YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
5 päivänä maaliskuuta 1996 *

Yhdistetyissä asioissa C-46/93 ja C-48/93,

jotka Bundesgerichtshof (C-46/93) ja High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court (C-48/93) ovat saattaneet ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäviksi saadakseen näissä kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevissa asioissa

Brasserie du pêcheur SA

vastaan

Saksan liittotasavalta

ja

The Queen

vastaan

Secretary of State for Transport

* Oikeudenkäyntikieli: saksa ja englanti.

ex parte: Factortame Ltd ym.,

ennakkoratkaisun sen periaatteen tulkinnasta, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamistaan vahingoista,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias (esittelevä tuomari), jaostojen puheenjohtajat C. N. Kakouris, D. A. O. Edward ja G. Hirsch sekä tuomarit G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann ja J. L. Murray,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaajat: apulaiskirjaaja H. von Holstein ja johtava hallintovirkamies H. A. Rühl,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Brasserie du pêcheur SA, edustajanaan asianajaja H. Büttner, Karlsruhe,

— asian C-48/93 kantajat 1—36 ja 38—84, edustajinaan D. Vaughan, QC, G. Barling, QC, ja barrister D. Anderson solicitor S. Swabeyn valtuuttamina,

— asian C-48/93 kantajat 85—97, edustajanaan barrister N. Green solicitor N. Hortonin valtuuttamana,

— asian C-48/93 37. kantaja, edustajinaan N. Forwood, QC, ja barrister P. Duffy solicitors Holman Fenwick & Willanin valtuuttamina,

— Saksan hallitus, asiamiehenään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat E. Röder, jota avustaa asianajaja J. Sedemund, Köln,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor J. E. Collins, jota avustavat barrister S. Richards, barrister C. Vajda ja barrister R. Thompson,

— Tanskan hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja J. Molde,

— Espanjan hallitus, asiamiehinään yhteisön oikeuteen ja toimielimiin liittyvien asioiden koordinoinnista vastaava pääjohtaja A. J. Navarro González sekä valtion oikeudellisen osaston valtionasiamiehet R. Silva de Lapuerta ja G. Calvo Díaz,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston johtaja J.-P. Puissochet ja ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö C. de Salins,

— Irlannin hallitus, asiamiehenään Chief State Solicitor M. A. Buckley,

— Alankomaiden hallitus, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja A. Bos,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellisen yksikön apulaispääjohtaja C. Timmermans, oikeudellinen neuvonantaja J. Pipkorn ja oikeudellisen yksikön virkamies C. Docksey,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Brasserie du pêcheur SA:n, edustajinaan asianajaja H. Büttner ja asianajaja P. Soler-Couteaux, Strasbourg; asian C-48/93 kantajien 1—36 ja 38—84, edustajinaan D. Vaughan, G. Barling, D. Anderson ja S. Swabey; asian C-48/93 kantajien 85—97, edustajanaan N. Green; asian C-48/93 37. kantajan, edustajinaan N. Forwood ja P. Duffy; Saksan hallituksen, edustajanaan J. Sedemund; Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen, edustajinaan Attorney General Sir N. Lyell, QC, ja S. Richards, C. Vajda ja J. E. Collins; Tanskan hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja P. Biering; Kreikan hallituksen, asiamiehenään valtion oikeudellisen neuvoston avustava oikeudellinen neuvonantaja F. Georgakopoulos; Espanjan hallituksen, edustajinaan R. Silva de Lapuerta ja G. Calvo Díaz; Ranskan hallituksen, edustajanaan C. de Salins; Alankomaiden hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön avustava oikeudellinen neuvonantaja J. W. de Zwaan, ja komission, edustajinaan C. Timmermans, J. Pipkorn ja C. Docksey, esittämät suulliset huomautukset 25.10.1994 pidetyssä istunnossa,

kuultuaan julkisasiamiehen 28.11.1995 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Nyt käsiteltävinä olevissa asioissa ennakkoratkaisukysymyksiä ovat ETY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti esittäneet ensinnäkin (asiassa C-46/93) Bundesgerichtshof 28.1.1993 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen

tuomioistuimeen 17.2.1993, ja toiseksi (asiassa C-48/93) High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court 18.11.1992 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 18.2.1993; nämä kysymykset koskevat jäsenvaltion vastuun syntymisedellytyksiä sellaisten vahinkojen osalta, jotka jäsenvaltio on aiheuttanut yksityisille rikkomalla yhteisön oikeutta.

2 Nämä kysymykset on esitetty kahdessa oikeudenkäyntiasiassa, joista ensimmäisessä kantajana on Brasserie du pêcheur SA (jäljempänä Brasserie du pêcheur) ja vastaajana Saksan liittotasavalta ja toisessa kantajana on Factortame Ltd ym. (jäljempänä Factortame ym.) ja vastaajana Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta.

Asia C-46/93

3 Brasserie du pêcheur, ranskalainen yhtiö, jonka kotipaikka on Schiltigheim (Elsass), väittää ennakkoratkaisupyynnön esittäneessä tuomioistuimessa, että se on joutunut keskeyttämään oluenviennin Saksaan vuoden 1981 lopussa, koska toimivaltaiset Saksan viranomaiset olivat katsoneet, ettei sen valmistama olut ollut 14.3.1952 annetun *Biersteuergesetz*in (olutveroa koskeva laki, BGBl. I, s. 149), sellaisena kuin se oli 14.12.1976 muutetussa muodossaan (BGBl. I, s. 3341, s. 3357, jäljempänä BierStG) 9 ja 10 pykälässä säädettyjen puhtausvaatimusten mukaista.

4 Komissio, joka katsoi näiden säännösten olevan ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklan vastaisia, koska niillä kiellettiin Saksan säännöksistä poikkeavien säännösten mukaisesti muissa jäsenvaltioissa laillisesti valmistettujen oluiden myynti Saksassa nimikkeellä "Bier" (olut) ja lisäaineita sisältävien oluiden tuonti Saksaan, aloitti Saksan liittotasavaltaa vastaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn, jonka kohteena olivat nämä kiellot. Asiassa 178/84, komissio vastaan Saksa, 12.3.1987 antamassaan tuomiossa (Kok. 1987, s. 1227) yhteisöjen tuomioistuin totesi muista jäsenvaltioista maahantuotujen, kyseisten Saksan lainsäädännön säännösten vastaisten oluiden myyntikiellon yhteensoveltumattomaksi perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa.

5 Tämän vuoksi Brasserie du pêcheur vaati Saksan liittotasavallalta korvausta vahingosta, joka sille oli aiheutunut tästä tuonninrajoituksesta vuosina 1981—1987, eli 1 800 000 Saksan markkaa (DEM), joka oli vain osa todellisesta vahingosta.

6 Bundesgerichtshof on viitannut tältä osin *Bürgerliches Gesetzbuch*in (Saksan siviililaki, jäljempänä BGB) 839 pykälään ja *Grundgesetz*in (perustuslaki, jäljempänä GG) 34 pykälään. BGB:n 839 pykälän ensimmäisen momentin ensimmäisen virkkeen mukaan "virkamies, joka laiminlyö tahallisesti tai tuottamuksellisesti virkavelvollisuuksiaan kolmatta henkilöä kohtaan, on velvollinen korvaamaan kolmannelle siitä aiheutuneen vahingon". GG:n 34 pykälässä säädetään, että "jos joku hänelle uskottua julkista virkaa hoitaessaan laiminlyö kolmatta henkilöä kohtaan olevan virkavelvollisuutensa, vastuu on lähtökohtaisesti valtiolla tai sillä yhteisöllä, jonka palveluksessa hän on."

