UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

19 päivänä toukokuuta 2011 *

Asiassa C-452/09,

jossa on kyse EY 234 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Corte d'appello di Firenze (Italia) on esittänyt 6.10.2009 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 18.11.2009, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Tonina Enza Iaia,

Andrea Moggio ja

Ugo Vassalle

vastaan

Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca,

Ministero dell'Economia e delle Finanze ja

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

Università degli studi di Pisa,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Tizzano sekä tuomarit J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, E. Levits ja M. Safjan (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Kokott,
kirjaaja: hallintovirkamies A. Impellizzeri,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 2.12.2010 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Tonina Enza Iaia, Ugo Moggio ja Andrea Vassalle, edustajinaan avvocato F. Frati ja avvocato A. Castagna,

– Italian hallitus, asiamiehenään W. Ferrante, avustajanaan avvocato dello Stato S. Varone,

– Ranskan hallitus, asiamiehinään G. de Bergues ja B. Cabouat,

– Itävallan hallitus, asiamiehenään E. Riedl,

– Euroopan komissio, asiamiehinään E. Traversa ja S. La Pergola,

päätettyään julkisasiamiestä kuultuaan ratkaista asian ilman ratkaisuehdotusta,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyynnössä on kyse täytäntöönpanematta jätetyllä direktiivillä myönnettyjen oikeuksien turvaamista koskevan yhteisön oikeuden tulkinnasta.

2 ”Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat yhtenä osapuolena Iaia, Moggio ja Vassalle (jäljempänä pääasian kantajat) ja toisena osapuolena Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca ja Ministero dell’Economia e delle Finanze (jäljempänä Italian valtio) sekä Università degli studi di Pisa ja joka koskee lääketieteen tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä toimenpiteistä sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden tehokkaan käyttämisen helpottamiseksi annetun direktiivin 75/362/ETY ja lääkärintointa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 75/363/

ETY muuttamisesta 26.1.1982 annetussa neuvoston direktiivissä 82/76/ETY (EYVL L 43, s. 21) säädetyn ”asianmukaisen palkan maksamista.

Asiaa koskevat oikeussäännöt ja asian tausta

3 Direktiivillä 82/76 ja erityisesti siinä olevalla liitteellä ”Täysipäiväisen ja osa-aikaisen erikoislääkärinkoulutuksen ominaisuudet”, jolla täydennetään lääkärintointa koskevien lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta 16.6.1975 annettua neuvoston direktiiviä 75/363/ETY (EYVL L 167, s. 14), säädettiin, että lääkäreiden täysipäiväisen ja osa-aikaisen erikoistumisjakson ajalta on kaikissa jäsenvaltioissa maksettava ”asianmukainen palkka”.

4 Asiassa 49/86, komissio vastaan Italia, 7.7.1987 antamallaan tuomiolla (Kok., s. 2995) unionin tuomioistuin totesi, että Italian tasavalta oli jättänyt noudattamatta yhteisön oikeuden mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ollut pannut säädetyssä määräajassa täytäntöön direktiiviä 82/76.

5 Tämän tuomion jälkeen direktiivi 82/76 pantiin täytäntöön 8.8.1991 annetulla asetuksella (decreto legislativo) nro 257/91. Kyseisen asetuksen 8 §:n 2 momentissa täsmennetään kuitenkin, että sen säännökset tulevat voimaan vasta lukuvuonna 1991/1992 ja että sitä ei sovelleta lääkäreihin, jotka ovat kirjoittautuneet erikoistumiskoulutukseen lukuvuosina 1983–1991.

6 Koska direktiivissä 82/76 säädettyä asianmukaista palkkaa koskevan velvoitteen olisi pitänyt tulla voimaan 1983, edellä mainitun asetuksen antaminen johti lukuisiin oikeudenkäynteihin lukuvuosina 1983–1991 erikoistumiskoulutukseen hyväksyttyjen lääkäreiden ja Italian valtion sekä eräiden italialaisten yliopistojen välillä.

