksi luettava rikkominen on seurausta tosiseikkojen tai todisteiden arvioinnista.

38 Yhtäältä tällainen arviointi on nimittäin vastaavasti kuin oikeussääntöjen tulkinta toinen keskeinen osa tuomiovallan käyttämistä, koska – riippumatta tiettyä asiaa käsittelevän kansallisen tuomarin omaksumasta tulkinnasta – mainittujen sääntöjen soveltaminen esillä olevaan tapaukseen riippuu usein kyseisen tuomarin arvioinnista, joka koskee tapauksen tosiseikkoja sekä asianosaisten tätä arviointia varten toimittamien todisteiden todistusarvoa ja merkityksellisyyttä.

39 Toisaalta tällainen arviointi – joka edellyttää toisinaan monimutkaisten analyysien tekemistä – voi myös tietyissä tilanteissa johtaa sovellettavan oikeuden selvään rikkomiseen riippumatta siitä, suoritetaanko tämä arviointi sovellettaessa erityissääntöjä, jotka koskevat todistustaakkaa, näiden todisteiden todistusarvoa tai todistuskeinojen hyväksyttävyyttä, vai sellaisia sääntöjä, jotka edellyttävät tosiseikkojen oikeudellista luonnehdintaa.

40 Se, että tässä tilanteessa suljetaan pois valtion korvausvastuun syntymisen mahdollisuus sillä perusteella, että rikkomisessa, josta kansallista tuomaria moititaan, on kyse tämän tuomarin tosiseikkoja tai todisteita koskevasta arvioinnista, merkitsisi myös, että periaatteella, jonka yhteisöjen tuomioistuin vahvisti edellä mainitussa asiassa Köbler antamassaan tuomiossa, ei olisi tehokasta vaikutusta kansallisten ylimmän oikeusasteen tuomioistuimien syyksi luettavien selvien yhteisön oikeuden rikkomisten osalta.

41 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 87–89 kohdassa, näin on aivan erityisesti valtiontukien osalta. Se, että kyseisellä alalla valtion korvausvastuu suljetaan pois sen vuoksi, että kansallisen tuomioistuimen yhteisön oikeuden rikkominen on seurausta tosiseikkojen arvioinnista, voi johtaa yksityisille oikeussubjekteille myönnettyjen menettelyllisten takeiden heikentymiseen siltä osin kuin heidän kyseisiin perustamissopimuksen määräyksiin perustuvien oikeuksiensa suojaaminen riippuu suurelta osin perättäin tehtävistä tosiseikkojen oikeudellisista luonnehdinnoista. Siinä tapauksessa, että valtion korvausvastuu on ehdottomasti

suljettu pois tuomioistuimen tosiseikkoja koskevien arviointien osalta, näille yksityisille oikeussubjekteille ei anneta lainkaan oikeussuojaa, jos kansallinen ylimmän oikeusasteen tuomioistuin tekee selvän virheen edellä mainitun tosiseikkojen oikeudellisen luonnehdinnan valvonnassa.

42 Lopuksi sen osalta, että valtion vastuu rajoitetaan tapauksiin, joissa on kyse tuomarin tahallisuudesta tai törkeästä tuottamuksesta, on muistutettava, että kuten tämän tuomion 32 kohdassa todettiin, yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa asiassa Köbler antamassaan tuomiossa, että valtiolle voi syntyä vastuu vahingoista, joita yksityisille oikeussubjekteille aiheutuu kansallisen ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen syyksi luettavasta yhteisön oikeuden rikkomisesta, siinä poikkeustapauksessa, että kyseinen tuomioistuin on selvällä tavalla rikkonut sovellettavaa oikeutta.

43 Sitä, onko sovellettavaa oikeutta rikottu selvällä tavalla, on arvioitava erityisesti tiettyjen kriteerien perusteella, kuten rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, oikeudellisen virheen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus ja se, että kyseinen tuomioistuin ei ole täyttänyt EY 234 artiklan kolmannen kohdan mukaista ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevaa velvollisuuttaan, ja rikkominen oletetaan joka tapauksessa riittävän selväksi, jos kyseessä olevaa päätöstä tehtäessä on jätetty selvästi noudattamatta yhteisöjen tuomioistuimen asiaa koskevaa oikeuskäytäntöä (em. asia Köbler, tuomion 53–56 kohta).