7 Yhdessä luettuina näistä säännöksistä käy ilmi, että jäsenvaltion vastuun edellytyksenä on se, että laiminlyödyn velvollisuuden voidaan katsoa koskevan kolmatta henkilöä, mikä tarkoittaisi sitä, että jäsenvaltio on vastuussa ainoastaan silloin, kun laiminlyödään sellainen velvollisuus, jonka kohteena on kolmas henkilö. Kuten Bundesgerichtshof korostaa, kansallinen lainsäätäjä on BierStG:n säätäessään hoitanut tehtäviään, jotka koskevat yhteisöä yleisesti, tarkoittamatta erityisesti jotain henkilöä tai henkilöryhmää, joita voitaisiin pitää edellä mainituissa säännöksissä tarkoitettuina "kolmansina henkilöinä".

8 Bundesgerichtshof on tässä yhteydessä esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Sovelletaanko yhteisön oikeuden periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahingot, myös silloin kun yhteisön oikeutta on rikottu siten, että jäsenvaltion parlamentin antaman lain muuttaminen yhdenmukaiseksi ylemmäntasoisen

yhteisön oikeusnormin kanssa on laiminlyöty (tässä tapauksessa *Biersteuergesetz*in 9 ja 10 pykälää ei ole muutettu ETY:n perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa yhteensopiviksi)?

2) Voidaanko kansallisessa oikeusjärjestyksessä säätää mahdolliselle oikeudelle vahingonkorvauksen saamiseksi samoja rajoituksia kuin ne, joita sovelletaan silloin, kun kansallisella lailla on rikottu ylemmänasteista kansallista oikeutta, eli esimerkiksi silloin, kun tavallinen liittovaltion laki on ristiriidassa Saksan liittotasavallan perustuslain kanssa?

3) Voidaanko kansallisessa oikeusjärjestyksessä edellyttää, että laiminlyönnistä vastuussa oleva valtioelin on toiminut tuottamuksellisesti (tahallaan tai tuottamuksellisesti), jotta oikeus vahingonkorvaukseen syntyisi?

4) Jos kysymykseen 1 vastataan myöntävästi ja kysymykseen 2 kieltävästi:

a) Voidaanko korvausvelvollisuutta rajoittaa kansallisen lainsäädännön mukaisesti siten, että ainoastaan tietyille laissa suojatuille henkilökohtaisille oikeushyville, kuten esimerkiksi omaisuudelle aiheutuneet vahingot korvataan, vai edellytetäänkö kaikkien taloudellisten menetysten täyttä korvaamista ja myös tulon ja ansion menetyksen korvaamista?

b) Koskeeko korvausvelvollisuus myös sellaisia vahinkoja, jotka olivat aiheutuneet jo ennen yhteisöjen tuomioistuimen 12.3.1987 antamaa tuomiota (asia 178/84), jolla *Biersteuergesetz*in 10 pykälän todettiin olevan ylemmäntasoisen yhteisön oikeusnormin vastainen?"

Asia C-48/93

9 Factortame ym. ja tietyt muut luonnolliset henkilöt ja brittiläiset yhtiöt sekä kyseisten yhtiöiden hallituksen jäsenet ja osakkeenomistajat, nostivat 16.12.1988 kanteen High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Courtissa (jäljempänä Divisional Court) kiistääkseen vuoden 1988 *Merchant Shipping Act*in (kauppamerenkulusta vuonna 1988 annettu kansallinen laki) II osan yhteensopivuuden yhteisön oikeuden ja erityisesti ETY:n perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa. Tämä laki oli tullut voimaan 1.12.1988, mutta siihen liittyi siirtymäkausi, joka päättyi 31.3.1989. Tällä lailla perustettiin brittiläisille kalastusaluksille uusi rekisteri ja alusten rekisteröinnille säädettiin tiettyjä omistajien kansalaisuutta, asuinpaikkaa ja kotipaikkaa koskevia edellytyksiä, jotka koskivat myös vanhaan rekisteriin jo rekisteröityjä aluksia. Kalastusaluksilla, joita ei voitu rekisteröidä uuteen rekisteriin, ei ollut enää kalastusoikeutta.

10 Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-221/89, Factortame II, 25.7.1991 antamassaan tuomiossa (Kok. 1991, s. I-3905) vastauksena kansallisen tuomioistuimen esittämiin kysymyksiin, että Yhdistyneen kuningaskunnan rekisteröintijärjestelmässä sovelletun kaltaiset, alusten omistajien ja niillä kalastusta harjoittavien henkilöiden kansalaisuutta, asuinpaikkaa ja kotipaikkaa koskevat vaatimukset olivat yhteisön oikeuden vastaisia, mutta sen sijaan oli sallittua, että rekisteröinnin edellytyksenä oli alusten toiminnan harjoittaminen, johtaminen ja valvonta Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta.

11 Komissio oli nostanut 4.8.1989 jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen Yhdistynyttä kuningaskuntaa vastaan. Se oli samanaikaisesti tehnyt välitoimia koskevan hakemuksen edellä mainittujen kansalaisuutta koskevien edellytysten soveltamisen keskeyttämiseksi sillä perusteella, että nämä edellytykset olivat ETY:n perustamissopimuksen 7, 52 ja 221 artiklan vastaisia. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi tämän hakemuksen 10.10.1989 asiassa 246/89 R, komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta, (Kok. 1989, s. 3125) antamallaan määräyksellä. Yhdistynyt kuningaskunta pani täytäntöön tämän määräyksen säännöksillä, joilla muutettiin uutta rekisteröintijärjestelmää 2.11.1989 lähtien. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti asiassa C-246/89, komissio vastaan Yhdistynyt

kuningaskunta, (Kok. 1991, s. I-4585) 4.10.1991 antamassaan tuomiossa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen kohteena olleet rekisteröintiedellytykset olivat yhteisön oikeuden vastaisia.

12 Divisional Court oli tällä välin antanut 2.10.1991 määräyksen yhteisöjen tuomioistuimen edellä mainitun, 25.7.1991 antaman tuomion noudattamiseksi, ja se kehotti samalla kantajia täsmentämään korvausvaatimuksensa. Kantajat esittivät tällöin tuomioistuimelle yksityiskohtaisen selonteon vahingonkorvausvaatimuksista, joihin sisältyi kyseisen lainsäädännön voimaantulon 1.4.1989 ja kumoamisen 2.11.1989 välisenä aikana aiheutuneita kustannuksia ja tappioita.

13 Divisional Court salli 18.11.1992 antamallaan määräyksellä Rawlings (Trawling) Ltd -yhtiön, joka on pääasian 37. kantaja asiassa C-48/93 (jäljempänä Rawlings), muuttaa korvausvaatimustaan siten, että siihen lisättiin "rangaistuksenluonteisia" vahingonkorvauksia koskeva vaatimus viranomaisten perustuslainvastaisen toiminnan perusteella (exemplary damages for unconstitutional behaviour).

14 Divisional Court on tässä yhteydessä esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Kun otetaan huomioon kaikki käsiteltävään asiaan liittyvät seikat, eli se, että

a) jäsenvaltion lainsäädännössä säädettiin kalastusalusten omistajien ja niillä kalastusta harjoittavien henkilöiden sekä laivanvarustamojen osakkaiden ja hallituksen jäsenten kansalaisuuteen, kotipaikkaan ja asuinpaikkaan liittyvistä vaatimuksista

ja se, että

b) yhteisöjen tuomioistuin on asiassa C-221/89 ja asiassa C-246/89 antamissaan tuomioissa todennut tällaisten vaatimusten olevan ETY:n perustamissopimuksen 5, 7, 52 ja 221 artiklan vastaisia,

onko tällaisten kalastusalusten omistajilla tai niillä kalastusta harjoittavilla henkilöillä tai laivanvarustamojen hallituksen jäsenillä ja/tai osakkailla yhteisön oikeuden mukaan oikeus saada kyseiseltä jäsenvaltiolta korvausta vahingoista, joita niille on aiheutunut kaikista tai joistakin edellä mainituista ETY:n perustamissopimuksen rikkomisista?

2) Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, mitä perusteita kansallisen tuomioistuimen olisi yhteisön oikeuden mukaan tarvittaessa otettava huomioon antaessaan ratkaisun vahingonkorvausvaatimuksista, jotka koskevat seuraavia vahinkoja:

a) kustannukset ja/tai tulon ja ansion menetys kyseisten edellytysten voimaantulon jälkeiseltä ajanjaksolta, jolloin kalastusalusten toiminta oli lopetettava, ryhdyttävä uusiin järjestelyihin kalastuksen osalta ja/tai yritettävä saada alus rekisteröidyksi muualla;

b) alusten tai niihin liittyvien osakkuuksien taikka laivanvarustamojen osakkeiden alihintaan myynnistä aiheutuneet tappiot;

c) tappiot, jotka ovat aiheutuneet siitä, että on pitänyt antaa vakuuksia sekä maksaa sakkoja ja oikeudenkäyntikuluja niiden väitettyjen rikkomisten osalta, joita tehtiin poistettaessa kalastusaluksia kansallisesta rekisteristä;

d) tappiot, jotka ovat aiheutuneet siitä, että kyseiset henkilöt eivät ole voineet enää omistaa kalastusaluksia ja harjoittaa niillä kalastusta;

e) suoritetuista palveluista saamatta jääneistä ansioista aiheutuneet tappiot;

f) edellä mainittujen tappioiden määrän rajoittamiseksi toteutetuista toimenpiteistä aiheutuneet kustannukset;

g) tarvittaessa rangaistuksenluonteiset vahingonkorvaukset."

15 Pääasioihin liittyvien seikkojen, menettelyn vaiheiden ja yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen huomautusten laajemman selonteon osalta viitataan suullista käsittelyä varten laadittuun kertomukseen. Näitä nyt käsiteltäviin asioihin liittyviä seikkoja toistetaan ainoastaan siltä osin kuin se on tarpeen asian ratkaisemiseksi.

Jäsenvaltion vastuu yhteisön oikeuden vastaisista kansallisen lainsäätäjän toimista ja laiminlyönneistä (ensimmäinen kysymys asiassa C-46/93 ja asiassa C-48/93)

16 Ensimmäisellä kysymyksellään kansalliset tuomioistuimet haluavat saada selville, voidaanko periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahingot, soveltaa silloin, kun kansallinen lainsäätäjä on rikkonut velvoitteitaan.

17 Aluksi on muistutettava, että yhteisöjen tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., 19.11.1991 antamassaan tuomiossa (Kok. 1991, s. I-5357, 37 kohta) jo todennut, että yhteisön oikeudessa on voimassa periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahingot.

18 Saksan, Irlannin ja Alankomaiden hallitusten mukaan jäsenvaltioilla on velvollisuus korvata yksityisille aiheutuneet vahingot ainoastaan siinä tapauksessa, että on rikottu sellaisia oikeusnormeja, jotka eivät ole välittömästi sovellettavia. Edellä mainitussa asiassa Francovich ym. antamassaan tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin olisi niiden mukaan halunnut vain täyttää yksityisten oikeuksia suojaavassa järjestelmässä olleen aukon. Jos yksityisillä on kansallisen oikeuden mukaan mahdollisuus nostaa kanne vedotakseen oikeuksiinsa, joita heillä on yhteisön oikeuden välittömästi sovellettavien oikeusnormien perusteella, heille ei ole tarpeen antaa lisäksi oikeutta saada korvaus välittömästi yhteisön oikeuden perusteella, jos tällaisia oikeusnormeja on rikottu.

19 Tätä väitettä ei voida hyväksyä.

20 Yksityisille annettu mahdollisuus vedota kansallisissa tuomioistuimissa perustamissopimuksen välittömästi sovellettaviin määräyksiin on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan vähimmäistae, eikä sillä yksinään kyetä takaamaan perustamissopimuksen täydellistä soveltamista (ks. erityisesti asia 168/85, komissio v. Italia, tuomio 15.10.1986, Kok. 1986, s. 2945, 11 kohta; asia C-120/88, komissio v. Italia, tuomio 26.2.1991, Kok. 1991, s. I-621, 10 kohta ja asia C-119/89, komissio v. Espanja, tuomio 26.2.1991, Kok. 1991, s. I-641, 9 kohta). Koska tällä mahdollisuudella on tarkoitus taata yhteisön oikeusnormien soveltamisen ensisijaisuus kansallisiin säännöksiin nähden, sen avulla ei kyetä kaikissa tapauksissa varmistamaan yksityiselle niitä oikeuksia, joita hänelle on annettu yhteisön oikeudessa, ja erityisesti välttämään sitä, että hänelle aiheutuisi vahinkoa jäsenvaltion rikottua yhteisön oikeutta. Kuten edellä mainitussa asiassa Francovich ym. annetun tuomion 33 kohdasta käy ilmi, yhteisön oikeuden tehokas oikeusvaikutus vaarantuisi, jos yksityisillä ei olisi mahdollisuutta saada korvausta, kun heidän oikeuksiaan on loukattu rikkomalla yhteisön oikeutta.

21 Tilanne on tällainen silloin, kun yksityinen, jolle on aiheutunut vahinkoa direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä ja joka ei voi vedota kansallisessa tuomioistuimessa suoraan kyseisen direktiivin tiettyihin säännöksiin, koska ne eivät ole riittävän täsmällisiä ja ehdottomia, nostaa vahingonkorvauskanteen velvoitteensa laiminlyönyttä jäsenvaltiota vastaan perustamissopimuksen 189 artiklan kolmannen kohdan rikkomisen vuoksi. Tällaisessa tapauksessa, kuten edellä mainitussa

asiassa Francovich ym., vahingonkorvauksen tarkoituksena on poistaa vahingolliset seuraukset, jotka direktiivistä hyötyvälle yksityiselle ovat aiheutuneet siitä, että jäsenvaltio ei ole pannut kyseistä direktiiviä täytäntöön.

22 Tilanne on tällainen myös silloin, kun on loukattu oikeutta, josta on määrätty tai säädetty välittömästi yhteisön oikeusnormissa ja johon yksityisillä on nimenomaisesti oikeus vedota kansallisissa tuomioistuimissa. Tällaisessa tapauksessa oikeus saada korvausta on välitön seuraus niiden yhteisön oikeusnormien välittömästä oikeusvaikutuksesta, joiden rikkomisesta on aiheutunut vahinkoa.

23 On selvää, että asian kannalta merkityksellisillä yhteisön oikeusnormeilla eli asian C-46/93 osalta perustamissopimuksen 30 artiklalla ja asian C-48/93 osalta 52 artiklalla on välittömiä oikeusvaikutuksia siinä mielessä, että niillä annetaan yksityisille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota suoraan kansallisissa tuomioistuimissa. Näiden oikeusnormien rikkominen voi olla vahingonkorvauksen perusteena.

24 Saksan hallitus väittää lisäksi, että yksityisten yleinen oikeus saada korvausta voidaan vahvistaa ainoastaan lainsäädännössä ja että tällaisen oikeuden tunnustaminen oikeuskäytännössä olisi ristiriidassa yhteisön toimielinten ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jaon ja perustamissopimuksessa tarkoitetun toimielinten välisen tasapainon kanssa.

25 Tältä osin on korostettava, että kysymys siitä, onko valtio vastuussa yhteisön oikeuteen perustuvien velvoitteidensa rikkomisesta aiheutuvista vahingoista, ja siitä, minkä sisältöinen tämä vastuu on, edellyttää perustamissopimuksen tulkintaa, joka kuuluu yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan.

26 Tässä tapauksessa, kuten edellä mainitussa asiassa Francovich ym., kansalliset tuomioistuimet ovat esittäneet tämän tulkintakysymyksen yhteisöjen tuomioistuimelle perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti.

27 Koska perustamissopimuksessa ei ole määräyksiä, joissa nimenomaisesti ja täsmällisesti määrättäisiin niistä seurauksista, jotka aiheutuvat siitä, että jäsenvaltio rikkoo yhteisön oikeutta, yhteisöjen tuomioistuimen on harjoittaessaan perustamissopimuksen 164 artiklassa sille annettua tehtävää varmistaa lain noudattaminen perustamissopimusta tulkittaessa ja sovellettaessa ratkaistava tällainen kysymys yleisesti hyväksyttyjen tulkintamenetelmien mukaisesti tukeutuen erityisesti yhteisön oikeusjärjestyksen perusperiaatteisiin ja tarvittaessa jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisiin yleisiin periaatteisiin.