7 Asiassa C-131/97, Carbonari ym., 25.2.1999 antamallaan tuomiolla (Kok., s. I-1103, 47 ja 48 kohta) ja asiassa C-371/97, Gozza ym., 3.10.2000 antamallaan tuomiolla (Kok., s. I-7881, 36 ja 37 kohta) unionin tuomioistuin totesi, että velvollisuus maksaa asianmukaista palkkaa erikoislääkäreiden koulutusjaksojen ajalta ei itsessään mahdollista sitä, että kansalliset tuomioistuimet voivat määrittää sen, kuka on velvollinen suorittamaan asianmukaisen palkan tai mikä on sen määrä. Kansallisten tuomioistuinten, joiden tehtävänä on soveltaa kansallista oikeutta, kuten direktiivin 82/76 täytäntöön panemiseksi nimenomaisesti annetun lain säännöksiä, on kuitenkin tulkittava kansallista oikeutta mahdollisimman pitkälle kyseisen direktiivin sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti direktiivillä tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi.

8 Mikäli direktiivillä 82/76 säädettyä tavoitetta ei voida saavuttaa direktiivin mukaisella tulkinnalla, Italian tasavallan on korvattava vahingot, joita yksityisille on aiheutunut siitä, että mainittua direktiiviä ei ole pantu täytäntöön säädetyssä määräajassa. Tämän suhteen unionin tuomioistuin täsmensi, että direktiivin 82/76 täytäntöönpanotoimenpiteiden taannehtiva ja täysimääräinen soveltaminen riittää lähtökohtaisesti korjaamaan ne haitalliset seuraukset, joita tämän täytäntöönpanon viivästymisestä on aiheutunut. Jos edunsaajat kuitenkin näyttävät toteen, että heille on aiheutunut myös muita menetyksiä siitä syystä, etteivät he voineet aikanaan saada direktiivillä turvattuja rahallisia etuja, myös nämä menetykset on korvattava (ks. em. asia Carbonari ym., tuomion 52 ja 53 kohta ja em. asia Gozza ym., tuomion 38 ja 39 kohta).

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

9 Pääasian kantajat, jotka ovat kaikki lääkäreitä, jotka suorittivat erikoistumiskoulutuksen ennen lukuvuotta 1991/1992, nostivat 23.11.2001 kanteen Italian valtiota ja Università degli studi di Pisaa vastaan saadakseen maksun määristä, joita heille direktiivin 82/76 nojalla kuului, tai toissijaisesti korvauksen siitä vahingosta, jota aiheutui siitä syystä, ettei valtio ollut pannut kyseistä direktiiviä täytäntöön asianmukaisesti säädetyssä määräajassa.

10 Tribunale di Firenze hylkäsi heidän kanteensa, koska viiden vuoden vanhentumisaika, josta säädetään siviililain (codice civile) 2948 §:n 4 momentissa ensisijaisen maksuvaatimuksen osalta ja 2947 §:ssä toissijaisesti esitetyn vahingonkorvausvaatimuksen osalta, oli kulunut umpeen.

11 Kansallisen tuomioistuimen mukaan mainittu määräaika oli nimittäin alkanut kulua siitä päivästä lähtien, jolloin oikeuteen olisi voitu vedota, eli asetuksen N:o 257/91 voimaantulopäivästä, joka oli 15 päivää sen jälkeen, kun asetus julkaistiin 16.8.1991. Tuosta hetkestä lähtien pääasian kantajilla oli mahdollisuus tietää, kuka oli velvollinen suorittamaan asianmukaisen palkan ja mikä oli tämän palkan määrä, ja vedota kyseisen asetuksen yhteensoveltumattomuuteen yhteisön oikeuden kanssa vuosina 1983–1991 erikoistumiskoulutukseen kirjoittautuneiden lääkäreiden osalta.