44 Vaikka näin ollen ei voida pitää poissuljettuna, että kansallisessa oikeudessa täsmennetään rikkomisen luonteeseen tai vakavuuteen liittyvät kriteerit, joiden on täytyttävä, jotta valtiolle voi syntyä vastuu kansallisen ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen syyksi luettavasta yhteisön oikeuden rikkomisesta, näissä kriteereissä ei voida missään tapauksessa asettaa vaatimuksia, jotka ovat ankarampia kuin vaatimukset, jotka seuraavat edellytyksestä, jossa on kyse sovellettavan oikeuden rikkomisesta selvällä tavalla, sellaisena kuin sitä on täsmennetty edellä mainitussa asiassa Köbler annetun tuomion 53–56 kohdassa.

45 Oikeus vahingonkorvaukseen syntyy siis, jos tämä viimeksi mainittu edellytys täyttyy, kun on osoitettu, että rikotulla oikeusnormilla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille, ja kun asianomaiselle henkilölle aiheutunut vahinko on välittömässä syy-yhteydessä selvään rikkomiseen, johon on vedottu (ks. tältä osin mm. em. yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 40 kohta; em. yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 51 kohta ja em. asia Köbler, tuomion 51 kohta). Kuten muun muassa edellä mainitussa asiassa Köbler annetun tuomion 57 kohdasta ilmenee, nämä kolme edellytystä ovat nimittäin välttämättömiä ja riittäviä edellytyksiä sille, että yksityisille oikeussubjekteille syntyy oikeus saada korvausta, mutta on kuitenkin mahdollista, että jäsenvaltion vastuu syntyy kansallisen oikeuden väljempien edellytysten perusteella.

46 Kaiken edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, sellaisena kuin se on uudelleen muotoiltuna kyseisen tuomioistuimen 13.1.2004 päivätyssä kirjeessä, on siis vastattava, että yhteisön oikeuden kanssa on ristiriidassa kansallinen lainsäädäntö, jossa jäsenvaltion vastuu vahingoista, joita aiheutuu yksityisille oikeussubjekteille siitä, että kansallinen ylimmän oikeusasteen tuomioistuin rikkoo yhteisön oikeutta, suljetaan yleisesti pois sen vuoksi, että kyseessä oleva rikkominen on seurausta kyseisen tuomioistuimen suorittamasta oikeussääntöjen tulkinnasta tai tosiseikkojen tai todisteiden arvioinnista. Yhteisön oikeuden kanssa on ristiriidassa myös kansallinen lainsäädäntö, jossa rajoitetaan tämän vastuun syntyminen tapauksiin, joissa on kyse tuomarin tahallisuudesta tai törkeästä tuottamuksesta, jos tällaisella rajoituksella suljetaan pois kyseessä olevan jäsenvaltion vastuu muissa tapauksissa, joissa on rikottu sovellettavaa oikeutta selvällä tavalla siten kuin edellä mainitussa asiassa Köbler annetun tuomion 53–56 kohdassa on täsmennetty.

Oikeudenkäyntikulut

47 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä yhteisöjen tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Yhteisön oikeuden kanssa on ristiriidassa kansallinen lainsäädäntö, jossa jäsenvaltion vastuu vahingoista, joita aiheutuu yksityisille oikeussubjekteille siitä, että kansallinen ylimmän oikeusasteen tuomioistuin rikkoo yhteisön oikeutta, suljetaan yleisesti pois sen vuoksi, että kyseessä oleva rikkominen on seurausta kyseisen tuomioistuimen suorittamasta oikeussääntöjen tulkinnasta tai tosiseikkojen tai todisteiden arvioinnista.

Yhteisön oikeuden kanssa on ristiriidassa myös kansallinen lainsäädäntö, jossa rajoitetaan tämän vastuun syntyminen tapauksiin, joissa on kyse tuomarin tahallisuudesta tai törkeästä tuottamuksesta, jos tällaisella rajoituksella suljetaan pois kyseessä olevan jäsenvaltion vastuu muissa tapauksissa, joissa on rikottu sovellettavaa oikeutta selvällä tavalla siten kuin asiassa C-224/01, Köbler, 30.9.2003 annetun tuomion 53–56 kohdassa on täsmennetty.

Allekirjoitukset