28 Perustamissopimuksen 215 artiklan toisessa kohdassa viitataan sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun osalta juuri jäsenvaltioiden lainsäädännön yhteisiin yleisiin periaatteisiin toimielinten ja henkilöstön tehtäviään suorittaessaan aiheuttaman vahingon osalta.

29 Perustamissopimuksen 215 artiklassa tällä tavoin nimenomaisesti vahvistettu sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta koskeva periaate on ainoastaan ilmaisu jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksessä tunnustetusta yleisestä periaatteesta, jonka mukaan lainvastaisesta toiminnasta tai laiminlyönnistä seuraa velvollisuus korvata aiheutunut vahinko. Tästä määräyksestä ilmenee myös viranomaisten velvollisuus korvata tehtäviään suorittaessaan aiheuttamansa vahinko.

30 On lisäksi huomautettava, että monissa kansallisissa oikeusjärjestyksissä valtion korvausvastuuta koskevaa oikeudellista järjestelmää on kehitetty ratkaisevasti oikeuskäytännössä.

31 Yhteisöjen tuomioistuin on todennut jo edellä mainitun asiassa Francovich ym. antamansa tuomion 35 kohdassa, että periaate, jonka mukaan jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamastaan vahingosta, on erottamaton osa perustamissopimuksella luotua järjestelmää.

32 Tämän vuoksi kyseinen periaate soveltuu kaikkiin tapauksiin, joissa jäsenvaltio on rikkonut yhteisön oikeutta, riippumatta siitä, mikä jäsenvaltion toimielin on toiminnallaan tai laiminlyönnillään jättänyt noudattamatta jäsenyysvelvoitteita.

33 Ottaen lisäksi huomioon yhteisön oikeusjärjestykseen liittyvän perustavanlaatuisen vaatimuksen soveltaa yhteisön oikeutta yhdenmukaisesti (ks. erityisesti yhdistetyt asiat C-143/88 ja C-92/89, Zuckerfabrik, tuomio 21.2.1991, Kok. 1991, s. I-415, 26 kohta), velvollisuus korvata yhteisön oikeuden rikkomisesta yksityisille aiheutuneet vahingot ei saa riippua perustuslaissa säädettyä valtaa käyttävien valtioelinten toimivallan jakoa koskevista sisäisistä oikeusnormeista.

34 Tältä osin on mainittava, että kansainvälisen oikeuden järjestelmässä valtiota, joka on vastuussa kansainvälisen sitoumuksen rikkomisesta, käsitellään myös kokonaisuutena, olipa vahingon aiheuttaneeseen rikkomiseen syyllistynyt lainsäätäjä, tuomiovallan käyttäjä tai toimeenpanovallan käyttäjä, kuten julkisasiamies on korostanut ratkaisuehdotuksensa 38 kohdassa. Yhteisön oikeusjärjestyksessä tilanteen on oltava tällainen sitä suuremmalla syyllä, koska kaikki valtioelimet, myös lainsäätäjä, ovat tehtäviään suorittaessaan velvollisia noudattamaan yhteisön oikeusnormeja, jotka saattavat vaikuttaa suoraan yksityisten oikeusasemaan.

35 Myöskään se seikka, että väitetty jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönti on jäsenvaltion sisäisten oikeusnormien perusteella kansallisen lainsäätäjän aiheuttama, ei voi asettaa kyseenalaisiksi yhteisön oikeuteen vetoavien yksityisten oikeuksien suojelun asettamia vaatimuksia ja tässä tapauksessa oikeutta saada kansallisissa tuomioistuimissa korvausta kyseisestä laiminlyönnistä aiheutuneesta vahingosta.

36 Kansallisille tuomioistuimille on näin ollen vastattava, että periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahingot, sovelletaan myös silloin, kun jäsenvaltion lainsäätäjä on laiminlyönyt velvoitteensa.

Edellytykset jäsenvaltion vastuun syntymiseksi kansallisen lainsäätäjän sellaisten toimien ja laiminlyöntien perusteella, jotka ovat yhteisön oikeuden vastaisia (toinen kysymys asiassa C-46/93 ja ensimmäinen kysymys asiassa C-48/93)

37 Kansalliset tuomioistuimet pyytävät näillä kysymyksillä yhteisöjen tuomioistuinta täsmentämään edellytykset, joiden täyttyessä yhteisön oikeudessa taataan yksityisille oikeus saada korvausta niistä vahingoista, jotka jäsenvaltio on aiheuttanut rikkomalla yhteisön oikeutta, ottaen huomioon nyt käsiteltävinä olevissa asioissa ilmenneet seikat.

38 Tältä osin on muistutettava, että vaikka jäsenvaltion vastuu perustuu yhteisön oikeuteen, edellytykset, joiden täyttyessä syntyy oikeus saada korvausta, riippuvat siitä, millaisesta yhteisön oikeuden rikkomisesta vahinkoa on aiheutunut (em. asia Francovich ym., tuomion 38 kohta).

39 Jotta voitaisiin määrittää nämä edellytykset, on otettava ensin huomioon yhteisön oikeusjärjestykselle ominaiset jäsenvaltion vastuun perustana olevat periaatteet eli toisaalta yhteisön oikeusnormien tehokas oikeusvaikutus ja niissä annettujen oikeuksien tehokas suoja sekä toisaalta perustamissopimuksen 5 artiklassa jäsenvaltioille määrätty yhteistyövelvoite (em. asia Francovich ym., tuomion 31—36 kohta).

40 Kuten komissio on korostanut ja useiden jäsenvaltioiden hallitukset ovat esittäneet huomautuksissaan, on myös tärkeää ottaa huomioon sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta koskeva yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

41 Perustamissopimuksen 215 artiklan toisessa kohdassa viitataan sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun osalta ensinnäkin jäsenvaltioiden lainsäädännön

yhteisiin yleisiin periaatteisiin, joita yhteisöjen tuomioistuin käyttää lähteenä myös yhteisön oikeuden muita osa-alueita koskevia ratkaisuja antaessaan, jos kirjoitetut oikeusnormit puuttuvat.

42 Toisaalta ne edellytykset, joiden täyttyessä jäsenvaltio vastaa yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheutetuista vahingoista, eivät saa olla erilaisia kuin yhteisön vastuuta sääntelevät edellytykset vastaavanlaisissa tilanteissa, paitsi jos tämä on erityisistä syistä perusteltua. Niitä oikeuksia, joita yksityisillä on yhteisön oikeuden nojalla, ei voida suojella eri tavalla sen mukaan, onko kansallinen vai yhteisön toimielin aiheuttanut vahingon.

43 Perustamissopimuksen 215 artiklaa ja erityisesti lainsäädäntötoimiin perustuvaa vastuuta koskevassa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä otetaan nimenomaan huomioon säänneltävien tilanteiden monimuotoisuus, lainsäädännön soveltamis- tai tulkintavaikeudet ja erityisesti riidanalaisen säädöksen antaneen toimielimen harkintavalta.

44 Yhteisöjen tuomioistuimen sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta koskevaa oikeuskäytäntöä on kehitetty ottaen huomioon toimielinten laaja harkintavalta yhteisön politiikan täytäntöönpanossa erityisesti niiden lainsäädäntötoimien osalta, joihin liittyy talouspoliittisia valintoja.

45 Lainsäädäntötoimia koskevan yhteisön vastuun suppea tulkinta selittyy toisaalta sillä, että vaikka tuomioistuimet valvovat säädösten laillisuutta, lainsäädäntötoiminta ei saa estyä odotettavissa olevien vahingonkorvauskanteiden vuoksi aina silloin, kun yhteisön on yleisen edun vuoksi ryhdyttävä lainsäädäntötoimiin, jotka saattavat loukata yksityisten etuja, ja toisaalta sillä, että kun lainsäädäntötoimeen liittyy laaja harkintavalta, joka on välttämätön yhteisön politiikan toteuttamiseksi,

yhteisö voi olla vastuussa ainoastaan silloin, jos asianomainen toimielin on ylittänyt selvällä ja vakavalla tavalla sen toimivallan käytölle asetetut rajat (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 ja 6 kohta).