12 Pääasian kantajat valittivat tästä tuomiosta ja vaativat sovellettavaksi ratkaisua, johon oli päädytty asiassa C-208/90, Emmott, 25.7.1991 annetussa tuomiossa (Kok., s. I-4269, Kok. Ep. XI, s. I-411). Corte d'appello di Firenze katsoo kuitenkin, että myöhemmässä oikeuskäytännössä on rajoitettu mahdollisuus soveltaa tätä ratkaisua tilanteisiin, joissa kansallisilla kanteen nostamisen määräajoilla estetään sitä vaativalta kokonaan mahdollisuus vedota hänelle direktiivin 82/76 nojalla kuuluviin oikeuksiin.

13 Ennakkoratkaisupyynnön esittäneellä tuomioistuimella on kuitenkin epäilyksiä edellä mainitun rajoituksen ulottuvuudesta, koska oikeuksiin vetoamisen estyminen kokonaan on lähtökohtaisesti tavanomainen seuraamus vanhentumisaikojen umpeutumisesta, ja siksi se pohtii, onko tämä ymmärrettävä siten, että kyse on todellisesta uudesta tulkintatavasta, jonka johdosta kieltoa vedota vanhentumiseen ei enää sovelleta, vai koskeeko edellä mainittu rajoitus ainoastaan preklusiivisia määräaikoja, joilla estetään lopullisesti asianomaista henkilöä vetoamasta oikeuteensa myös vastaisuudessa.

14 Koska valitusvaiheessa on pidetty mahdollisena myös siviililain 2946 §:ssä säädettyä yleistä kymmenen vuoden vanhentumisaikaa, jota sovelletaan oikeuksiin vetoamiseksi silloin, kun kyse ei ole virheestä, Corte d'appello di Firenze on päättänyt – täsmennettyään ensin, että edellytys, jonka mukaan vanhentumisaikojen on oltava vastaavanlaisia kuin ne vanhentumisajat, joista Italian oikeusjärjestyksessä yleisesti säädetään kansalliseen oikeuteen perustuvien vaatimusten esittämiseksi, täyttyy käsiteltävässä asiassa – esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

"1) Onko yhteisön säännösten kanssa yhteensopivaa, että Italian valtio voi laillisesti vedota direktiiviin 82/76/ETY perustuvan oikeuden osalta viiden vuoden vanhentumisaikaan tai yleiseen kymmenen vuoden vanhentumisaikaan direktiivin täytäntöön panemiseksi annettua ensimmäistä Italian lakia edeltävältä ajalta, ilman että se tällöin estää lopullisesti kyseisen palkkaa tai etuuksia koskevan oikeuden käytön tai toissijaisesti vahingonkorvausta koskevan oikeuden käytön?

2) Onko päinvastoin yhteisön säännösten kanssa yhteensopivaa, että mitään vanhentumisväitteitä ei voi esittää siltä osin kuin niillä estetään lopullisesti kyseisten oikeuksien käyttö?

3) Vai onko yhteisön säännösten kanssa yhteensopivaa, että mitään vanhentumisväitteitä ei voi esittää ennen kuin unionin tuomioistuin on vahvistanut yhteisön oikeuden rikkomisen (esillä olevassa asiassa vuoteen 1999 asti)?

4) Onko yhteisön säännösten kanssa yhteensopivaa, että mitään vanhentumisväitteitä ei voi esittää ainakaan ennen kuin direktiivi, jossa oikeus annetaan, on pantu kansallisessa lainsäädännössä asianmukaisesti ja täysimääräisesti täytäntöön (esillä olevassa asiassa näin ei ole koskaan tapahtunut) siten kuin [edellä mainitussa] asiassa Emmott annetussa tuomiossa todetaan?"

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

15 Näillä kysymyksillään, jotka on syytä tutkia yhdessä, kansallinen tuomioistuin tiedustelee unionin tuomioistuimelta, salliiko unionin oikeus jäsenvaltion esittävän vanhentumisväitteen direktiiviin perustuvan oikeuden käyttöä vastaan tai sellaisen oikeuden käyttöä vastaan, jolla vaaditaan korvausta direktiivin määräajassa tapahtuneen täytäntöönpanon laiminlyömisen johdosta aiheutuneesta vahingosta, ja jos sallii, onko tämä mahdollista vasta siitä lähtien, kun unionin tuomioistuin on todennut unionin oikeutta rikotuksi.