46 Tämän jälkeen on todettava, että kansallisella lainsäätäjällä tai yhteisön toimielimellä ei ole aina laajaa harkintavaltaa, kun se toimii yhteisön oikeudessa säännellyllä alalla. Yhteisön oikeudessa saatetaan edellyttää kansalliselta lainsäätäjältä tietyn tuloksen saavuttamista, tiettyä toimintaa tai pidättymistä toimimasta tietyllä tavalla, jolloin sen harkintavaltaa vähennetään joskus merkittävästikin. Tilanne on tällainen erityisesti silloin, kun jäsenvaltio on velvollinen perustamissopimuksen 189 artiklan nojalla toteuttamaan tietyssä määräajassa kaikki tarpeelliset toimenpiteet direktiivissä säädetyn tuloksen saavuttamiseksi, kuten edellä mainitussa asiassa Francovich ym. Tällaisessa tapauksessa se seikka, että nimenomaan kansallisen lainsäätäjän on ryhdyttävä toimenpiteisiin, ei vaikuta siihen, että jäsenvaltio on vastuussa direktiivin täytäntöönpanon laiminlyönnistä.

47 Sitä vastoin silloin, kun jäsenvaltio toimii alueella, jolla sen laaja harkintavalta on verrattavissa yhteisön toimielinten toimivaltaan niiden toteuttaessa yhteisön politiikkaa, edellytysten, joiden täyttyessä jäsenvaltion vastuu voi syntyä, on oltava periaatteessa samat kuin ne, joiden täyttyessä yhteisön vastuu syntyy vastaavanlaisessa tilanteessa.

48 Asian C-46/93 taustalla olevassa tapauksessa Saksan lainsäätäjä oli säätänyt elintarvikkeita koskevaa lainsäädäntöä, tarkemmin sanoen olutta koskevan lain. Koska jäsenvaltioiden lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu tältä osin, kansallisella lainsäätäjällä oli laaja harkintavalta säätää myytävän oluen laadusta.

49 Asian C-48/93 tosiseikkojen osalta voidaan todeta, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäätäjällä oli niin ikään laaja harkintavalta. Riidanalainen kansallinen laki koski toisaalta alusten rekisteröintiä, joka yhteisön oikeuden tässä kehitysvaiheessa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja toisaalta kalastustoiminnan sääntelyä, ja myös tällä osa-alueella jäsenvaltioille jätetään tiettyä harkintavaltaa yhteistä politiikkaa toteutettaessa.

50 Näyttää siis siltä, että nyt käsiteltävissä kahdessa asiassa Saksan ja Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäätäjät olivat tilanteessa, jossa niiden oli tehtävä samanlaisia valintoja kuin yhteisön toimielimet tekevät antaessaan yhteisön politiikkaan liittyviä säädöksiä.

51 Tällaisissa tapauksissa yhteisön oikeudessa tunnustetaan oikeus korvaukseen silloin, kun kolme edellytystä täyttyy, eli kun rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun vahinko, joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, on välittömässä syy-yhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin.

52 Nämä edellytykset täyttävät yhtäältä yhteisön oikeusnormien tehokkaan oikeusvaikutuksen ja niissä annettujen oikeuksien tehokkaan suojan vaatimukset.

53 Toisaalta nämä edellytykset vastaavat aineellisesti yhteisöjen tuomioistuimen 215 artiklaa koskevan oikeuskäytännön mukaisia edellytyksiä yhteisön vastuulle niistä vahingoista, joita lainvastaisista toimielinten lainsäädäntötoimista aiheutuu yksityisille.

54 Ensimmäinen edellytys on selvästi täyttynyt perustamissopimuksen 30 artiklan osalta asiassa C-46/93 ja perustamissopimuksen 52 artiklan osalta asiassa C-48/93. Vaikka 30 artiklassa määrätään jäsenvaltioille kielto, siitä seuraa myös yksityisille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava (asia 74/76, Iannelli ja Volpi, tuomio 22.3.1977, Kok. 1977, s. 557, 13 kohta). Samoin perustamissopimuksen 52 artiklassa annetaan yksityisille oikeuksia (asia 2/74, Reyners, tuomio 21.6.1974, Kok. 1974, s. 631, 25 kohta).

55 Toisen edellytyksen osalta, sekä siltä osin kuin se koskee 215 artiklan mukaista yhteisön vastuuta että siltä osin kuin se koskee jäsenvaltioiden vastuuta yhteisön oikeuden rikkomisista, ratkaiseva peruste yhteisön oikeuden rikkomisen luokittelemiseksi riittävän ilmeiseksi on jäsenvaltion tai yhteisön toimielimen harkintavallalle asetettujen rajojen selvä ja vakava ylittäminen.

56 Niistä seikoista, joita toimivaltainen tuomioistuin voi ottaa huomioon, on mainittava rikotun oikeusnormin selkeys ja täsmällisyys, rikotussa oikeusnormissa kansallisille tai yhteisön toimielimille annetun harkintavallan laajuus, laiminlyönnin tai vahinkoa aiheuttaneen teon tahallisuus tai tahattomuus, mahdollisen oikeudellisen erehdyksen anteeksiannettavuus tai anteeksiantamattomuus ja se seikka, onko yhteisön toimielimen toiminta voinut vaikuttaa kansallisten toimenpiteiden tai menettelyiden laiminlyöntiin, toteuttamiseen tai ylläpitämiseen yhteisön oikeuden vastaisesti.

57 Joka tapauksessa yhteisön oikeuden rikkominen on selvästi ilmeinen silloin, kun sitä on jatkettu huolimatta jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönnin toteavasta tuomiosta, ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta tuomiosta tai asiaa koskevasta yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä, joiden perusteella kyseistä toimintaa on pidettävä yhteisön oikeuden rikkomisena.

58 Tässä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin ei voi korvata omalla arvioinnillaan kansallisten tuomioistuinten arviointia, sillä ainoastaan kansalliset tuomioistuimet ovat toimivaltaisia vahvistamaan pääasioita koskevat tosiseikat ja määrittämään kysymyksessä olevat yhteisön oikeuden rikkomiset. Yhteisöjen tuomioistuin katsoo kuitenkin hyödylliseksi muistuttaa tietyistä seikoista, jotka kansalliset tuomioistuimet voivat ottaa huomioon.

59 Asiassa C-46/93 on näin ollen tärkeää erottaa toisistaan se, että Saksan lainsäätäjä on pitänyt voimassa *Biersteuergesetz*in oluen puhtautta koskevat säännökset, joissa kielletään toisista jäsenvaltioista maahantuotujen ja erilaisten sääntöjen mukaisesti niissä laillisesti valmistettujen oluiden myynti nimikkeellä "Bier", ja se, että Saksan lainsäätäjä on pitänyt voimassa kyseisen lain säännökset, joissa kielletään lisäaineita sisältävien oluiden tuonti. On vaikeaa pitää anteeksiannettavana erehdyksenä sitä, että Saksan lainsäädäntöön sisältyvillä, myytävän tuotteen nimikettä koskevilla säännöksillä on rikottu perustamissopimuksen 30 artiklaa, koska tällaisen sääntelyn yhteensoveltumattomuus perustamissopimuksen 30 artiklan kanssa oli selvää yhteisöjen tuomioistuimen aikaisemman oikeuskäytännön perusteella ja erityisesti asiassa 120/78, Rewe-Zentral (Cassis de Dijon -tapaus), 20.2.1979 annetun tuomion (Kok. 1979, s. 649) ja asiassa 193/80, komissio vastaan Italia, 9.12.1981 annetun tuomion (Kok. 1981, s. 3019) perusteella. Sen sijaan jäsenvaltion lainsäätäjän tiedossa olleet seikat olivat oikeuskäytännön perusteella huomattavasti epäselvempiä sen kysymyksen osalta, oliko lisäaineiden käyttöä koskeva kielto yhteisön oikeuden vastainen, kunnes yhteisöjen tuomioistuin ratkaisi asiassa komissio vastaan Saksan liittotasavalta 12.3.1987 antamassaan tuomiossa tämän kiellon olevan ristiriidassa 30 artiklan kanssa.

60 Myös asiaan C-48/93 liittyvän kansallisen lainsäädännön osalta voidaan esittää useita huomautuksia.

61 Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäätäjän ratkaisua antaa vuoden 1988 *Merchant Shipping Act*issa kalastusalusten rekisteröintiedellytyksiä koskevia säännöksiä on arvioitava eri tavoin sen mukaan, ovatko kyseessä selvästi yhteisön oikeuden vastaiset suoraan syrjivät säännökset, joissa rekisteröinnille asetetaan kansalaisuutta

koskeva edellytys, vai alusten omistajien ja niillä kalastusta harjoittavien henkilöiden asuinpaikkaa ja kotipaikkaa koskevia edellytyksiä sisältävät säännökset.

62 Viimeksi mainitut edellytykset näyttäisivät heti olevan ristiriidassa erityisesti perustamissopimuksen 52 artiklan kanssa, mutta Yhdistynyt kuningaskunta yritti perustella niitä yhteisen kalastuspolitiikan tavoitteilla. Yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi tämän perustelun edellä mainitussa asiassa Factortame II antamassaan tuomiossa.

63 Jotta kansallinen tuomioistuin voisi arvioida, oliko Yhdistynyt kuningaskunta rikkonut riittävän ilmeisellä tavalla 52 artiklaa, se voisi ottaa muun muassa huomioon yhteisen kalastuspolitiikan erityispiirteisiin liittyvät oikeudelliset riidat, komission toimet, joilla se ilmoitti Yhdistyneelle kuningaskunnalle kantansa hyvissä ajoin, ja kansallisten tuomioistuinten arvioinnin yhteisön oikeuden tulkinnan yksiselitteisyydestä niiden välitoimimenettelyjen yhteydessä, jotka *Merchant Shipping Act*in soveltamisesta vahinkoa kärsineet yksityiset panivat vireille.

64 On myös otettava huomioon Rawlings (Trawling) Ltd:n eli asian C-48/93 37. kantajan väite, jonka mukaan Yhdistynyt kuningaskunta ei ollut välittömästi ryhtynyt tarvittaviin toimiin yhteisöjen tuomioistuimen presidentin edellä mainitussa asiassa komissio vastaan Yhdistynyt kuningaskunta 10.10.1989 antaman määräyksen täytäntöönpanemiseksi, mikä kyseisen kantajan mukaan lisäsi tarpeettomasti sille aiheutuneita vahinkoja. Jos tämä seikka, jonka Yhdistynyt kuningaskunta tosin nimenomaisesti kiisti suullisessa käsittelyssä, osoittautuisi todeksi, kansallisen tuomioistuimen on pidettävä sitä sellaisenaan yhteisön oikeuden selvänä ja näin ollen riittävän ilmeisenä rikkomisena.

65 Kolmannen edellytyksen osalta kansallisten tuomioistuinten on selvitettävä, onko henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, aiheutunut vahinko välittömässä syyyhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin.

66 Edellä tarkoitetut kolme edellytystä ovat välttämättömiä ja riittäviä edellytyksiä, jotta yksityisille voisi syntyä oikeus saada korvausta, sulkematta kuitenkaan pois sitä mahdollisuutta, että jäsenvaltion vastuu voi syntyä kansallisen oikeuden väljempien edellytysten perusteella.

67 Kuten edellä mainitun asiassa Francovich ym. annetun tuomion 41—43 kohdasta ilmenee, valtion on korvattava aiheutuneen vahingon seuraukset korvausvastuuta koskevan kansallisen lainsäädännön mukaan, vaikka oikeus saada korvausta perustuu edellisessä kohdassa mainittujen edellytysten täyttyessä suoraan yhteisön oikeuteen, kunhan kansallisen lainsäädännön vahingonkorvausta koskevat edellytykset eivät ole epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja kunhan niillä ei tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (ks. myös asia 199/82, San Giorgio, tuomio 9.11.1983, Kok. 1983, s. 3595).

68 Ne rajoitukset, joita jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksessä on asetettu sopimussuhteen ulkopuoliselle julkisen vallan vastuulle voivat olla sellaisia, että yksityisten on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa toteuttaa oikeuttaan saada korvausta yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneista vahingoista, siten kuin yhteisön oikeudessa on vahvistettu.

69 Asiassa C-46/93 kansallinen tuomioistuin kysyy erityisesti sitä, voidaanko kansallisessa oikeudessa asettaa mahdolliselle oikeudelle saada korvausta samoja rajoituksia, joita sovelletaan silloin, kun tavallisella lailla on rikottu ylemmäntasoista kansallista oikeutta, kuten esimerkiksi sellaisessa tapauksessa, jossa tavallinen liittovaltion laki on ristiriidassa Saksan liittotasavallan GG:n kanssa.

70 Tältä osin on huomautettava, että vaikka tällaiset rajoitukset näyttäisivät olevan sen vaatimuksen mukaisia, jonka mukaan edellytykset eivät saa olla epäedullisempia

kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, on vielä tutkittava, ettei tällaisilla rajoituksilla tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

71 Saksan oikeuden mukainen edellytys, joka koskee ylemmäntasoisten kansallisten säännösten rikkomista kansallisella lailla ja jonka mukaan korvauksen edellytyksenä on se, että lainsäädäntötoimi tai lainsäätäjän laiminlyönti koskee yksittäisen henkilön tilannetta, tekisi kuitenkin tosiasiallisen korvauksen saamisen yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, koska kansallisen lainsäätäjän velvollisuutena olevat tehtävät koskevat periaatteessa yhteisöä yleisesti eivätkä yksittäistä henkilöä tai henkilöiden ryhmää, jotka voisivat olla erikseen lainsäädäntötoimen kohteina.

72 Tällaista edellytystä ei saa soveltaa silloin, kun se estää kansallisia tuomioistuimia täyttämästä velvollisuuttaan yhteisön oikeuden tehokkaan oikeusvaikutuksen varmistamiseksi takaamalla yksityisten oikeuksien tehokas suoja silloin, kun kansallinen lainsäätäjä on lyönyt laimin yhteisön oikeuteen perustuvia velvoitteitaan.

73 Samoin Englannin oikeudessa periaatteessa edellytetty vaatimus esittää näyttöä viranomaisten virkavallan väärinkäytöstä (misfeasance in public office), jotta julkisen vallan vastuu syntyisi, on myös sellainen edellytys, jolla tehdään korvauksen saaminen yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneesta vahingosta käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, kun kansallinen lainsäätäjä on rikkonut yhteisön oikeutta, koska kyseinen virkavallan väärinkäyttöä koskeva edellytys ei Englannin oikeuden mukaan voi täyttyä lainsäätäjän osalta.

74 Kansallisten tuomioistuinten esittämiin kysymyksiin on näin ollen vastattava, että kun jäsenvaltio on rikkonut yhteisön oikeutta kansallisen lainsäätäjän sellaisilla toimilla, jotka koskevat alaa, jolla sillä on laaja harkintavalta lainsäädäntöön liittyvien valintojen tekemisessä, vahinkoa kärsineillä yksityisillä on oikeus saada korvausta, kun yhteisön oikeuden rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun yksityisille aiheutunut

vahinko on välittömässä syy-yhteydessä tähän rikkomiseen. Tällä varauksella valtion on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla aiheuttamansa vahingon seuraukset korvausvastuuta koskevan kansallisen lainsäädännön mukaan, kunhan sovellettavan kansallisen lainsäädännön vahingonkorvausta koskevat edellytykset eivät ole epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja kunhan niillä ei tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

Mahdollisuus määrätä korvauksen edellytykseksi tuottamuksellisuus (kolmas kysymys asiassa C-46/93)

75 Kolmannella kysymyksellään Bundesgerichtshof haluaa saada selville, voiko kansallinen tuomioistuin edellyttää soveltamansa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, että velvoitteensa laiminlyönyt valtioelin on toiminut tahallisesti tai tuottamuksellisesti, jotta vahinko voitaisiin korvata.