16 Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että jos unioni ei ole antanut alaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa oikeussuojakeinoja koskevat menettelysäännöt, joilla pyritään täysimääräisesti turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet, kuitenkin siten, etteivät kyseiset menettelysäännöt saa olla epäedullisempia kuin ne, jotka koskevat samankaltaisia luonteeltaan jäsenvaltion sisäisiä oikeussuojakeinoja (vastaavuusperiaate), eivätkä sellaisia, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa (tehokkuusperiaate) (ks. yhdistetyt asiat C-114/95 ja C-115/95, Texaco ja Olieselskabet Danmark, tuomio 17.7.1997, Kok., s. I-4263, 41 kohta; asia C-62/00, Marks & Spencer, tuomio 11.7.2002, Kok., s. I-6325, 34 kohta ja asia C-445/06, Danske Slagterier, tuomio 24.3.2009, Kok., s. I-2119, 31 kohta).

17 Viimeksi mainitusta periaatteesta unionin tuomioistuin on todennut, että unionin oikeuden mukaista on asettaa kanteen nostamiselle kohtuulliset preklusiiviset määräajat, joilla edistetään sekä asianosaista että kyseistä viranomaista suojaavaa oikeusvarmuutta. Tällaisilla määräajoilla ei nimittäin ole sellaista vaikutusta, että unionin oikeusjärjestyksessä vahvistettujen oikeuksien käyttäminen tulisi käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, vaikka näiden määräaikojen päättyminen luonnollisesti johtaakin esitetyn vaatimuksen täysimääräiseen tai osittaiseen hylkäämiseen (ks. asia C-90/94, Haahr Petroleum, tuomio 17.7.1997, Kok., s. I-4085, 48 kohta; asia C-188/95, Fantask ym., tuomio 2.12.1997, Kok., s. I-6783, 48 kohta;

asia C-213/96, Edis, tuomio 15.9.1998, Kok., s. I-4651, 35 kohta ja em. asia Marks & Spencer, tuomion 35 kohta).

18 Vanhentumisajan alkamisajankohdan osalta on totta, että unionin tuomioistuin on katsonut, että ennen kuin direktiivin vastaisesti toimiva jäsenvaltio on asianmukaisesti saattanut direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystään, sillä ei ole oikeutta vedota siihen, että oikeudenkäynti, jonka yksityinen oikeussubjekti on saattanut vireille sitä vastaan turvatakseen tämän direktiivin säännösten mukaiset oikeutensa, on pantu vireille liian myöhään, koska kansallisen oikeuden mukainen kanteen nostamisen määräaika voi alkaa vasta tästä ajankohdasta (em. asia Emmot, tuomion 23 kohta).

19 Unionin tuomioistuin on kuitenkin sittemmin hyväksynyt sen, että direktiivin vastaisesti toimiva jäsenvaltio voi vedota kanneoikeuden vanhentumiseen, vaikkei se vielä näitä toimia koskevien vaatimusten esittämishetkellä ollut pannut asianmukaisesti täytäntöön kyseessä olevaa direktiiviä, todeten, että edellä mainitussa asiassa Emmott annetussa tuomiossa tehty ratkaisu oli perusteltavissa juuri tuon asian erityisillä olosuhteilla, koska pääasian kantaja menetti siinä määräajan laiminlyömisen vuoksi kokonaan mahdollisuuden vedota direktiiviin perustuvaan oikeuteensa (ks. asia C-338/91, Steenhorst-Neerings, tuomio 27.10.1993, Kok., s. I-5475; asia C-410/92, Johnson, tuomio 6.12.1994, Kok., s. I-5483; em. asia Fantask ym., tuomion 50–52 kohta; asia C-30/02, Recheio - Cash & Carry, tuomio 17.6.2004, Kok., s. I-6051 ja em. asia Danske Slagterier, tuomion 53–56 kohta).

20 Edellä mainitussa asiassa Emmott annettuun tuomioon johtaneessa tapauksessa kansallisten viranomaisten toiminnalla nimittäin estettiin pääasian vastaajaa vetoamasta tuomioistuimessa kyseessä olleella direktiivillä myönnettyihin oikeuksiin (10–14 kohta; ks. myös vastaavasti em. asia Steenhorst-Neerings, tuomion 20 kohta ja em. asia Johnson, tuomion 27 kohta).

21 Tästä seuraa, että unionin oikeus estää kansallista viranomaista vetoamasta kohtuullisen vanhentumisajan umpeutumiseen vain, jos kyseisen viranomaisen toiminta on ollut vaatimuksen viivästymisen syynä ja jos sillä täten evätään pääasian kantajalta

mahdollisuus vedota unionin direktiivin mukaisiin oikeuksiinsa kansallisissa tuomioistuimissa (ks. vastaavasti em. asia Edis, tuomion 48 kohta: asia C-228/96, Aprile, tuomio 17.11.1998, Kok., s. I-7141, 43 kohta; ks. myös analogisesti asia C-327/00, Santex, tuomio 27.2.2003, Kok., s. I-1877, 57–61 kohta ja asia C-542/08, Barth, tuomio 15.4.2010, Kok., s. I-3189, 33–36 kohta).

22 On myös täsmennettävä, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimen mahdollisella unionin oikeuden rikkomista koskevalla toteamisella ei lähtökohtaisesti ole vaikutusta vanhentumisajan alkamisajankohtaan (ks. vastaavasti em. asia Edis, tuomion 20 kohta; em. asia Recheio – Cash & Carry, tuomion 23 kohta ja em. asia Danske Slagterier, tuomion 36–39 kohta).

23 Tilanne on näin sitä suuremmalla syyllä silloin, kun unionin oikeuden rikkomisesta ei ollut mitään epäilystä, kuten tilanne on pääasiassa. Tällaisessa tilanteessa se, että tuomioistuin toteaa tämän rikkomisen tapahtuneeksi, ei ole tarpeen, jotta edunsaajat voivat saada oikeutensa täysimääräisesti selville. Määräajan alkamisajankohdan määrittämisellä ennen tuomioistuimen kannanottoa ei täten tehdä unionin oikeuteen perustuvien oikeuksien turvaamista käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi.

24 Edellä esitetyistä syistä ennakkoratkaisukysymyksiin on vastattava siten, ettei unionin oikeus estä jäsenvaltiota vetoamasta kohtuullisen vanhentumisajan umpeutumiseen sellaista kannetta vastaan, jonka yksityinen on nostanut direktiivillä myönnettyjen oikeuksien turvaamiseksi, vaikka jäsenvaltio ei ole pannut kyseistä direktiiviä asianmukaisesti täytäntöön, kunhan samaisen jäsenvaltion toiminta ei ole kanteen nostamisen viivästymisen syynä. Unionin tuomioistuimen unionin oikeuden rikkomista koskevalla toteamisella ei ole vaikutusta vanhentumisajan alkamisajankohtaan, jos tästä rikkomisesta ei ole mitään epäilystä.

Oikeudenkäyntikulut

25 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin 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 unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Unionin oikeutta on tulkittava siten, ettei se estä jäsenvaltiota vetoamasta kohtuullisen vanhentumisajan umpeutumiseen sellaista kannetta vastaan, jonka yksityinen on nostanut direktiivillä myönnettyjen oikeuksien turvaamiseksi, vaikka jäsenvaltio ei ole pannut kyseistä direktiiviä asianmukaisesti täytäntöön, kunhan samaisen jäsenvaltion toiminta ei ole kanteen nostamisen viivästymisen syynä. Unionin tuomioistuimen unionin oikeuden rikkomista koskevalla toteamisella ei ole vaikutusta vanhentumisajan alkamisajankohtaan, jos tästä rikkomisesta ei ole mitään epäilystä.

Allekirjoitukset