76 On aluksi huomautettava, että kuten pääasiaa koskevista asiakirjoista ilmenee, tuottamuksen käsite ei ole samansisältöinen eri oikeusjärjestyksissä.

77 On myös muistutettava, että kun jäsenvaltio on rikkonut yhteisön oikeutta toimiessaan sellaisella alalla, jolla sillä on laaja harkintavalta tehdä lainsäädännöllisiä valintoja, oikeus saada korvausta yhteisön oikeuden perusteella edellyttää muun muassa sitä, että kyseinen rikkominen on riittävän ilmeinen, kuten edelliseen kysymykseen annetun vastauksen perusteluista ilmenee.

78 Tietyt objektiiviset ja subjektiiviset tekijät, joita kansallisessa oikeusjärjestyksessä saatetaan liittää tuottamuksen käsitteeseen, ovat siis merkityksellisiä arvioitaessa,

onko yhteisön oikeutta rikottu ilmeisellä tavalla (ks. tekijät, joita on käsitelty edellä 56 ja 57 kohdassa).

79 Tämän vuoksi velvollisuudelle korvata yksityisille aiheutuneet vahingot ei saa asettaa tuottamuksen käsitettä koskevia lisäedellytyksiä, jotka ovat ankarampia kuin yhteisön oikeuden mukainen riittävän ilmeisen rikkomisen edellytys. Tällainen lisäedellytys vaarantaisi oikeuden saada vahingonkorvausta, joka perustuu yhteisön oikeusjärjestykseen.

80 Tämän vuoksi kansalliselle tuomioistuimelle on vastattava, että se ei voi edellyttää soveltamansa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, että velvoitteensa laiminlyönyt valtioelin on toiminut tahallisesti tai tuottamuksellisesti, jotta oikeus vahingonkorvaukseen syntyisi, koska tällöin edellytykset olisivat ankarammat kuin yhteisön oikeuden mukainen riittävän ilmeisen rikkomisen edellytys.

Korvattava vahinko (asiassa C-46/93 esitetyn neljännen kysymyksen a kohta ja asiassa C-48/93 esitetty toinen kysymys)

81 Näillä kysymyksillä kansalliset tuomioistuimet pyytävät yhteisöjen tuomioistuinta määrittelemään perusteet, joiden mukaan voidaan määrätä, mitä vahinkoja jäsenyysvelvoitteensa laiminlyöneen jäsenvaltion on korvattava.

82 Tältä osin on tärkeää korostaa, että yhteisön oikeuden rikkomisesta yksityisille aiheutuneesta vahingosta maksettavan korvauksen on vastattava kärsittyä vahinkoa, jotta yksityisten oikeuksien tehokas suoja varmistettaisiin.

83 Tätä seikkaa koskevien yhteisön oikeusnormien puuttuessa kunkin jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on vahvistettava perusteet korvattavan vahingon määrittämiseksi, kunhan nämä perusteet eivät ole epäedullisempia kuin perusteet, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja kunhan niillä ei tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

84 On täsmennettävä erityisesti, että korvattavan vahingon määrittämiseksi kansallinen tuomioistuin voi selvittää, onko vahinkoa kärsinyt henkilö osoittanut kohtuullista huolellisuutta välttääkseen vahingon tai rajoittaakseen sen mahdollisimman vähäiseksi ja onko hän erityisesti käyttänyt ajoissa kaikkia hänen käytettävissään olleita oikeussuojakeinoja.

85 Jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteisen yleisperiaatteen mukaan vahinkoa kärsineen on osoitettava toimineensa kohtuullisella huolellisuudella rajoittaakseen vahingon mahdollisimman vähäiseksi, jotta hän välttyisi vastaamasta itse vahingosta (em. yhdistetyt asiat C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 19.5.1992, Kok. 1992, s. I-3061, 33 kohta).

86 Bundesgerichtshof kysyy, voidaanko kansallisessa lainsäädännössä rajoittaa korvausvelvollisuus koskemaan yleisesti vain tietyille erityisesti suojelluille henkilökohtaisille oikeushyville, kuten omaisuudelle aiheutuneita vahinkoja, vai onko korvauksen katettava myös kantajien tulon ja ansion menetys. Bundesgerichtshof täsmentää, että Saksan oikeudessa mahdollisuuksia myydä muista jäsenvaltioista peräisin olevia tuotteita ei pidetä osana yritysten suojattua omaisuutta.

87 Tältä osin on todettava, ettei voida kokonaan sulkea pois mahdollisuutta, että tulon ja ansion menetys voisi olla korvattava vahinko, kun yhteisön oikeutta on rikottu. Erityisesti taloudellisten tai kaupallisten riita-asioiden yhteydessä tulon ja ansion menetyksen jättäminen huomioon ottamatta tekisi vahingonkorvauksen saamisen todellisuudessa mahdottomaksi.

88 Yhteisön oikeudessa ei määrätä erityisistä perusteista Divisional Courtin toisessa kysymyksessä tarkoitettujen erilaisten vahingon lajien osalta. Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on antaa ratkaisu näistä vahingonkorvausvaatimuksista soveltamansa kansallisen oikeuden mukaisesti ottaen huomioon edellä 83 kohdassa mainitut edellytykset.

89 Rangaistuksenluonteisten vahingonkorvausten (exemplary damages) osalta on erikseen täsmennettävä, että tämä korvaus perustuu kansalliseen oikeuteen, kuten kansallinen tuomioistuin on todennut, ja se voidaan määrätä maksettavaksi sellaisissa tapauksissa, joissa asianomaisten viranomaisten todetaan toimineen epäoikeudenmukaisesti, mielivaltaisesti tai perustuslain vastaisesti. Koska tällainen toiminta voi olla yhteisön oikeuden rikkomisen perusteena tai vakavoittaa rikkomista, rangaistuksenluonteisten vahingonkorvausten myöntämistä ei voida sulkea pois yhteisön oikeuteen perustuvan vaatimuksen tai kanteen osalta, jos tällainen korvaus voidaan myöntää jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvan samankaltaisen vaatimuksen tai kanteen yhteydessä.

90 Kansallisten tuomioistuinten kysymyksiin on näin ollen vastattava, että korvauksen, joka jäsenvaltioiden on maksettava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamistaan vahingoista, on vastattava aiheutunutta vahinkoa. Koska yhteisön oikeudessa ei ole säädetty tästä asiasta, jokaisen jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on vahvistettava perusteet korvattavan vahingon määrittämiseksi, kunhan nämä perusteet eivät ole epäedullisempia kuin perusteet, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja kunhan niillä ei tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Yhteisön oikeuden mukaisena ei ole pidettävä sitä, että korvattavat vahingot rajoitetaan kansallisessa oikeudessa koskemaan yleisesti ainoastaan tietyille erityisesti suojelluille henkilökohtaisille oikeushyville aiheutuneita vahinkoja ja yksityisten tulon ja ansion menetys poissuljetaan. Erityisiä vahingonkorvauksia, kuten Englannin oikeuden mukaisia rangaistuksenluonteisia vahingonkorvauksia, on voitava määrätä maksettaviksi yhteisön oikeuteen perustuvien vaatimusten tai kanteiden yhteydessä, jos tällainen korvaus voidaan määrätä maksettavaksi jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvan vastaavanlaisen vaatimuksen tai kanteen yhteydessä.

Korvauksen ajallinen ulottuvuus (asiassa C-46/93 esitetyn neljännen kysymyksen b kohta)

91 Kansallinen tuomioistuin kysyy, kuuluvatko myös sellaiset vahingot korvattaviin vahinkoihin, jotka ovat aiheutuneet ennen yhteisöjen tuomioistuimen jäsenyysvelvoitteiden laiminlyönnin toteavan tuomion antamista.

92 Kuten toiseen kysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee, oikeus saada korvausta yhteisön oikeuden perusteella on olemassa, kun edellä 51 kohdassa mainitut edellytykset täyttyvät.

93 Yksi näistä edellytyksistä on se, että yhteisön oikeutta on rikottu riittävän ilmeisellä tavalla. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteava yhteisöjen tuomioistuimen aikaisempi tuomio on tosin määräävä tekijä, mutta se ei ole välttämätön kyseisen edellytyksen täyttymiseksi (ks. tämän tuomion 55—57 kohta).

94 Jos katsottaisiin, että jäsenvaltion velvollisuus korvata aiheuttamansa vahinko koskisi ainoastaan kyseisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteavan yhteisöjen tuomioistuimen tuomion antamisen jälkeen syntyneitä vahinkoja, se vaarantaisi yhteisön oikeusjärjestyksessä vahvistetun oikeuden saada korvausta.

95 Olisi myös yhteisön oikeuden tehokkuusperiaatteen vastaista, jos vahingonkorvauksen edellytyksenä olisi se, että yhteisöjen tuomioistuin olisi aikaisemmin todennut jäsenvaltion jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen, koska oikeutta saada korvausta ei syntyisi, jos komissio ei olisi nostanut väitettyä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa kannetta perustamissopimuksen 169 artiklan nojalla ja jos yhteisöjen tuomioistuin ei olisi antanut siitä tuomiota. Sellaisista yhteisön oikeusnormeista, joilla on välitön oikeusvaikutus jäsenvaltioiden sisäisessä oikeusjärjestyksessä, yksityisille johtuvat oikeudet eivät kuitenkaan saa

riippua siitä, katsooko komissio tarkoituksenmukaiseksi ryhtyä perustamissopimuksen 169 artiklan mukaiseen menettelyyn jäsenvaltiota vastaan, tai siitä, antaako yhteisöjen tuomioistuin jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion (ks. yhdistetyt asiat 314/81, 315/81, 316/81 ja 83/82, Waterkeyn ym., tuomio 14.12.1982, Kok. 1982, s. 4337, 16 kohta).

96 Esitettyyn kysymykseen on näin ollen vastattava, että jäsenvaltioiden velvollisuutta korvata yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahingot ei voida rajoittaa koskemaan ainoastaan sellaisia vahinkoja, jotka ovat aiheutuneet vasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteavan yhteisöjen tuomioistuimen tuomion antamisen jälkeen.

Tuomion ajallisten vaikutusten rajoittamista koskeva vaatimus

97 Saksan hallitus vaatii yhteisöjen tuomioistuinta rajoittamaan Saksan liittotasavallan maksettavaksi mahdollisesti määrättäviä korvauksia siten, että sen on korvattava ainoastaan ne vahingot, jotka ovat aiheutuneet nyt käsiteltävässä asiassa annetun tuomion antamisen jälkeen, siltä osin kuin vahinkoa kärsineet eivät ole aikaisemmin nostaneet kannetta tai esittäneet vastaavaa vaatimusta. Se katsoo myös, että tällainen tuomion ajallisten vaikutusten rajoittaminen on välttämätöntä niiden taloudellisten seurausten merkittävyyden vuoksi, joita tuomiolla olisi Saksan liittotasavallalle.

98 On muistutettava, että jos kansallinen tuomioistuin toteaisi, että edellytykset Saksan liittotasavallan vastuun syntymiseksi ovat tässä tapauksessa täyttyneet, valtion on korvattava aiheutetun vahingon seuraukset korvausvastuuta koskevan kansallisen lainsäädännön mukaan. Kansallisissa vahingonkorvausta koskevissa säännöksissä vahvistetuissa aineellisissa ja menettelyllisissä edellytyksissä voidaan ottaa huomioon oikeusvarmuuden periaate.

99 On kuitenkin muistutettava, että nämä edellytykset eivät saa olla epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, eikä niillä saa tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (em. asia Francovich ym., tuomion 43 kohta).

100 Edellä esitetyn perusteella yhteisöjen tuomioistuimen ei ole syytä rajoittaa tämän tuomion ajallisia vaikutuksia.

Oikeudenkäyntikulut

101 Yhteisöjen tuomioistuimelle huomautuksensa esittäneille Tanskan, Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan, Irlannin, Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille ja Euroopan yhteisöjen komissiolle aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Pääasioiden asianosaisten osalta asian käsittely yhteisöjen tuomioistuimessa on välivaihe kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevien asioiden käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Bundesgerichtshofin 28.1.1993 ja High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Courtin 18.11.1992 esittämät kysymykset seuraavasti:

1) Periaatetta, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahingot, sovelletaan myös silloin, kun jäsenvaltion lainsäätäjä on laiminlyönyt velvoitteensa.

2) Kun jäsenvaltio on rikkonut yhteisön oikeutta kansallisen lainsäätäjän sellaisilla toimilla, jotka koskevat alaa, jolla sillä on laaja harkintavalta lainsäädäntöön liittyvien valintojen tekemisessä, vahinkoa kärsineillä yksityisillä on oikeus saada korvausta, kun yhteisön oikeuden rikotun oikeusnormin tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, kun rikkominen on riittävän ilmeinen ja kun yksityisille aiheutunut vahinko on välittömässä syyyhteydessä tähän rikkomiseen. Tällä varauksella valtion on korvattava yhteisön oikeutta rikkomalla aiheuttamansa vahingon seuraukset korvausvastuuta koskevan kansallisen lainsäädännön mukaan, kunhan sovellettavan kansallisen lainsäädännön vahingonkorvausta koskevat edellytykset eivät ole epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja kunhan niillä ei tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi.

3) Kansallinen tuomioistuin ei voi edellyttää soveltamansa kansallisen lainsäädännön mukaisesti, että velvoitteensa laiminlyönyt valtioelin on toiminut tahallisesti tai tuottamuksellisesti, jotta oikeus vahingonkorvaukseen syntyisi, koska tällöin edellytykset olisivat ankarammat kuin yhteisön oikeuden mukainen riittävän ilmeisen rikkomisen edellytys.

4) Korvauksen, joka jäsenvaltioiden on maksettava yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamistaan vahingoista, on vastattava kärsittyä vahinkoa. Koska yhteisön oikeudessa ei ole säädetty tästä asiasta, jokaisen jäsenvaltion sisäisessä oikeusjärjestyksessä on vahvistettava perusteet korvattavan vahingon määrittämiseksi, kunhan nämä perusteet eivät ole epäedullisempia kuin perusteet, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja kunhan niillä ei tehdä korvauksen saamista käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Yhteisön oikeuden mukaisena ei ole pidettävä sitä, että korvattavat vahingot rajoitetaan kansallisessa oikeudessa koskemaan yleisesti ainoastaan tietyille erityisesti suojelluille henkilökohtaisille oikeushyville aiheutuneita vahinkoja ja yksityisten tulon ja ansion menetys poissuljetaan. Erityisiä vahingonkorvauksia, kuten Englannin oikeuden mukaisia rangaistuksenluonteisia vahingonkorvauksia, on voitava määrätä maksettaviksi yhteisön oikeuteen perustuvien vaatimusten tai kanteiden yhteydessä, jos tällainen korvaus voidaan

määrätä maksettavaksi jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvan vastaavanlaisen vaatimuksen tai kanteen yhteydessä.

5) Jäsenvaltioiden velvollisuutta korvata yhteisön oikeutta rikkomalla yksityisille aiheuttamansa vahingot ei voida rajoittaa koskemaan ainoastaan sellaisia vahinkoja, jotka ovat aiheutuneet vasta jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteavan yhteisöjen tuomioistuimen tuomion antamisen jälkeen.

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Gulmann Murray

Julistettiin Luxemburgissa 5 päivänä maaliskuuta 1996.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti