JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

VERICA TRSTENJAK

4 päivänä syyskuuta 2008 [1]

Sisällys

I Johdanto . . . . . I - 2126

II Asiaa koskevat oikeussäännöt . . . . . I - 2127

A Yhteisön oikeus . . . . . I - 2127

B Kansallinen oikeus . . . . . I - 2129

III Tosiseikat, pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset . . . . . I - 2130

IV Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa . . . . . I - 2133

V Asianosaisten pääasialliset perustelut . . . . . I - 2134

A Ensimmäisen kysymys . . . . . I - 2134

B Toinen kysymys . . . . . I - 2135

C Kolmas kysymys . . . . . I - 2136

D Neljäs kysymys . . . . . I - 2138

E Viides kysymys . . . . . I - 2140

VI Oikeudellinen arviointi . . . . . I - 2142

A Alustavia huomautuksia . . . . . I - 2142

B Ensimmäisen kysymyksen arviointi . . . . . I - 2143

1. Sovellettavat tulkintamenetelmät . . . . . I - 2143

2. Subjektiiviset oikeudet yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä . . . . . I - 2144

1 – Alkuperäinen kieli: saksa.

3. Riidanalaisten direktiivien tulkinta . . . . . I - 2146

4. Päätelmä . . . . . I - 2149

C Toisen kysymyksen arviointi . . . . . I - 2150

1. Perusvapaudet subjektiivisina julkisina oikeuksina . . . . . I - 2150

2. Johdetun oikeuden soveltamisen ensisijaisuus . . . . . I - 2151

3. Päätelmä . . . . . I - 2153

D Kolmatta ja neljättä kysymystä koskeva ennakkokysymys . . . . . I - 2153

1. Kansallisen lainsäätäjän toimivalta . . . . . I - 2153

2. Vastaavuus- ja tehokkuusvaatimukset . . . . . I - 2154

3. Päätelmä . . . . . I - 2155

E Kolmannen kysymyksen arviointi . . . . . I - 2156

1. Ennakkoratkaisukysymyksen merkitys pääasian ratkaisemisen kannalta . . . . . I - 2156

2. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely objektiivisen laillisuusvalvonnan järjestelmänä . . . . . I - 2157

3. Valtion vastuun ensisijaisuuden tarpeellisuus . . . . . I - 2158

4. Päätelmä . . . . . I - 2158

F Neljännen kysymyksen arviointi . . . . . I - 2159

1. Alustavia huomautuksia . . . . . I - 2159

2. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö . . . . . I - 2160

3. Vertailu yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 46 artiklan mukaiseen vanhentumisaikaan . . . . . I - 2161

4. Päätelmä . . . . . I - 2162

G Viidennen kysymyksen arviointi . . . . . I - 2162

1. Vahinkojen ehkäisemistä koskeva asianomistajan velvollisuus . . . . . I - 2162

2. Primaarioikeudellisen suojan käytön kohtuullisuus . . . . . I - 2164

3. Kohtuullisuus ennakkoratkaisun ollessa tarpeen tai jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ollessa vireillä . . . . . I - 2165

VII Ratkaisuehdotus . . . . . I - 2166

I Johdanto

1. Esillä olevassa asiassa Bundesgerichtshof on esittänyt EY 234 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön, jossa se pyytää yhteisöjen tuomioistuinta vastaamaan viiteen kysymykseen sopimussuhteen ulkopuolista jäsenvaltion vastuuta koskevan periaatteen soveltamisesta yhteisön oikeuden rikkomisen perusteella.

2. Nämä kysymykset ovat nousseet esiin asiassa, jonka asianosaisia ovat Danske Slagterier (osuuskuntamuotoisten tanskalaisten teurastamoiden ja siankasvattajien yhdistys, jäljempänä kantaja) ja Saksan liittotasavalta (jäljempänä vastaaja) ja joka koskee vahingonkorvausta, jota kantaja vaatii direktiivin 64/433/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/497/ETY,[2] ja direktiivin 89/662/ETY[3] virheellisen täytäntöönpanon perusteella.

3. Kysymykset koskevat lähinnä yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun soveltamisedellytyksiä, asianomistajan mahdollisen vahinkojen ehkäisemisvelvollisuuden huomioon ottamista huolehdittaessa oikeussuojasta sekä periaatteessa kansallisen lainsäädännön alaisten vanhentumissäännösten sovellettavuutta.

2 – Terveyttä koskevista ongelmista yhteisön sisäisessä tuoreen lihan kaupassa annetun direktiivin 64/433/ETY muuttamisesta ja ajan tasalle saattamisesta direktiivin ulottamiseksi koskemaan tuoreen lihan tuotantoa ja saattamista markkinoille 29.7.1991 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 268, s. 69).

3 – Eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11.12.1989 annettu neuvoston direktiivi (EYVL L 395, s. 13).

II Asiaa koskevat oikeussäännöt – –

A *Yhteisön oikeus*

4. Direktiivin 64/433, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/497, 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että virkaeläinlääkäri julistaa ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi:

– –

o) lihan, jossa on voimakas sukupuolihaju.”

5. Direktiivin 64/433 6 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että:

b) liha, joka on peräisin

– –

iii) edellä 5 artiklan 1 kohdan o alakohdan säännöksiä rajoittamatta, kastroimattomista karjuista, joiden ruhon paino on yli 80 kiloa, paitsi jos laitos pystyy 16 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen tunnustetulla menetelmällä tai, jos tällaista menetelmää ei ole, kyseisen toimivaltaisen viranomaisen tunnustamalla menetelmällä takaamaan, että ruhot, joissa on voimakas karjun haju, voidaan tunnistaa, merkitään [direktiivin 64/433/ETY 5 artiklan a kohdassa tarkoitetun tuoreen lihan erityismerkin ominaisuuksista 3.7.1984 tehdyssä komission] päätöksessä 84/371/ETY (EYVL L 196, s. 46) määrätyllä erityismerkinnällä ja käsitellään jollakin [terveyttä koskevista kysymyksistä yhteisön sisäisessä lihavalmisteiden kaupassa 21.12.1976 annetussa neuvoston] direktiivissä

77/99/ETY [EYVL 1977, L 26, s. 85, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna direktiivillä 89/662,] säädetyistä tavoista,

– –

g) edellä olevissa alakohdissa säädetty käsittely suoritetaan alkuperälaitoksessa tai jossakin muussa virkaeläinlääkärin nimeämässä laitoksessa,

– –”

6. Direktiivin 89/662 5 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Määrävaltioina olevien jäsenvaltioiden on toteutettava seuraavat toimenpiteet:

a) Toimivaltainen viranomainen voi tavaroiden määräpaikoissa tarkastaa eläinlääkärin pistotarkastuksilla, joilla ei syrjitä ketään, että 3 artiklassa olevia vaatimuksia noudatetaan; se voi samalla ottaa näytteitä.

Jos kauttakulkumaana tai määräpaikkana olevan jäsenvaltion toimivaltaisella viranomaisella on tietoja, jotka antavat sille aiheen epäillä rikkomusta, tarkastuksia voidaan tehdä myös tavaroiden kuljetuksen aikana sen alueella, mukaan lukien kuljetusvälineeseen liittyvien vaatimusten noudattamisen tarkastaminen.”

7. Direktiivin 89/662 7 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jos lähetyksen määräpaikassa tehdyn tarkastuksen tai kuljetuksen aikana jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset toteavat:

– –

b) että tavara ei täytä yhteisön direktiiveissä asetettuja vaatimuksia tai, jos direktiiveissä säädetyistä yhteisön vaatimuksista ei ole tehty päätöstä, kansallisia vaatimuksia, ne voivat terveys- ja hygieniavaatimusten salliessa antaa lähettäjän ja tämän edustajan valita:

– tavaroiden hävittämisen, tai

– niiden käyttämisen muuhun tarkoitukseen, mukaan lukien niiden palauttamisen alkuperälaitoksen maan toimivaltaisen viranomaisen luvalla."

8. Direktiivin 89/662 8 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

"1. Määrävaltiona olevan jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen on 7 artiklassa säädetyissä tapauksissa otettava viipymättä yhteyttä lähettäjänä olevan jäsenvaltion toimivaltaisiin viranomaisiin. Jälkimmäisten viranomaisten on toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet ja ilmoitettava edellisen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle tehtyjen tarkastusten luonteesta, tehdyistä päätöksistä ja niiden perusteista."

B *Kansallinen oikeus*

9. Saksan siviililaissa (Bürgerliches Gesetzbuch), sellaisena kuin sitä sovellettiin 31.12.2001 asti (jäljempänä vanha BGB), säädettiin seuraavaa:

"195 §

Säännönmukainen vanhentumisaika on 30 vuotta."

"839 §

1. Jos virkamies tahallaan tai huolimattomuuttaan laiminlyö hänellä kolmanteen osapuoleen nähden olevan virkavelvollisuuden, hänen on korvattava tästä kolmannelle osapuolelle aiheutuvat vahingot. Jos virkamiehen on katsottava toimineen vain huolimattomasti, hänet voidaan asettaa vastuuseen vain, jos vahinkoa kärsinyt ei voi saada korvausta muulla tavoin.

2. Jos virkamies laiminlyö virkavelvollisuutensa jotakin asiaa koskevassa tuomiossa, hän on velvollinen korvaamaan laiminlyönnistä aiheutuneen vahingon ainoastaan siinä tapauksessa, että velvollisuuden laiminlyönnissä on kyse rangaistavasta teosta. Tätä säännöstä ei sovelleta velvoitteiden vastaiseen virantoimituksesta kieltäytymiseen tai virantoimituksen lykkäämiseen.

3. Korvausvelvollisuutta ei ole silloin, kun asianomistaja on tahallaan tai huolimattomuuttaan laiminlyönyt oikeussuojakeinoihin turvautumisen vahingon ehkäisemiseksi.”

”852 §

1. Oikeus saada korvaus säännöstenvastaisen toimenpiteen aiheuttamasta vahingosta vanhenee kolmen vuoden kuluttua siitä ajankohdasta, jona asianomistaja sai tietää vahingosta ja korvausvastuussa olevasta henkilöstä, ja tästä tiedoksisaamisesta riippumatta 30 vuoden kuluttua toimenpiteen toteuttamisesta.

2. Jos korvausvastuussa oleva osapuoli ja korvaukseen oikeutettu osapuoli neuvottelevat suoritettavasta vahingonkorvauksesta, vanhentumisajan kuluminen on keskeytyksissä siihen saakka, kun jompikumpi osapuoli kieltäytyy neuvottelujen jatkamisesta.

3. Jos korvausvastuussa oleva osapuoli on säännöstenvastaisen toimenpiteen ansiosta saanut jotakin etua asianomistajan kustannuksella, sillä on vanhentumisajan päätyttyäkin velvollisuus palauttaa saamansa perusteeton etu asiaa koskevien oikeussääntöjen mukaisesti.”

III Tosiseikat, pääasian oikeudenkäynti ja ennakkoratkaisukysymykset

10. Kantaja vaatii jäseniltään saamallaan valtuutuksella vastaajalta vahingonkorvausta yhteisön oikeuden rikkomisen vuoksi. Se esittää, että vastaaja on vuoden 1993 alusta vuoteen 1999 tosiasiallisesti asettanut Tanskasta tulevalle kastroimattomista karjuista peräisin olevalle lihalle tuontikiellon, jonka vuoksi sen jäsenille on syntynyt vähintään 280 000 000 Saksan markan suuruinen vahinko.

11. Tanskassa kasvatettiin 1990-luvun alusta alkaen kastroimattomia karjuja teuraseläimiksi. Niiden lihalla saattaa kuumennettaessa olla voimakas haju tai maku. Haisevan lihan löytämiseksi ja poistamiseksi teurastusmenettelyssä mitattiin skatolin, joka on suolessa

muodostuva hajoamistuote, pitoisuus. Vastaajan käsityksen mukaan haju johtuu androstenonihormonista, kun taas skatolipitoisuuden mittaaminen ei sen mukaan johda luotettaviin tuloksiin.

12. Direktiivin 64/433, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/497, 5 artiklan 1 kohdan o alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että virkaeläinlääkäri julistaa ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi lihan, jossa on voimakas sukupuolihaju. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että liha, joka on peräisin – 5 artiklan 1 kohdan o alakohdan säännöksiä rajoittamatta – kastroimattomista karjuista, joiden ruhon paino on yli 80 kiloa, merkitään erityismerkinnällä ja lämpökäsitellään, paitsi jos laitos pystyy tunnustetulla menetelmällä takaamaan, että ruhot, joissa on voimakas karjun haju, voidaan tunnistaa.

13. Vastaaja ilmoitti jäsenvaltioiden ylimmille eläinlääkintäviranomaisille 18.1.1993 ja 26.1.1993 päivätyissä kirjeissä, että direktiivin 64/433 6 artiklan 1 kohdan b alakohta on saatettu osaksi Saksan kansallista oikeusjärjestystä siten, että riippumatta painorajasta säädettiin 0,5 µg/g:n androstenonin määrästä, jonka ylittyessä liha on 5 artiklan 1 kohdan o alakohdan mukaan ihmisravinnoksi kelpaamatonta eikä sitä saa tuoda tuoreena lihana Saksaan. Kirjeissä esitetään edelleen, että kaikki sianlihalähetykset muista jäsenvaltioista tarkastetaan direktiivin 89/662 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan lähetyksen määräpaikassa raja-arvon osalta riippumatta niiden ihmisravinnoksi kelpaavuutta koskevista merkinnöistä. Tämän jälkeen Saksan viranomaiset tarkastivat lukuisia Tanskasta peräisin olevia sianlihalähetyksiä ja, jos androstenonin raja-arvo ylittyi, siitä ilmoitettiin ja lähetykset palautettiin.

14. Yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa C-102/96, komissio vastaan Saksa, 12.11.1998 antamassaan tuomiossa (Kok. 1998, s. I-6871) komission kanteen johdosta, että vastaaja on rikkonut mainittuja direktiivin säännöksiä.

15. Kantaja perustelee vahingonkorvausvaatimuksensa väitteellä, jonka mukaan tanskalaiset siankasvattajat ja teurastamot ovat vastaajan yhteisön oikeuden vastaisen toiminnan vuoksi ensiksi vähentäneet kastroimattomien karjujen tuotantoa ja lokakuussa 1993 melkein täysin lopettaneet tuotannon. Sen sijaan vuosina 1993–1999 kantajan mukaan kasvatettiin ja teurastettiin noin 39 miljoonaa kastroitua sikaa Saksan markkinoille. Myytäessä vastaava määrä kastroimattomia sikoja olisi kustannussäästö ollut vähintään 280 000 000 Saksan markkaa.

16. Landgericht totesi 6.12.1999 kanteen periaatteessa perustelluksi 7.12.1996 alkavaa ajanjaksoa koskevan maksumääräysvaatimuksen osalta ja hylkäsi sen 6.12.1996 mennessä syntyneitä vahinkoja koskevien korvausvaatimusten osalta. Muutoksenhakutuomioistuin totesi kanteen periaatteessa perustelluksi. Muutoksenhakutuomioistuimen hyväksymässä Revision-menettelyssä vastaaja vaatii kanteen hylkäämistä kokonaisuudessaan.

17. Bundesgerichtshof, jolta on haettu muutosta (Revision), katsoo, että käsiteltävänä olevassa asiassa esitetään kysymys siitä, missä määrin asianomaiset sianlihan tuottajat ja markkinoille luovuttajat voivat, kun yhdenmukaistavia direktiivejä on rikottu, vedota primaarioikeuden mukaisiin oikeuksiin. Lisäksi on Bundesgerichtshofin mukaan selvitettävä yhteisön oikeuden periaatteiden vaikutus periaatteessa kansalliselle lainsäätäjälle jätettyyn yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun yksityiskohtaisempaan sääntelyyn, erityisesti sen vanhentumisen osalta ja niiden vaikutusten osalta, joita mahdollinen vahingon ehkäisemiseksi käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen laiminlyönti aiheuttaa (eli ”primaarioikeudellisen suojan ensisijaisuuden” osalta).

18. Tämän vuoksi Bundesgerichtshof päätti 12.10.2006 lykätä päätöstä vastaajan jättämästä muutoshakemuksesta (Revision) ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) Annetaanko terveyttä koskevista ongelmista yhteisön sisäisessä tuoreen lihan kaupassa 26.6.1964 annetun neuvoston direktiivin 64/433/ETY, sellaisena kuin se on muutettuna 29.7.1991 annetulla neuvoston direktiivillä 91/497/ETY (EYVL L 268, s. 69), 5 artiklan 1 kohdan o alakohdassa ja 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii alakohdassa, luettuna yhdessä eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa sisämarkkinoiden toteuttamista varten 11.12.1989 annetun neuvoston direktiivin 89/662/ETY (EYVL L 395, s. 13) 5 artiklan 1 kohdan, 7 artiklan ja 8 artiklan kanssa, tarkoittamille sianlihan tuottajille ja markkinoille luovuttajille sellainen oikeudellinen asema, johon yhteisön oikeuden mukainen valtion vastuu voi perustua, mikäli näiden direktiivien täytäntöönpano tai soveltaminen on virheellistä?

2) Voivatko sianlihan tuottajat ja markkinoille luovuttajat – riippumatta ensimmäiseen kysymykseen annettavasta vastauksesta – vedota EY:n perustamissopimuksen 30 artiklan (josta on tullut EY 28 artikla) rikkomiseen yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun perustelemiseksi siinä tapauksessa, että mainitut direktiivit pannaan täytäntöön tai niitä sovelletaan yhteisön oikeuden vastaisella tavalla?

3) Edellytetäänkö yhteisön oikeudessa, että yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun vanhentuminen katkeaa EY 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisen

myötä tai että vanhentumisajan kuluminen on keskeytyksissä kyseisen menettelyn loppumiseen asti ainakin silloin, kun ei ole tehokasta kansallista oikeussuojakeinoa, jolla voitaisiin pakottaa jäsenvaltio saattamaan direktiivi osaksi kansallista oikeusjärjestystä?

4) Alkaako yhteisön oikeuden mukaiseen valtion vastuuseen, joka perustuu direktiivin puutteelliseen täytäntöönpanoon ja siitä seuraavaan (todelliseen) tuontikieltoon, sovellettava vanhentumisaika kulua sovellettavasta kansallisesta laista riippumatta vasta silloin, kun direktiivi on kokonaisuudessaan saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, vai voiko vanhentumisaika alkaa kansallisen lain mukaan kulua jo silloin, kun ensimmäiset vahingolliset seuraukset ovat syntyneet ja muut vahingolliset seuraukset ovat arvattavissa? Pitäisikö täydellisen täytäntöönpanon vaikuttaa vanhentumisajan alkamiseen ja päteekö tämä yleisesti vaiko vain silloin, kun direktiivissä annetaan oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille?

5) Onko sen perusteella, että jäsenvaltiot eivät saa määritellä yhteisön oikeuden mukaista valtion vastuuta koskevia vahingonkorvausoikeudellisia edellytyksiä epäedullisemmiksi kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, ja että edellytykset eivät saa olla sellaisia, että korvauksen saaminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa, asetettava yleisesti kyseenalaiseksi kansallinen lainsäädäntö, jonka mukaan korvausvelvollisuutta ei ole silloin, kun asianomistaja on tahallaan tai huolimattomuuttaan laiminlyönyt oikeussuojakeinoihin turvautumisen vahingon ehkäisemiseksi? Onko 'primaarioikeudellisen suojan ensisijaisuus' asetettu kyseenalaiseksi myös silloin, kun oikeussuojakeinoa koskee ehto, jonka mukaan sen tulee olla asianomistajan kannalta kohtuullinen? Onko se jo silloin yhteisön oikeuden mukaan kohtuuton, kun kyseinen kansallinen tuomioistuin ei oletettavasti voi vastata kyseessä oleviin yhteisön oikeutta koskeviin kysymyksiin ilman, että se esittää ennakkoratkaisupyynnön Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelle, tai kun vireillä on jo EY 226 artiklan mukainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely?"

IV Oikeudenkäynti yhteisöjen tuomioistuimessa

19. Ennakkoratkaisupyyntö saapui yhteisöjen tuomioistuimeen 6.11.2006.

20. Pääasian kantaja, Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Puolan tasavallan, Ranskan tasavallan, Tšekin tasavallan ja

Italian tasavallan hallitukset sekä komissio esittivät kirjallisia huomautuksia yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa mainitussa määräajassa.

21. Pääasian kantajan edustajat sekä Saksan liittotasavallan, Helleenien tasavallan, Puolan tasavallan, Ranskan tasavallan, Italian tasavallan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten ja komission edustajat esittivät huomautuksia 21.5.2008 pidetyssä istunnossa.

23. Mainitut asianosaiset perustelevat näkemystään lähinnä sillä, että direktiivien 64/433 ja 89/662 perustelukappaleiden mukaan direktiiveillä on tarkoitus poistaa sisämarkkinoita haittaavat eläinlääkinnälliset esteet yhdenmukaistamalla ihmisten ja eläinten terveyden suojelemista koskevia keskeisiä vaatimuksia ja luopumalla tarkastuksista yhteisön sisäisillä rajoilla. Niiden mukaan direktiivin 64/433 5 artiklan 1 kohdan o alakohdan ja 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan tavoitteena on kuluttajien terveyden suojelu ja siihen liittyvien tarkastusten yhdenmukaistaminen. Ne katsovat, että direktiivin 89/662 5 artiklan 1 kohdassa, 7 artiklassa ja 8 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot terveystarkastuksissa tunnustamaan lähettävän jäsenvaltion tuotteille antama terveysmerkintä ja turvautumaan arviointierojen tapauksessa direktiivissä säädettyyn menettelyyn.

V Asianosaisten pääasialliset perustelut

A *Ensimmäisen kysymys*

22. Saksan hallitus katsoo Kreikan, Puolan, Ranskan ja Italian hallitusten tavoin, että direktiivin 64/433 5 artiklan 1 kohdan o alakohdasta luettuna yhdessä 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa ja direktiivin 89/662 5, 7 ja 8 artiklan säännöksistä ei voida johtaa sianlihan tuottajia ja markkinoille luovuttajia koskevia subjektiivisia oikeuksia, minkä vuoksi ensimmäinen kolmesta edellytyksestä, jotka koskevat jäsenvaltioiden vastuuta kyseisten direktiivien puutteellisesta täytäntöönpanosta, ei mainittujen asianosaisten mukaan täyty.

24. Saksan hallitus korostaa, että – toisin kuin yhdistetyissä asioissa Francovich ym. ja yhdistetyissä asioissa Dillenkofer ym. arvioitujen direktiivien tapauksessa – esillä olevan asian kannalta ratkaisevissa direktiiveissä 89/662 ja 64/433 ei ole missään kohden mainittu rajattavissa olevaa henkilöryhmää, jolle on tarkoitus luoda erityisiä oikeuksia. Tietyn henkilöryhmän läheinen yhteys sääntelyn kohteeseen ei Saksan hallituksen mukaan yksistään riitä perusteluksi oletukselle subjektiivisten oikeuksien antamisesta.

25. Pääasian kantaja, komissio ja Tšekin hallitus katsovat, että sianlihan tuottajilla ja markkinoille luovuttajilla on subjektiivinen oikeus suojaan sellaisilta tarkastuksilta, jotka menevät direktiivissä säädettyjä vaatimuksia pidemmälle. Tässä yhteydessä kantaja tähdentää, että jäsenvaltioilta on kielletty direktiivin 64/433 6 artiklaa pidemmälle menevien, markkinointia koskevien vaatimusten asettaminen. Kantaja katsoo, että direktiivin 89/662 8 artiklan mukaan kansalliset viranomaiset eivät saa soveltaa direktiivin 7 artiklaa toteuttamatta riidanratkaisumenettelyä. Tällä tavoin yksityiselle oikeussubjektille annetaan kantajan mukaan oikeus välttyä 7 artiklan mukaisilta määrävaltion toteuttamilta toimenpiteiltä. Kantaja katsoo, että direktiivin 91/497 5 artiklan 1 kohdan o alakohdalla on tarkoitus varmistaa, että terveysmerkintä annetaan periaatteessa alkuperämaassa. Tällä järjestelyllä halutaan kantajan mukaan suojata yksityistä oikeussubjektia direktiiviä pidemmälle meneviltä kansallisilta käytännöiltä.

26. Komissio viittaa kirjelmässään yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-102/96, komissio vastaan Saksa, 3.2.1998 antamaan tuomioon, [4] jolla sen mukaan todettiin kyseinen direktiivien 64/433 ja 89/662 rikkominen. Komissio katsoo, että näiden direktiivien merkitykselisten säännösten tavoitteena on luoda terveysviranomaisten suorittamien tarkastusten yhdenmukaistettu järjestelmä, joka perustuu kaikkien jäsenvaltioiden terveyslainsäädännön vaatimusten samanarvoisuuteen, kun tarkastukset siirretään lähettävään jäsenvaltioon. Mainitut direktiivit kuuluvat komission mukaan toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on toteuttaa sisämarkkinat asteittain. Lisäksi komissio esittää yhteisöjen tuomioistuimen todenneen jo asiassa Dillenkofer ym., että jos tietyn direktiivin tavoitteena onkin sisämarkkinoiden toteuttaminen, sen säännökset voivat kuitenkin myös suojata subjektiivisia oikeuksia.

4 – Asia C-102/96, komissio v. Saksa, tuomio 3.2.1998 (Kok. 1998, s. I-6871).

B *Toinen kysymys*

27. Pääasian kantaja, komissio ja Kreikan hallitus katsovat, että sianlihan tuottajat ja markkinoille luovuttajat voivat käyttää EY 28 artiklan rikkomista perusteluna yhteisön oikeuden mukaiselle valtion vastuulle yhteisön oikeuden vastaisen direktiivien 64/433 ja 89/662 täytäntöönpanon ja soveltamisen tapauksessa riippumatta siitä, annetaanko niille direktiivien säännösten perusteella subjektiiviset oikeudelliset asemat. Mainittujen asianosaisten mukaan yhdenmukaistaminen vie jäsenvaltioilta mahdollisuuden vedota EY 30 artiklan mukaisiin oikeuttamisperusteisiin mutta ei sulje pois EY 28 artiklan sovellettavuutta. Tätä määräystä voidaan kyllä konkretisoida johdetulla oikeudella, mutta sen soveltamista ei voida sulkea pois. Esillä olevan kaltaisessa asiassa EY 28 artiklan suojelutavoite käy yksiin direktiivien 64/433 ja 89/662 kyseisten säännösten suojelutavoitteen kanssa. Johdetun oikeuden säännösten rikkomista on mainittujen asianosaisten mukaan pidettävä samalla primaarioikeuden määräyksen rikkomisena.

28. Saksan hallitus sen sijaan katsoo Tšekin, Ranskan, Puolan ja Italian hallitusten tavoin, että mikäli yksityisille oikeussubjekteille ei sovellettavissa direktiivien säännöksissä anneta subjektiivisia oikeuksia, ne eivät voi käyttää EY 28 artiklan rikkomista perusteluna yhteisön oikeuden mukaiselle valtion

vastuulle jäsenvaltiota vastaan. Mainittujen asianosaisten mukaan yhteisöjen tuomioistuimen tuomiosta, jossa todettiin kyseisten direktiivien rikkominen, käy ilmi, että direktiivien säännöksillä on yhdenmukaistettu toimenpiteet karjujen sukupuolihajun toteamiseksi ja arvioimiseksi. Jäsenvaltion toteuttamaa toimenpidettä ei niiden mukaan siis pidä arvioida primaarioikeuden perusteella vaan asiaa koskevien johdetun oikeuden säännösten valossa.

29. Saksan hallitus esittää, että koska jäsenvaltion toteuttaman kyseisen toimenpiteen laillisuus voidaan arvioida vain johdetun oikeuden perusteella, saman on katsottava koskevan myös sen tutkimista, heikentääkö toimenpide subjektiivisia oikeudellisia asemia. Lisäksi se katsoo, että kansallisen toimenpiteen laillisuuden arviointiperusteen ja yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun arviointiperusteen on oltava keskenään samansuuntaisia. Tässä mielessä rikotun oikeussäännön ja subjektiivisia oikeuksia antavan oikeussäännön on Saksan hallituksen mukaan oltava identtisiä.

30. Saksan ja Puolan hallitukset esittävät, että tutkittaessa johdetun oikeuden rikkomista sovelletaan lisäksi aivan toisenlaisia arviointiperusteita kuin tutkittaessa yhteisön primaarioikeuden rikkomista. Vaikka direktiivin virheellinen täytäntöönpano jo sinänsä merkitsee direktiivin rikkomista, on Saksan ja Puolan hallitusten mukaan tutkittava, sopiiko jäsenvaltion samanlainen toiminta yhteen EY 28 artiklan kanssa – olettaen, että johdettua oikeutta ei ole yhdenmukaistettu – ja jäsenvaltion toimintaan voidaan mahdollisesti soveltaa jotakin primaarioikeuteen kirjattua oikeuttamisperustetta. Esillä olevaan asiaan ei mainittujen asianosaisten mukaan liity valtioiden rajat ylittävää tilannetta, minkä vuoksi se ei kuulu EY 28 artiklan soveltamisalaan, koska tanskalaiset siankasvattajat ja teurastamot eivät itse huolehdi tuotteidensa viennistä. Mahdollisesti kärsitty tappio on ainoastaan heijastusvaikutus.

C Kolmas kysymys

31. Kaikki hallitukset, jotka esittivät huomautuksia, sekä komissio katsovat, että yhteisön oikeudessa ei vaadita, että komission nostaman jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen seurauksena yhteisön oikeuden mukaiseen valtion vastuuseen perustuvien oikeuksien vanhentuminen katkeaa tai keskeytyy tämän menettelyn ajaksi.

32. Mainitut asianosaiset perustelevat näkemystään jäsenvaltioiden prosessiautonomian periaatteella. Se antaa jokaiselle jäsenvaltiolle mahdollisuuden määrittää vanhentumisajat ja säännellä niiden katkeamista tai keskeytymistä itse edellyttäen, että kyseiset säännökset eivät ole oikeudenhaltijan kannalta epäedullisempia kuin valtion vastuuta koskevat kansalliset säännökset ja että yhteisön oikeuden mukaisen oikeuden käyttämisestä ei tehdä käytännössä mahdotonta tai kohtuuttoman

vaikeaa. Tämä käy ilmi myös asiassa C-261/95, Palmisani, 10.7.1997 annetusta tuomiosta (Kok. 1997, s. I-4025, 40 kohta), joka koskee määräaikoja yhteisön oikeuden mukaiseen valtion vastuuseen liittyvien oikeuksien osalta. Oletus, jonka mukaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely ei katkaise eikä keskeytä vanhentumisaikaa, sopii mainittujen asianosaisten mukaan yhteen myös tehokkuusperiaatteen kanssa. Komissio katsoo, että yhteisön oikeudessa edellytetään vanhentumisen katkeamista tai keskeytymistä ainoastaan silloin, kun asianomainen itse käyttää oikeussuojakeinoa täyttääkseen vahinkojen rajoittamista koskevan velvollisuutensa.

33. Lisäksi Saksan ja Puolan hallitukset katsovat, että EY 288 artiklan 2 kohtaa eli yhteisön vastuuta koskevassa oikeuskäytännössä on ilmaistu tältä osin erittäin rajoittavia edellytyksiä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on todennut, että kulloisenkin oikeudenhaltijan on itse katkaistava vanhentuminen (asia T-20/94, Hartmann v. neuvosto ja komissio, tuomio 16.4.1997, Kok. 1997, s. II-595, 117 ja 118 kohta). Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on mainittujen asianosaisten mukaan lisäksi yleisen edun mukainen oikeudellinen valvontatoimi, jonka ensisijaisena tavoitteena ei ole subjektiivisten oikeudellisten asemien suojeleminen. Näin ollen se, onko syytä aloittaa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely, on yksinomaan komission päätettävissä, eikä asianomainen voi pakottaa sitä nostamaan asiaa koskevaa kannetta. Lisäksi Kreikan hallitus huomauttaa, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan kanteen nostamiselle ei sen mukaan ole asetettu määräaikaa.

34. Kaikki hallitukset, jotka ovat esittäneet huomautuksia esillä olevassa asiassa, sekä komissio ovat yhtä mieltä siitä, että sillä, että ei ole olemassa kansallista oikeussuojakeinoa, jolla jäsenvaltio voitaisiin pakottaa panemaan direktiivi täytäntöön, ei ole merkitystä valtion vastuuseen liittyvän oikeuden käyttämistä ja vanhentumista koskevien menettelytapojen kannalta.

35. Pääasian kantaja tarkastelee ennen kolmatta kysymystä koskevien huomautusten esittämistä sitä, onko kansallisen tuomioistuimen puoltama vanhan BGB:n 852 §:n analoginen soveltaminen yhteisön oikeuden vastaista. Toisin kuin muissa säännöksissä, joissa säädetään pidemmistä vanhentumisajoista, vanhan BGB:n 852 §:n mukainen vanhentumisaika on kolme vuotta. Kantajan mukaan Saksan oikeudessa on epäselvää, mitä kansallista vanhentumissäännöstä sovelletaan yhteisön oikeuden mukaiseen valtion vastuuseen. Asiaa ei ole säännelty lainsäädännöllä, eikä siitä ole olemassa korkeimman oikeuden oikeuskäytäntöä. Myös oikeuskirjallisuudesta löytyy kantajan mukaan erilaisia näkemyksiä. Se, että vanhan BGB:n 852 §:ää, joka oikeastaan koskee virkamiehen henkilökohtaista vastuuta, sovellettaisiin ensimmäisen kerran analogisesti esillä olevaan asiaan, rikkoisi kantajan mielestä oikeusvarmuuden ja oikeudellisen selvyyden periaatteita sekä tehokkuusperiaatetta. Jotta tarkoitus eli oikeusvarmuuden takaaminen toteutuu, vanhentumisaika täytyy sen mukaan asettaa etukäteen (asia C-62/00, Marks & Spencer, tuomio 11.7.2002, Kok. 2002, s. I-6325, 39 kohta). Lisäksi kantaja katsoo, että vastaavuusperiaatetta on rikottu, koska asianosainen, joka esittää valtion vastuuta koskevaan kansalliseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia, tietää, mitä vanhentumissäännöstä hänen vaatimukseensa sovelletaan, kun taas

asianosainen, joka yhteisön oikeuden nojalla aloittaa menettelyn Saksan valtiota vastaan, voi ainoastaan arvailla, mitä vanhentumissäännöstä analogisesti sovelletaan.

36. Kantaja esittää lisäksi, että vanhan BGB:n 852 §:n analoginen soveltaminen on yhteisön oikeuden vastaista siksikin, että pääasian kantajana se ei vastoin kansallisen tuomioistuimen käsitystä ole voinut ennen vuotta 1997 tietää korvausvastuussa olevan henkilöllisyyttä. Ennen asiassa C-302/97, Konle, 1.6.1999 annettua tuomiota (Kok. 1999, s. I-3099) kantaja ei oman näkemyksensä mukaan ole voinut tietää, onko sen aloitettava menettely jäsenvaltiota vastaan vaiko niitä osavaltioita vastaan, joiden viranomaiset ovat lakia soveltaessaan toimenpiteillään rikkoneet myös yhteisön oikeutta.

37. Komissio katsoo, kansallinen tuomioistuin esittää vielä ennen kolmatta ja neljättä ennakkoratkaisukysymystä epäsuoran kysymyksen siitä, onko viranomaisen vastuuta koskevaan kansalliseen korvausvaatimukseen sovellettavan vanhentumissäännöksen eli vanhan BGB:n 852 §:n analoginen soveltaminen yhteisön oikeuden vastaista. Sen mukaan kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on erityisesti tehokkuusperiaate huomioon ottaen tutkia, onko asianomistajilla, joihin yhteisön oikeuden rikkominen on vaikuttanut, mahdollisuus tuntea riittävän täsmällisesti yhteisön oikeuden mukaiseen valtion vastuuseen perustuvat oikeudet ja vedota niihin. Komission mukaan kansallinen tuomioistuin voi ainoastaan tutkimalla kansallisen lainsäädännön sekä pääasian erityiset tosiseikat todeta, estääkö vanhan BGB:n 852 §:n analoginen soveltaminen kantajaa saamasta riittäviä tietoja oikeuksistaan ja vetoamasta niihin kansallisessa tuomioistuimessa.

38. Pääasian kantaja toteaa kolmannesta kysymyksestä sinänsä, että EY 226 artiklan mukainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely on Saksan oikeuden mukainen oikeussuojakeino, joskin sen mukaan tällöin on kyse erittäin laaja-alaisesta oikeussuojakeinon käsitteestä. Kantajan mukaan myös vastaavat kansallisen oikeuden mukaiset oikeussuojakeinot, jotka eivät kuitenkaan vahinkoa aiheuttaneen toiminnan erityispiirteiden vuoksi olleet käytettävissä, katkaisevat vanhentumisen. Näin ollen kantaja katsoo vastaavuusperiaatteen edellyttävän, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä tai kantajan komissioon tekemää kantelua pidetään vaikutukseltaan vastaavana kuin saksalaista oikeussuojakeinoa vastaavassa tilanteessa.

D *Neljäs kysymys*

39. Kaikissa saaduissa huomautuksissa lukuun ottamatta pääasian kantajan huomautuksia ollaan valtaosin yhtä mieltä siitä, että yhteisön oikeudessa ei edellytetä, että kansallisen oikeuden mukainen vanhentumisaika alkaa kulua vasta siitä, kun kyseinen direktiivi on pantu täytäntöön kokonaisuudessaan. Huomautuksia esittäneiden asianosaisten

mukaan vanhentumisaika voi alkaa kulua myös siitä, kun ensimmäiset vahingolliset seuraukset ovat ilmenneet ja muut vahingolliset seuraukset ovat arvattavissa, vaikka tämä ajankohta edeltäisikin direktiivin täytäntöönpanoa kokonaisuudessaan.

40. Tältä osin mainituissa huomautuksissa tähdennetään sitä, että kansallisessa oikeudessa on periaatteessa säädettävä siitä, milloin yhteisön oikeuden mukaiseen valtion vastuuseen perustuvien oikeuksien vanhentumisaika alkaa kulua; asiasta säädettäessä on noudatettava vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita. Tehokkuusperiaatteen osalta huomautuksissa todetaan erityisesti, että – kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut perusteettomien verojen maksujen palauttamista koskevien kanteiden yhteydessä – tehokkuusperiaatteen kanssa ristiriidassa ei ole se, että jäsenvaltiot säätävät määräajasta, joka päättyy ennen tilanteen saattamista sopusointuun yhteisön oikeuden kanssa (asia C-228/96, Aprile, tuomio 17.11.1998, Kok. 1998, s. I-7141, 45 kohta). Toisenlaista päätelmää ei voida tehdä myöskään asiassa C-208/90, Emmott, 25.7.1991 annetusta tuomiosta (Kok. 1991, s. I-4269, Kok. Ep. XI, s. I-411, 23 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ennen kuin direktiivin vastaisesti toimiva jäsenvaltio on asianmukaisesti saattanut direktiivin osaksi kansallista oikeusjärjestystään, sillä ei ole oikeutta vedota siihen, että oikeudenkäynti on saatettu vireille liian myöhään. Kuten asiassa Aprile annetussa tuomiossa sittemmin selvennettiin, tämä ratkaisu on tehty yksinomaan asian erityisten olosuhteiden perusteella.

41. Yhdistynyt kuningaskunta esitti istunnossa, että yhteisön oikeuden mukaisen vastuun vanhentumista on tarkasteltava kansallisen oikeuden valossa ja että Saksan oikeuden mukainen kolmen vuoden vanhentumisaika ei ole ristiriidassa vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden kanssa. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan tehokkuuden kanssa ristiriidassa ei ole sekään, että kansallista vanhentumissäännöstä sovelletaan analogisesti yhteisön oikeuden mukaiseen vastuuseen. Lisäksi yhteisön oikeudessa ei sen mukaan edellytetä, että kansallisen oikeuden mukainen vanhentumisaika alkaa kulua vasta siitä, kun kyseinen direktiivi on pantu täytäntöön kokonaisuudessaan.

42. Pääasian kantaja toteaa aluksi, että Saksan viranomaisten vahinkoa aiheuttanutta toimintaa voidaan vastoin kansallisen tuomioistuimen näkemystä luonnehtia ainoastaan jatketuksi teoksi, minkä vuoksi vanhentumisaika voi alkaa kulua vasta teon päättymisestä tai muiden vahinkoa aiheuttavien tekojen tekemättä jättämisestä. Kantajan mukaan tämä päätelmä voidaan tehdä yhdistetyissä asioissa C-295/04–C-298/04, Manfredi ym., 13.7.2006 annetusta tuomiosta (Kok. 2006, s. I-6619, 77 ja 78 kohta). Siinä yhteisöjen tuomioistuin totesi, että sellainen kansallinen sääntö, jonka nojalla vahingonkorvauskanteen esittämistä koskeva vanhentumisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona yhteistoimintajärjestely tai yhdenmukaistettu menettely otettiin käyttöön, voi tehdä vahingonkorvauksen vaatimisen käytännössä mahdottomaksi. Sellaisessa tilanteessa on kantajan mukaan mahdollista, että vanhentumisaika on kulunut loppuun jopa ennen rikkomisen päättymistä, jolloin asianomistajan on mahdotonta nostaa kannetta.

43. Lisäksi kantaja katsoo, että asiassa Emmott annetussa tuomiossa kehitettyjä periaatteita voidaan poikkeuksellisesti soveltaa myös esillä olevaan asiaan, koska myös siinä on havaittavissa erityiset olosuhteet. Kantajan mukaan ne ilmenevät oikeudellisena epävarmuutena, joka on sovellettavien direktiivien säännösten monimutkaisen yhteisvaikutuksen aiheuttamaa. Yhtenä erityispiirteenä on lisäksi se, että Saksan viranomaiset eivät ole toteuttaneet direktiivin 89/662 8 artiklassa tarkoitettua riidanratkaisumenettelyä, mikä myös on aiheuttanut oikeudellista epävarmuutta. Tämän vuoksi asianomaisilla markkinaosapuolilla ei kantajan mukaan ole käytännössä ollut mahdollisuutta aloittaa menettelyä Saksan viranomaisia vastaan suoraan direktiiveihin perustuvien oikeuksiensa perusteella.

44. Lopuksi pääasian kantaja esittää toissijaisesti, että jos arvioitavana olevaa vahinkoa aiheuttanutta toimintaa ei pidetä jatkettuna tekona, vanhan BGB:n 852 §:ää on ainakin tulkittava yhteisön oikeuden mukaisesti siten, että vahingonkorvauksen mahdollisuus suljetaan pois ainoastaan siltä ajanjaksolta, joka oli yli kolme vuotta ennen valtion vastuuta koskevan kanteen nostamista.

E *Viides kysymys*

45. Kun Italian hallitus ottaa huomioon kolmatta ja neljättä kysymystä koskevat huomautuksensa, se ei pidä välttämättömänä tarkastella viidettä kysymystä.

46. Kaikki muut asian käsittelyyn osallistuneet hallitukset katsovat, että BGB:n 839 §:n 3 momentin kaltaisen kansallisen säännöksen soveltaminen ei ole yhteisön oikeuden vastaista; kyseisen säännöksen mukaan korvausvelvollisuutta ei ole silloin, kun asianomistaja tahallaan tai huolimattomuuttaan laiminlyö oikeussuojakeinoihin turvautumisen vahingon ehkäisemiseksi. Ne viittaavat yhdistetyissä asioissa Brasserie du Pêcheur ja Factortame annettuun tuomioon, jonka mukaan kansallinen tuomioistuin voi aina selvittää, onko asianomistaja osoittanut kohtuullista huolellisuutta rajoittaakseen vahingon mahdollisimman vähäiseksi ja onko hän erityisesti käyttänyt kaikkia hänen käytettävissään olleita oikeussuojakeinoja.

47. Lisäksi mainitut asianosaiset esittävät, että BGB:n 839 §:n 3 momentin soveltaminen ei riko tehokkuusperiaatetta, paitsi jos kyseistä säännöstä tulkitaan – kuten Tšekin hallitus huomauttaa – siten, että asianomistajan edellytetään käyttäneen kaikkia hänen käytettävissään olleita oikeussuojakeinoja riippumatta siitä, onko niiden käyttö asiaan liittyvien seikkojen kannalta mielekästä vai ei. Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on arvioida, voidaanko asianomistajan olettaa vetoavan epäasianmukaisesti täytäntöön pantuun direktiiviin perustuviin oikeuksiin.

48. Saksan hallitus korostaa, että primaarioikeudellisen suojan ensisijaisuus ei ole ristiriidassa yhteisön oikeuden mukaisen tehokkuusperiaatteen kanssa, sillä yhteisön oikeuden mukaista valtion vastuuta ei suljeta pois yleisesti vaan ainoastaan sellaisissa tapauksissa, joissa kantaja on laiminlyönyt velvollisuutensa rajoittaa vahinko mahdollisimman vähäiseksi jättäessään primaarioikeudellisen suojan käyttämättä. Se katsoo, että primaarioikeudelliseen suojaan ei ole kohtuutonta turvautua kansallisen tuomioistuimen oletettavasti esittäessä EY 234 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön eikä EY 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden täyttämättä jättämistä koskevan menettelyn yhteydessä.

49. Tšekin, Puolan ja Ranskan hallitukset katsovat, että primaarioikeudellisen suojan käyttöä koskevan vaatimuksen kohtuullisuus ei vaikuta siihen, voidaanko kansallisen tuomioistuimen olettaa voivan vastata kyseessä oleviin yhteisön oikeutta koskeviin kysymyksiin ilman, että se esittää EY 234 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön yhteisöjen tuomioistuimelle, tai kun vireillä on jo EY 226 artiklan mukainen jäsenyysvelvoitteiden täyttämättä jättämistä koskeva menettely.

50. Komission mukaan BGB:n 839 §:n 3 momentin kaltaisen kansallisen säännöksen soveltaminen on yhteisön oikeuden vastaista, koska yhteisön oikeuden mukaiselle valtion vastuulle asetetaan ylimääräinen negatiivinen edellytys. Kansallinen tuomioistuin voi komission mukaan korvattavaa vahinkoa määritellessään aina selvittää, onko asianomistaja osoittanut kohtuullista huolellisuutta välttääkseen vahingon tai rajoittaakseen sen mahdollisimman vähäiseksi.

51. Pääasian kantaja toteaa aluksi, että BGB:n 839 §:n 3 momentti koskee virkamiehen vastuuta eikä valtion vastuuta siltä osin kuin valtion on vastattava virkamiehen toiminnasta. Koska oikeussubjekti ei tässä yhteydessä voi vedota muiden asianomistajien rinnakkaismenettelyihin, kantajan mukaan mainitun säännöksen soveltamisesta seuraisi konkreettisesti, että jokaisen yli 15 000 asianosaisesta tanskalaisesta yrityksestä olisi samanaikaisesti kaikissa osavaltioissa aloitettava menettely velvoitteiden vastaisesti toimineita viranomaistoimijoita vastaan, mikä reilun 50 viranomaisen tapauksessa merkitsisi yli 750 000:ta valitusta. Kantajan mukaan tällaisen edellytyksen asettaminen yhteisön oikeuden mukaiseen valtion vastuuseen vetoamiselle heikentäisi yhteisön oikeuden tehokasta vaikutusta. Kantaja toteaa tiivistetysti, että myös se myöntää vahinkojen rajoittamista koskevan velvollisuuden olemassaolon. Tämä velvollisuus ei kantajan mukaan kuitenkaan voi mennä niin pitkälle, että asianomistajan edellytettäisiin turvautuvan jokaiseen kuviteltavissa olevaan oikeussuojakeinoon, jotta se ei menettäisi yhteisön oikeuden mukaista oikeuttaan.

VI Oikeudellinen arviointi

A *Alustavia huomautuksia*

52. Yhteisön oikeuden mukainen valtion vastuu on oikeudellinen instrumentti, joka on syntynyt ja jota säännellään yksityiskohtaisesti yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Yhdistetyissä asioissa Francovich ym. 19.11.1991 antamassaan suuntaa antavassa tuomiossa [5] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että yhteisön oikeudessa on voimassa periaate, jonka mukaan jäsenvaltioiden on korvattava yhteisön oikeutta rikottuaan kansalaisille aiheuttamansa vahinko. Tämän perusteella yhteisöjen tuomioistuin päätteli, että jäsenvaltio on velvollinen korvaamaan myös vahingon, joka on aiheutunut yksityisille oikeussubjekteille siitä, että direktiiviä ei ole saatettu määräajassa osaksi kansallista oikeusjärjestystä. [6]

53. Tämän tuomion merkittävyys käy selvästi ilmi vasta silloin, kun tarkastellaan yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun kehitystä tuomareiden täydennyskoulutuksessa ja käytetään lähtökohtana yhteisön oikeuden tehokasta vaikutusta, EY 10 artiklan mukaista jäsenvaltioiden lojaalin yhteistyön velvollisuutta sekä varsinkin sopimuksen ulkopuolista yhteisön vastuuta koskevia periaatteita. [7] Sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun oikeusperustan muodostaa EY 288 artiklan 2 kohta, [8] mutta jäsenvaltioiden vastuuta ei ole vieläkään säännelty yhteisön oikeudessa millään nimenomaisella tavalla. Nykyään pidetään kuitenkin kiistattomana, että yhteisön oikeuden mukainen valtion vastuu on erottamaton osa perustamissopimuksella luotua oikeusjärjestystä ja muodostaa perustan vahingonkorvausta koskevalle oikeudelle, joka perustuu suoraan yhteisön oikeuteen. [9]

5 – Yhdistetyt asiat C-6/90 ja C-9/90, Francovich ym., tuomio 19.11.1991 (Kok. 1991, s. I-5357, Kok. Ep. XI, s. I-467, 37 kohta). Yhteisöjen tuomioistuin oli tosin jo aiemmissa tuomioissa katsonut, että jäsenvaltio on periaatteessa velvollinen korvaamaan yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneen vahingon kärsineeseen henkilöön nähden valtion vastuuta koskevien kansallisen oikeuden säännösten mukaisesti (ks. asia 60/75, Russo, tuomio 22.1.1976, Kok. 1976, s. 45, Kok. Ep. III, s. 1, 7/9 kohta). Ks. Wathelet, M. ja Van Raepenbusch, S., "La responsabilité des État membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'État sur celle de la Communauté ou l'inverse?", *Cahiers de droit européen*, nro 1-2 (1997), s. 15, jonka mukaan yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun periaatteen syntyminen oli ennakoitavissa jo kauan ennen yhdistetyissä asioissa Francovich ym. annettua tuomiota. Tekijät viittaavat ensiksi asiassa 6/64, Costa v. E.N.E.L., 15.7.1964 annettuun tuomioon (Kok. 1964, s. 1253, Kok. Ep. I, s. 211), jossa heidän mukaansa tunnustettiin yhteisön oikeuden soveltamisen ensisijaisuus kansalliseen oikeuteen nähden, sekä yhteisön oikeuden rikkomista koskevan jäsenvaltioiden korvausvelvollisuuden yhteydessä asiassa 6/60, Humblet, 16.12.1960 annettuun tuomioon (Kok. 1960, s. 1165, Kok. Ep. I, s. 47), jossa heidän mukaansa tunnustettiin ensimmäisen kerran EHTY:n perustamissopimukseen liittyen jäsenvaltioiden velvollisuus poistaa säännöstenvastaisten toimenpiteiden vaikutukset.

6 – Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 46 kohta.

7 – Yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun periaatteen oikeusperusta muodostuu useista osatekijöistä. Yhteisöjen tuomioistuin nojautuu ensisijaisesti yhteisön oikeuden tehokkaaseen vaikutukseen (effet utile) ja samalla tarpeeseen suojata tehokkaasti oikeudet, jotka yhteisön oikeudessa annetaan taloudellisille toimijoille tai halutaan luoda niiden hyväksi. Lisäksi se käyttää lähtökohtana EY 10 artiklaan perustuvaa jäsenvaltioiden velvollisuutta poistaa yhteisön oikeuden vastaisen toiminnan vaikutukset ja viittaa nyttemmin lisäksi jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksiin sisältyvään periaatteeseen, mikäli viranomaisten säännöstenvastaiset toimintatavat johtavat velvollisuuteen korvata toiminnasta aiheutunut vahinko (ks. Gellermann, M., *EUV/EGV* (toim. Rudolf Streinz), München, 2003, nide 57, 288 artikla, 38 kohta; Wegener, B. ja Ruffert, M., *Kommentar zu EUV/EGV* (toim. Calliess ja Ruffert), 3. painos, 2007, 288 artikla, 36 kohta sekä Hidien, J., *Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der EU-Mitgliedstaaten*, Baden-Baden, 1999, s. 12 ja 13). Ks. myös Lenaerts, K., Arts, D. ja Maselis, I., *Procedural Law of the European Union*, 2. painos, Lontoo, 2006, s. 109, 3-041 kohta, jonka mukaan sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta koskevaa oikeuskäytäntö on merkittävä lähtökohta yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun muotoilemiselle.

8 – Sopimussuhteen ulkopuolisesta yhteisön vastuusta EY 288 artiklan 2 kohdan mukaan ks. asia C-331/05 P, Internationaler Hilfsfonds eV v. komissio, ratkaisuehdotus 28.3.2007 (Kok. 2007, s. I-5475, 72 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

9 – Vrt. edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 35 kohta; yhdistetyt asiat C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomio 5.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1029, 31 kohta); asia C-392/93, British Telecommunications, tuomio 26.3.1996 (Kok. 1996, s. I-1631, 38 kohta); asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2553, 24 kohta); yhdistetyt asiat C-178/94, C-179/94, C-188/94–C-190/94, Dillenkofer ym., tuomio 8.10.1996 (Kok. 1996, s. I-4845, 20 kohta); asia C-127/95, Norbrook Laboratories, tuomio 2.4.1998 (Kok. 1998, s. I-1531, 106 kohta) ja asia C-424/97, Haim, tuomio 4.7.2000 (Kok. 2000, s. I-5123, 26 kohta).

54. Vahingonkorvausta koskevalle oikeudelle on yhteisön oikeudessa asetettu kolme edellytystä: rikotulla oikeusnormilla on oltava tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille, rikkomisen on oltava riittävän ilmeistä ja vahingon, joka on aiheutunut henkilöille, joiden oikeuksia on loukattu, on oltava välittömässä syy-yhteydessä valtion velvoitteen laiminlyöntiin. [10] Yhdistetyissä asioissa Dillenkofer ym. antamassaan tuomiossa, [11] joka koski direktiivin täytäntöönpanon laiminlyöntiä, yhteisöjen tuomioistuin muotoili ensimmäisen edellytyksen hieman eri tavalla – eli että direktiivissä säädettyyn tulokseen sisältyy se, että yksityisille oikeussubjekteille annetaan oikeuksia, joiden sisältö voidaan yksilöidä direktiivin säännösten perusteella – mutta korosti samalla, että molemmat ilmaisut merkitsivät asiallisesti samaa. [12]

55. Yhteisöjen tuomioistuinten ja kansallisten tuomioistuinten välisestä toimivallan jaosta voidaan todeta, että kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on lähtökohtaisesti päättää siitä, ovatko käsiteltävänä olevassa asiassa täyttyneet ne edellytykset, joiden perusteella jäsenvaltio voi olla velvollinen korvaamaan yhteisön oikeuden rikkomisesta aiheutuneen vahingon. [13] Sitä vastoin 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. [14]

B *Ensimmäisen kysymyksen arviointi*

1. Sovellettavat tulkintamenetelmät

56. Bundesgerichtshofin ensimmäinen kysymys koskee sitä, annetaanko direktiivin 64/433, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/497, 5 artiklan 1 kohdan o alakohdassa ja 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii alakohdassa, luettuna yhdessä direktiivin 89/662 5 artiklan 1 kohdan, 7 artiklan ja 8 artiklan kanssa, tarkoittamille sianlihan tuottajille ja markkinoille luovuttajille subjektiivisia oikeuksia, jotka täyttävät yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun ensimmäisen edellytyksen.

57. Tämä vähimmäisvaatimus, josta käy ilmi yksityisiä oikeussubjekteja suojaava valtion vastuun tehtävä, täyttyy, jos kyseisen yhteisön

10 – Ks. Goffin, L., "À propos des principes régissant la responsabilité non contractuelle des États membres en cas de violation du droit communautaire", *Cahiers de droit européen*, nro 5-6 (1997), s. 537 ja sitä seuraavat sivut; edellä alaviitteessä 7 mainittu Lenaerts, K., Arts, D. ja Maselis, I., s. 109, 3-042 kohta; Knez, R., "Varstvo pravic posameznika, ki jih vsebuje pravo skupnosti", *Revizor*, nro 4/5 (2003), 14. vuosikerta, s. 105; Ossenbühl, F., *Staatshaftungsrecht*, 5. painos, München, 1998, s. 505 ja Guichot, E., *La responsabilidad extracontractual de los poderes públicos según el Derecho Comunitario*, Valencia, 2007, s. 473, 474, joissa edellytyksiä katsotaan olevan kolme: 1) rikotulla oikeusnormilla on tarkoitus antaa oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille, 2) rikkominen on riittävän ilmeistä ja 3) rikkomisen ja vahingon välillä on syy-yhteys. Vrt. mm. edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 51 kohta; asia Hedley Lomas, tuomion 25 kohta; asia Haim, tuomion 36 kohta; asia C-63/01, Evans, tuomio 4.12.2003 (Kok. 2003, s. I-14447, 83 kohta) ja asia C-278/05, Robins ym., tuomio 25.1.2007 (Kok. 2007, s. I-1053, 69 kohta).

11 – Edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 23 kohta.

12 – Vastaavasti julkisasiamies Jacobs asiassa C-150/99, Lindöpark, 26.9.2000 antamassaan ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2001, s. I-493, 51 kohta).

13 – Edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 22 kohta; asia British Telecommunications, tuomion 41 kohta ja asia C-150/99, Lindöpark, tuomio 18.1.2001 (Kok. 2001, s. I-493, 38 kohta).

14 – Edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 25 kohta.

oikeussäännön tarkoituksena on antaa riittävän rajatulle henkilöryhmälle oikeus, jonka sisältö voidaan päätellä rikotun oikeussäännön perusteella. [15]

58. Direktiivit on EY 249 artiklan 3 kohdan mukaisesti osoitettu ensisijaisesti jäsenvaltioille, koska ne on tarkoitettu pantaviksi täytäntöön. Tästä huolimatta direktiivit voivat olla luonteeltaan kolmansia osapuolia suojaavia, mikäli niissä nimenomaisesti velvoitetaan jäsenvaltiot luomaan subjektiivisia oikeuksia. [16] Se, onko yhteisön oikeussäännön tarkoituksena tällä tavoin antaa subjektiivisia oikeuksia, on selvitettävä tulkinnan avulla, mihin on käytettävä yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustettuja tulkintamenetelmiä. [17] Tällöin ratkaisevia ovat kyseisten säännösten sanamuoto ja tarkoitus sekä yhteisön lainsäätäjän esittämät seikat, sellaisina kuin ne ilmenevät kyseisten yhteisön oikeussääntöjen johdanto-osista. [18]

2. Subjektiiviset oikeudet yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä

59. Aluksi haluan todeta, että en yhdy pääasian kantajan, Tšekin hallituksen ja komission näkemykseen, jonka mukaan riidanalaisista säännöksistä voitaisiin johtaa sianlihan tuottajia ja markkinoille luovuttajia koskevia subjektiivisia oikeuksia. Mielestäni tämä päätelmä voidaan tehdä tarkastelemalla kokonaisvaltaisesti valtion vastuuta koskevaa tähänastista yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöä sekä riidanalaisia yhteisön sään-

15 – Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 46 kohta ja edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 46 kohta. Ks. Berg, W., *EU-Kommentar* (toim. Jürgen Schwarze), Baden-Baden, 2000, 288 artikla, s. 2304, 79 ja 80 kohta, jonka mukaan riittää, jos kyseisen oikeussäännön – esimerkiksi direktiivin säännöksen – tavoitteena on antaa määritellylle henkilöryhmälle tietty oikeus. Kun on todettu, että oikeussäännön tavoitteena on antaa oikeus, seuraavaksi on tutkittava, voidaanko kyseisen oikeuden sisältö määritellä kyseessä olevan oikeussäännön perusteella. Tällöin on välttämätöntä, että oikeussäännöstä voidaan tulkitsemalla saada esiin tietty vähimmäissisältö, joka vastaa vähimmäisoikeutta.

16 – Vrt. edellä alaviitteessä 7 mainittu Hidien, J., s. 48, jossa todetaan, että direktiivi on lähtökohtaisesti osoitettu yksinomaan jäsenvaltiolle tietyn tavoitteenasettelun tai lopputulosta koskevan velvoitteen (obligation de résultat) muodossa. Yhdistetyissä asioissa Francovich ym. riidanalainen oikeus palkkaturvaan oli tarkoitus luoda vasta panemalla täytäntöön ja antamalla vastaavia kansallisia säännöksiä työntekijöiden hyväksi. Yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin hyväksyi yksityisten oikeussubjektien oikeuden korvaukseen.

17 – Ks. yleisesti oikeuskäytännössä tunnustetuista tulkintamenetelmistä asia C-1/96, Compassion in World Farming, tuomio 19.3.1998 (Kok. 1998, s. I-1251, 49 kohta) ja asia C-102/96, komissio v. Saksa, tuomio 12.11.1998 (Kok. 1998, s. I-6871, 24 kohta). Tämän mukaisesti tulkittaessa yhteisön oikeuden säännöstä tai määräystä on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä lainsäädännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.

18 – Ks. Ruffert, M., edellä alaviitteessä 7 mainitussa Calliessin ja Ruffertin toimittamassa teoksessa, 288 artikla, s. 2358, 54 kohta, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei juurikaan valaise tätä edellytystä. Ruffertin mukaan yhteisöjen tuomioistuin tutkii direktiivien säännösten sanamuotoa ja tarkoitusta niiden suojaavuuden osalta ja ottaa huomioon erityisesti perustelukappaleet (ks. alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 30 kohta ja sitä seuraavat kohdat sekä asia Norbrook Laboratories, tuomion 108 kohta). Sitä vastoin ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin viittaa Ruffertin mukaan yleiseen oikeusperiaatteeseen (syrjintäkiellon periaatteeseen) (ks. asia T-57/00, Banan-Kompaniet v. neuvosto ja komissio, tuomio 6.3.2003, Kok. 2003, s. II-607, 64 kohta). Ruffert katsoo, että arviointiperusteita, joita käytetään tarkasteltaessa subjektiivisia oikeuksia direktiivien täytäntöönpanon yhteydessä ja direktiivien välitöntä vaikutusta, voidaan soveltaa esillä olevaan kysymyksenasetteluun. Ruffertin mukaan kyseessä on subjektiivinen oikeus, jos yhteisön oikeuden säännös objektiivisen tarkoituksensa perusteella suojaa yksityisten oikeussubjektien etuja, joiden puolestaan on oltava tosiasiallisia ja esitettävissä täsmällisesti.

nöksiä. Ennen kuin ryhdyn tarkastelemaan viimeksi mainittuja, haluan kuitenkin palauttaa mieliin joitakin tapauksia, joissa yhteisöjen tuomioistuin on myöntänyt subjektiivisen oikeuden olemassaolon, ja siten selventää eroa esillä olevaan asiaan verrattuna.

60. Ensimmäisenä on mainittava yhdistetyissä asioissa Francovich ym. annettu tuomio, [19] jossa yhteisöjen tuomioistuin piti direktiivin 80/987/ETY [20] säännöksiä riittävän täsmällisinä palkkaturvaan oikeutettujen työntekijöiden yksilöimisen ja palkkaturvan laajuuden määrittämisen osalta työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa ja katsoi subjektiivisen oikeuden olevan olemassa.

61. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Dillenkofer ym. antamassaan tuomiossa [21] matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista annetun direktiivin 90/314/ETY [22] luovan subjektiivisia oikeuksia, koska siinä ”pakettimatkan ostajalle annetaan oikeuksia, joilla taataan suoritettujen maksujen ja paluukuljetuksesta aiheutuneiden kulujen korvaaminen – – matkanjärjestäjän – – ollessa maksukyvytön”.

62. Asiassa Norbrook Laboratories antamassaan tuomiossa [23] yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kun direktiivissä 81/851/ETY [24] säädetään, että eläinlääkkeiden markkinoille saattamista koskeva lupa voidaan evätä vain kyseisessä direktiivissä lueteltujen seikkojen johdosta, tällä direktiivillä annetaan yksityisille oikeussubjekteille oikeus saada lupa, jos tietyt edellytykset täyttyvät. Nämä edellytykset määritellään täsmällisesti ja tyhjentävästi direktiiveissä 81/851 ja 81/852. Tämän perusteella yhteisöjen tuomioistuin päätteli, että markkinoille saattamista koskevan luvan hakijalle myönnetyn oikeuden sisältö voidaan siis riittävästi yksilöidä näiden direktiivien perusteella.

63. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin totesi asiassa Lindöpark antamassaan tuomiossa, [25] että verovähennysoikeutta koskevat kuudennen direktiivin 17 artiklan 1 ja 2 kohdan säännökset, luettuina yhdessä sen 2 artiklan, 6 artiklan 1 kohdan ja 13 artiklan B kohdan b alakohdan kanssa, ovat riittävän selkeitä, täsmällisiä ja ehdottomia, jotta yksityinen oikeussubjekti voi vedota niihin kansallisessa tuomioistuimessa jäsenvaltiota vastaan.

19 – Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 26 kohta.

20 – Työntekijöiden suojaa työnantajan maksukyvyttömyystilanteessa koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 20.10.1980 annettu neuvoston direktiivi 80/987/ETY (EYVL L 283, s. 23).

21 – Edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat Dillenkofer ym., tuomion 42 kohta.

22 – Matkapaketeista, pakettilomista ja pakettikiertomatkoista 13.6.1990 annettu neuvoston direktiivi 90/314/ETY (EYVL L 158, s. 59).

23 – Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Norbrook Laboratories, tuomion 108 kohta.

24 – Eläinlääkkeitä koskevan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämisestä 28.9.1981 annettu neuvoston direktiivi 81/851/ETY (EYVL L 317, s. 1).

25 – Edellä alaviitteessä 13 mainittu asia Lindöpark, tuomion 33 kohta.

64. Direktiiveille, joita yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi mainituissa asioissa, on ominaista se, että niissä annetaan joko siviilioikeudellisia työntekijöiden tai kuluttajien oikeuksia vahingonkorvauksia koskevien oikeuksien muodossa tai julkisoikeudellisia kansalaisen oikeuksia tiettyyn direktiivissä määriteltyyn etuuteen suhteessa hallintoon. Tällöin voidaan – kuten yhteisöjen tuomioistuin toteaa osuvasti – määritellä sekä etuuteen oikeutetut että oikeuden sisältö riittävän selvästi kyseessä olevien säännösten sanamuodon ja tarkoituksen perusteella. Esillä olevassa asiassa asianlaita ei kuitenkaan ole näin, kuten merkityksellisten yhteisön oikeuden säännösten tulkinta osoittaa.

3. Riidanalaisten direktiivien tulkinta

65. Aluksi on syytä todeta, että direktiivillä 64/433, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/497, pyritään toteuttamaan tuoreen lihan sisämarkkinat ja samalla varmistamaan terveyden suojeleminen. Direktiivin 64/433 johdanto-osan toisen, kolmannen ja neljännen perustelukappaleen perusteella yhteisön lainsäätäjä käyttää jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä poistaakseen yhteisön sisäisestä kaupasta esteet, joita ”lihaa koskevien jäsenvaltioiden terveyssäännösten väliset erot” aiheuttavat.

66. Direktiivillä 64/433 on siis toteutettu yhdenmukaistettu terveystarkastusjärjestelmä, joka perustuu kaikissa jäsenvaltioissa vaadittujen terveystakuiden vastaavuuteen ja jolla turvataan samanaikaisesti terveyden suojelu ja tuotteiden samanlainen kohtelu. Tämän järjestelmän tarkoituksena on siirtää terveystarkastukset lähettäjänä olevaan jäsenvaltioon.[26] Tämä saadaan lopulta aikaan direktiivillä 89/662, jossa säädetään eläinlääkärintarkastuksista yhteisön sisäisessä kaupassa. Nämä tarkastukset, jotka oli tuohon asti suoritettu yhteisön sisäisillä jäsenvaltioiden rajoilla, suoritetaan direktiivin 89/662 johdanto-osan viidennen perustelukappaleen mukaisesti ensisijaisesti tuoreen lihan alkuperämaassa.

67. Tästä huolimatta direktiivin 89/662 5 artiklassa annetaan määrävaltiona olevalle jäsenvaltiolle mahdollisuus tarkastaa pistokokeilla, joilla ei syrjitä ketään, että tuotteet noudattavat voimassa olevaa terveyslainsäädäntöä. Kyseessä on selvästikin säännös, jolla pyritään suojelemaan kansanterveyttä direktiivillä käyttöön otetun järjestelmän avulla. Direktiivin 7 artiklassa nimittäin annetaan valtuudet kieltää lihan markkinointi, jos lähetyksessä todetaan virheellisyyksiä. Tällaista tilannetta varten on kuitenkin säädetty, että tätä mahdollisuutta käyttävän

26 – Tältä osin yhdistetyt asiat 2/82–4/82, Delhaize Frères, tuomio 6.10.1983 (Kok. 1983, s. 2973, 11 kohta); yhdistetyt asiat C-277/91, C-318/91 ja C-319/91, Ligur Carni ym., tuomio 15.12.1993 (Kok. 1993, s. I-6621, 25 kohta) ja edellä alaviitteessä 17 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 26 kohta.

valtion on viipymättä aloitettava 8 artiklassa tarkoitettu erityismenettely korjatakseen tilanteen siten, että tuotteet noudattavat voimassa olevaa terveyslainsäädäntöä.

68. Mainituissa direktiiveissä asetetaan tavoite eli sisämarkkinoiden toteuttaminen selvästi painopisteeksi, [27] mutta sen sijaan niissä ei juurikaan käsitellä lihantuottajien ja -viejien asemaa eläinlääkärintarkastuksissa. Toisin kuin vastaaja esitti istunnossa, on tarkasteltava paitsi lihantuottajien myös erityisesti lihanviejien oikeuksia, koska kantaja hoitaa osan Saksaan suuntautuvasta lihanviennistään saksalaisen tytäryhtiönsä ESS FOODin kautta. [28] Kantaja siis muodostaa taloudellisen yksikön, joka – toisin kuin vastaaja väittää – harjoittaa valtioiden rajat ylittävää taloudellista toimintaa (tuotantoa Tanskassa ja markkinointia Saksassa).

69. Asiassa komissio vastaan Saksa antamassaan tuomiossa [29] yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että direktiivillä luodaan yksityisille oikeussubjekteille oikeuksia ja velvollisuuksia, jos siinä velvoitetaan jäsenvaltiot tarkoin ja yksityiskohtaisin määräyksin päättämään kielloista, lupajärjestelyistä ja valvontamenettelystä. Tämä edellytys täyttyy esillä olevassa asiassa vain osittain. Direktiivissä 89/662 säädetään jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisistä tarkastus- ja tiedonhankintamenettelyistä, mutta pelkästä epäsuorasta velvollisuudesta hyväksyä eläinlääkärintarkastukset alkuperämaassa tai direktiivin 89/662 5 artiklan 1 kohdan a alakohdan nojalla sallitut syrjimättömät pistokokeet voidaan yksiselitteisesti johtaa vain harvoja oikeuksia, joihin lihantuottaja tai markkinoille luovuttaja voi tarvittaessa vedota toimivaltaisessa viranomaisessa. Tällöin on kyse yksinomaan menettelyyn liittyvästä osallistumisoikeudesta, kuten direktiivin 89/662 7 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesta lähettäjän tai tämän edustajan oikeudesta valita joko tavaroiden hävittäminen tai niiden käyttäminen muuhun tarkoitukseen, niiden palauttaminen mukaan luettuna. Lisäksi direktiivin 89/662 8 artiklan 2 kohdassa säädetään toimivaltaisten viranomaisten velvollisuuksista lähettäjää tai tämän edustajaa kohtaan viranomaisten päätösten perustelujen ja mahdollisia muutoksenhakukeinoja koskevien tietojen yhteydessä.

70. Näin ollen katson, että mainitut direktiivin 89/662 säännökset koskevat lähinnä viranomaisten tarkastusten menettelynäkökohtia, ja sianlihan tuottajien ja markkinoille luovuttajien rooli on sikäli passiivinen, että niiden on hyväksyttävä toimivaltaisten viran-

27 – Ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomio 12.11.1998; Saksan liittotasavaltaa vastaan aloitetussa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä tuomion 27 kohdassa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”mainitut direktiivit kuuluvat toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on asteittain toteuttaa sisämarkkinat [direktiivi 64/433, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/467, ja direktiivi 89/662]”.

28 – Ks. kantajan kirjelmän 23 kohta.

29 – Asia C-131/88, komissio v. Saksa, tuomio 28.2.1991 (Kok. 1991, s. I-825, 7 kohta).

omaisten toteuttamat toimenpiteet. Näillä säännöksillä ei siis anneta sisällöllisesti riittävän täsmällisiä oikeuksia, joiden perusteella kyseisellä henkilöryhmällä olisi oikeus vedota valtion vastuuseen.

71. Myöskään direktiivin 64/433, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/497, 5 artiklan 1 kohdan o alakohdasta ja 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii alakohdasta ei voida johtaa subjektiivisia oikeuksia, sillä kyseisissä säännöksissä säädetään ainoastaan kansallisten viranomaisten velvollisuudesta julistaa ihmisravinnoksi kelpaamattomaksi liha, jossa on voimakas sukupuolihaju. Samanaikaisesti direktiivissä säädetään velvollisuudesta merkitä liha, joka on peräisin kastroimattomista karjuista, joiden ruhon paino on yli 80 kiloa, määrätyllä erityismerkinnällä ja lämpökäsitellä liha. Direktiivien päätavoitteena on siis eläinlääkärintarkastusten ja terveyden turvaamista koskevien periaatteiden yhdenmukaistaminen. Yhdenmukaistamiseen pyritään sillä, että jäsenvaltiot täyttävät mainituissa direktiiveissä asetetut velvollisuudet asianmukaisesti. Näiden direktiivien tarkoituksena ei ole suojella tuottajien oikeuksia, ja velvollisuus toimia koskee ainoastaan jäsenvaltioita.

72. On syytä yhtyä pääasian kantajan oikeudelliseen näkemykseen, jonka mukaan mainittuja määräyksiä on tulkittava siten, että jäsenvaltioiden on kiellettyä asettaa 6 artiklaa pidemmälle meneviä markkinointia koskevia vaatimuksia. Julkisasiamies La Pergola kannatti tätä tulkintaa asiassa C-102/96, komissio vastaan Saksa, 3.2.1998 antamassaan ratkaisuehdotuksessa,[30] ja yhteisöjen

30 – Julkisasiamies La Pergola piti asiassa C-102/96, komissio v. Saksa, 3.2.1998 antamansa ratkaisuehdotuksen (Kok. 1998, s. I-6871) 8 kohdassa selvitettynä, että Saksan viranomaisten asettama velvollisuus merkitä ja lämpökäsitellä sianliha on 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii alakohdan vastainen. Tämän säännöksen sanamuoto on La Pergolan mukaan nimittäin selvä ja yksiselitteinen: ainoastaan ruhot, joiden paino on yli 80 kg, on merkittävä ja lämpökäsiteltävä ja silloin kun laitokset eivät pysty – yhteisellä menetelmällä tai, jos tällaista menetelmää ei ole, alkuperämaan toimivaltaisten viranomaisten tunnustamalla menetelmällä – takaamaan, että ”ruhot, joissa on voimakas sukupuolihaju, voidaan tunnistaa”. La Pergola totesi, että Saksan viranomaiset vaativat merkintöjä ja lämpökäsittelyä myös ruhoille, joiden paino on mainittua 80 kg:n raja-arvoa pienempi. Lisäksi nämä viranomaiset vaativat La Pergolan mukaan tätä käsittelyä riippumatta siitä, käyttävätkö alkuperämaan viranomaiset sellaista menetelmää, jolla pystytään määrittämään liha, jossa on voimakas sukupuolihaju; esillä olleessa asiassa kyseessä olevassa Saksan terveysministeriön kirjeessä todettiin selvästi, että ”ainoastaan professori Clausin modifioitu immunoentsyymikoe tunnustetaan menetelmäksi, jolla voidaan osoittaa androstenonin määrä”. Näin ollen voitiin La Pergolan mukaan pitää selvitettynä, että 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii alakohtaa oli rikottu.

tuomioistuin vahvisti sen 12.11.1998 antamassaan tuomiossa.[31] Kuten Puolan hallitus esittää osuvasti kirjallisissa huomautuksissaan,[32] tämä ei kuitenkaan voi tarkoittaa, että velvollisuudesta, joka asetetaan jäsenvaltiolle, voitaisiin automaattisesti johtaa yksittäisen oikeussubjektin subjektiivinen oikeus. Toisenlainen tulkinta johtaisi siihen, että markkinaosapuolten jokaista taloudellista intressiä, joka tyydytetään poistettaessa esteet yhteisön sisäisestä kaupasta, pidettäisiin jo sinänsä subjektiivisena oikeutena. Pelkästään se, että jokin oikeussääntö tuo etuja kansalaisille, ei kuitenkaan vielä merkitse subjektiivista oikeutta vaan korkeintaan välittää suotuisan oikeudellisen heijastusvaikutuksen.[33] Subjektiivista julkista oikeutta koskevassa periaatteessa myönnetään subjektiivisen oikeuden olemassaolo, jos jonkin pakottavan oikeussäännön tarkoituksena ei ole palvella ainoastaan yleistä etua vaan – vähintään myös – yksittäisen kansalaisen etua. Jotta voitaisiin vedota valtion vastuuta koskevaan oikeuteen, on yhteisöjen tuomioistuimen tähänastiseen oikeuskäytäntöön nojautuen syytä kysyä, antaako rikottu oikeussääntö asianomistajalle subjektiivisen oikeuden oikeudellisesti suojatun aseman muodossa.[34] Edellä esitettyjen toteamusten valossa tähän kysymykseen on kyseessä olevien direktiivien osalta vastattava yksiselitteisen kieltävästi.

4. Päätelmä

73. Näin ollen ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että direktiivin 64/433, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/497, 5 artiklan 1 kohdan o alakohdan ja 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii alakohdan säännöksissä, luettuna yhdessä direktiivin 89/662/ETY 5 artiklan 1 kohdan, 7 artiklan ja 8 artiklan kanssa, ei anneta sianlihan tuottajille ja markkinoille luovuttajille sellaista oikeudellista asemaa, johon yhteisön oikeuden mukainen valtion vastuu voi perustua, mikäli näiden direktiivien täytäntöönpano tai soveltaminen on virheellistä.

31 – Ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 32 ja 33 kohta. Ks. tältä osin Aubry-Caillaud, F., *La libre circulation des marchandises – nouvelle approche et normalisation européenne*, Pariisi, 1998, s. 68, jossa todetaan, että mikäli yhdenmukaistaminen on toteutettu täydellisesti, jäsenvaltioiden viranomaisilla ei ole enää mahdollisuutta asettaa muista jäsenvaltioista tuleville tuotteille muita markkinointia koskevia vaatimuksia yhteisön oikeudessa asetettujen vaatimusten lisäksi.

32 – Puolan hallituksen kirjalliset huomautukset, 14 kohta.

33 – Vastaavasti Maurer, H., *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 11. painos, München, 1997, 8 §, s. 152, 8 kohta. Vrt. valtion vastuuta koskevaan oikeuteen liittyen Nettesheim, M., *Die mitgliedstaatliche Durchführung von EG-Richtlinien*, Berliini, 1999, s. 43, jossa vaaditaan ”suojaa ansaitsevan subjektiivisen edun edistämistä riittävän ilmeisellä tavalla”, jotta voitaisiin hyväksyä oletus, jonka mukaan direktiivillä annetaan subjektiivinen oikeus. Nettesheim ei pidä riittävänä sitä, että ”täytäntöönpanosäännös sivuaa kansalaisen etuja”. Hänen mielestään sekään ei riitä, että direktiivin säännöksestä johtuva teko ”koskee yksityisten oikeussubjektien asioita tavalla, joka edistää heidän etujaan”. Tekijä siis erottaa toisistaan pelkät ”edut” ja ”oikeudet” (oikeudellisesti suojaa ansaitsevina etuina). Ks. Beljin, S., *Staatshaftung im Europarecht*, Köln, 2000, s. 139, jonka mukaan alun perin suppeampi subjektiivisen oikeuden käsite nähdään nykyään yläkäsitteenä, joka käsittää oikeudet suppeassa merkityksessä sekä oikeudellisesti suojatut edut ja oikeudelliset asemat. Beljin katsoo, että ”pelkästään taloudelliset, poliittiset, esteettiset ja muut edut” on erotettava oikeudellisista eduista. Edulla ei ole oikeudellista suojaa silloin, kun kyseessä on pelkkä oikeudellinen heijastusvaikutus eli oikeussäännön pelkästään tosiasiallinen vaikutus, jota ei ole tarkoitettu normatiiviseksi, pelkkä ”heijastuma”.

34 – Yhteisöjen tuomioistuin käyttää yleensä ”yksilöllisen oikeuden” käsitettä, jolla ei kuitenkaan ilmeisesti tarkoiteta mitään muuta kuin ”subjektiivista oikeutta”. Ks. Alexy, R., *Theorie der Grundrechte*, Baden-Baden, 1985, s. 164, jossa subjektiivisten oikeuksien katsotaan oikeusteoreettisesti tarkoittavan oikeudellisia asemia ja suhteita. Alexy viittaa Bernhard Windscheidin ja Rudolf von Jheringin oikeusteoreettisiin lähestymistapoihin. Windscheidin mukaan subjektiivinen oikeus on ”oikeusjärjestyksen antamaa tahdonvoimaa tai tahdonvaltaa”, Jheringin mukaan subjektiiviset oikeudet ovat ”oikeudellisesti suojattuja etuja”. Näistä teorioista käyty keskustelu on johtanut lukemattomiin ns. yhdistelmäteorioihin. Yhtäältä subjektiivinen oikeus määritellään oikeudelliseksi vallaksi, joka on annettu yksityiselle oikeussubjektille oikeusjärjestyksessä ja jonka tarkoituksena on toimia keinona inhimillisten etujen tyydyttämiseksi. Georg Jellinek puolestaan määrittelee sen ”oikeusjärjestyksessä tunnustetuksi ja suojatuksi inhimilliseksi tahdonvoimaksi, joka kohdistuu johonkin tavaraan tai etuun”. Ks. edellä alaviitteessä 33 mainittu Maurer, H., 8 §, s. 149, 2 kohta, jonka mukaan subjektiivinen julkinen oikeus on kansalaisen näkökulmasta ”yksityiselle oikeussubjektille julkisoikeuden nojalla annettu oikeudellinen valta ajaa omia etujaan vaatimalla valtiota toimimaan tietyllä tavoin”.

C *Toisen kysymyksen arviointi*

74. Bundesgerichtshofin toinen ennakkoratkaisukysymys koskee sitä, että jos kyseisille henkilöille ei anneta oikeuksia mainituissa direktiiveissä, voivatko he vedota EY 28 artiklan mukaisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden loukkaamiseen yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun perustelemiseksi.

1. Perusvapaudet subjektiivisina julkisina oikeuksina

75. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä tunnustetaan, että perusvapauksia koskevista primaarioikeuden määräyksistä voidaan johtaa subjektiivisia oikeuksia. Perusvapaudet eivät luo ainoastaan objektiivista oikeutta vaan antavat yksityiselle oikeussubjektille myös oikeudellisen vallan vedota niihin sisältyviin normatiivisiin määräyksiin velvoitettuja oikeussubjekteja vastaan. Koska niillä luodaan kyseinen oikeusasema suhteessa julkiseen valtaan, niitä voidaan luonnehtia subjektiivisiksi julkisiksi oikeuksiksi. [35] Mikäli niitä on loukattu, niitä voidaan loogisesti käyttää valtion vastuun perustelemiseksi. Tämä pätee kiistattomasti esillä olevan asian kannalta ratkaiseviin tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskeviin määräyksiin. [36]

76. Yhteisöjen tuomioistuin katsoikin yhdistetyissä asioissa Brasserie du Pêcheur ja Factortame antamassaan tuomiossa, [37] että valtion vastuun ensimmäinen edellytys täyttyy myös EY 28 artiklan rikkomisen tapauksessa, sillä vaikka EY 28 artiklassa ”määrätään jäsenvaltioille kielto, siitä seuraa myös yksityisille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on suojeltava”.

77. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tämän toteamuksen asiassa Hedley Lomas antamassaan tuomiossa [38] ja laajensi sen samalla koskemaan yhteisön sisällä käytävää teuraseläinten kauppaa. Asian lähtökohtana oli oikeudenkäynti, jonka osapuolina olivat Hedley Lomas Ltd -niminen yritys ja Ministry

35 – Vastaavasti Kingreen, T. edellä alaviitteessä 18 mainitussa Calliessin ja Ruffertin toimittamassa teoksessa, 28–30 artikla, s. 578, 9 kohta sekä Kingreen, T., *Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, Berliini, 1999, s. 23 ja sitä seuraavat sivut.

36 – Ks. Müller-Graff, P.-C., *Kommentar über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (toim. Hans von der Groeben ja Jürgen Schwarze), Baden-Baden, 2003, nide 1, 28 artikla, s. 1065, 316 kohta, jossa todetaan, että jäsenvaltio on velvollinen korvaamaan vahingon, joka yksityiselle oikeussubjektille on aiheutunut siitä, että jäsenvaltio joko toteuttaa EY 28 artiklan vastaisia toimenpiteitä tai ei toteuta toimenpiteitä tavaroiden vapaan liikkuvuuden suojelemiseksi yksityisiin oikeussubjekteihin kohdistuvilta haitallisilta vaikutuksilta, mikäli yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun muut edellytykset täyttyvät.

37 – Edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 54 kohta.

38 – Edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Hedley Lomas, tuomion 27–29 kohta, jossa viitataan asiaan 83/78, Pigs Marketing Board, tuomio 29.11.1978 (Kok. 1978, s. 2347, Kok. Ep. IV, s. 265, 66 ja 67 kohta, jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ETY:n perustamissopimuksen 30 ja 34 artiklan määräyksiä sekä asetuksen N:o 2795/75 säännöksiä ”sovelletaan sellaisenaan ja että niissä näin ollen perustetaan yksilöille oikeuksia, joita jäsenvaltioiden tuomioistuinten on suojattava”.

of Agriculture, Fisheries and Food (Englannin ja Walesin maatalous-, kalastus- ja elintarvikeasiainministeriö) ja jonka kohteena on ministeriön kieltäytyminen myöntämästä Hedley Lomasin hakemaa vientilisenssiä elävien, teurastettaviksi tarkoitettujen lampaiden viemiseksi Espanjaan. Yhteisöjen tuomioistuin perusteli päätöksensä toteamalla, että Espanjan teurastamoissa ei noudatettu näiden eläinten osalta teurastettavien eläinten tainnutuksesta annettua direktiiviä 74/577/ETY. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kieltäytyminen vientilisenssin myöntämisestä on EY 28 artiklan vastainen viennin määrällinen rajoitus, eikä sitä voida perustella vetoamalla EY 30 artiklaan, ja totesi selvästi, että EY 28 artiklasta seuraa oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille. Kun otetaan huomioon se, että Yhdistynyt kuningaskunta oli yhteisön oikeutta rikkoessaan tilanteessa, jossa se ei joutunut tekemään lainsäädäntöön liittyviä valintoja ja jossa sen harkintavalta oli olematon, yhteisöjen tuomioistuin piti pelkästään primaarioikeuden rikkomista riittävän ilmeisenä rikkomisena.

78. On kuitenkin tarkasteltava vielä sitä, voivatko asianomistajat vedota primaarioikeuteen, jos kyseisellä alalla on annettu yhdenmukaistamisdirektiivi, ja onko kyseinen direktiivi lopullinen viitekehys jäsenvaltion velvoitteiden arvioimiseksi ja tarvittaessa jäsenvaltion mahdollisen vastuun arvioimiseksi. Tässä yhteydessä on syytä viitata asiassa komissio vastaan Saksa annettuun tuomioon,[39] jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että kastroimattomien karjujen voimakkaan sukupuolihajun tunnistamista koskevat säännökset on jo yhdenmukaistettu.

39 – Ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomion 29 ja 36 kohta.

2. Johdetun oikeuden soveltamisen ensisijaisuus

79. Välitöntä primaarioikeuteen sisältyviin perusvapauksien takeisiin vetoamista vastaan saattaa puhua yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenevä näkemys, jonka mukaan silloin, kun yhdenmukaistaminen on tietyllä alalla toteutettu yhteisön tasolla täydellisesti direktiivin avulla, kaikkea kyseistä alaa koskevaa kansallista lainsäädäntöä on tarkasteltava tämän direktiivin säännösten valossa eikä perustamissopimuksen määräysten valossa.[40] Yhteisöjen tuomioistuin kiinnitti tässä yhteydessä huomiota siihen, että direktiivejä ja koko yhteisön johdettua oikeutta on tulkittava tavaroiden vapaata liikkuvuutta koskevien perustamissopimuksen määräysten valossa.

80. Vastoin aiempaa oikeuskäytäntöään yhteisöjen tuomioistuimella on nykyään tapana sulkea pois paitsi nimenomaisesti vetoaminen EY 30 artiklan myötä primaarioikeuteen kirjattuihin oikeuttamisperustei-

40 – Asia 5/77, Tedeschi, tuomio 5.10.1977 (Kok. 1977, s. 1555, 35 kohta); asia 227/82, Van Bennekom, tuomio 30.11.1983 (Kok. 1983, s. 3883, 35 kohta); asia C-37/92, Vanacker ja Lesage, tuomio 12.10.1993 (Kok. 1993, s. I-4947, 9 kohta); asia C-323/93, Centre d'insémination de la Crespelle, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-5077, Kok. Ep. XVI, s. I-209, 31 kohta); yhdistetyt asiat C-427/93, C-429/93 ja C-436/93, Bristol-Myers Squibb ym., tuomio 11.7.1996 (Kok. 1996, s. I-3457, 25 kohta); asia C-324/99, Daimler Chrysler, tuomio 13.12.2001 (Kok. 2001, s. I-9897, 32 kohta) ja asia C-322/01, Deutscher Apothekerverband, tuomio 11.12.2003 (Kok. 2003, s. I-14887, 64 kohta).

siin myös EY 28 artiklan käyttäminen arviointiperusteena. [41] Johdettu oikeus konkretisoi primaarioikeutta ja on tässä suhteessa ainoa kriteeri jäsenvaltion toiminnan arvioimiseksi. [42] Tästä syystä vetoaminen oikeuttamisperusteeseen ei tule kyseeseen. Tämä oikeuskäytäntö vahvistettiin viimeksi asioissa Deutscher Apothekerverband, [43] Radlberger Getränkegesellschaft [44] ja Denkavit [45] annetuissa tuomioissa. [46]

81. Aiemmin ratkaistuissa asioissa tarkasteltiin kansallisen lainsäädännön yhteensopivuutta yhteisön oikeuden kanssa eli kyse oli siitä, onko jäsenvaltio täyttänyt kyseisen direktiivin mukaiset velvoitteensa. En kuitenkaan katso, että yhteisöjen tuomioistuimen päätelmiä, joiden mukaan direktiivi on ainoa viitekehys, voitaisiin soveltaa myös esillä olevaan asiaan.

41 – Edellä alaviitteessä 40 mainittu asia Deutscher Apothekerverband, tuomion 65 kohta; asia C-309/02, Radlberger Getränkegesellschaft, tuomio 14.12.2004 (Kok. 2004, s. I-11763, 53 kohta) ja asia C-145/02, Denkavit, tuomio 13.1.2005 (Kok. 2005, s. I-51, 22 kohta).

42 – Näin myös Kingreen, T. edellä alaviitteessä 35 mainitussa Calliessin ja Ruffertin toimittamassa teoksessa, 28–30 artikla, 18 kohta, jossa johdettua oikeutta pidetään ”välineenä, jolla perusvapauksia koskevat takeet muotoillaan ja hahmotellaan unionin oikeusjärjestyksen kannalta ratkaisevalla tavalla konkreettisiksi, rajatuiksi oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi”.

43 – Edellä alaviitteessä 40 mainittu asia Deutscher Apothekerverband, tuomion 65 kohta.

44 – Edellä alaviitteessä 41 mainittu asia Radlberger Getränkegesellschaft, tuomion 53 kohta.

45 – Edellä alaviitteessä 41 mainittu asia Denkavit, tuomion 22 kohta.

46 – Ks. edellä alaviitteessä 35 mainittu Kingreen, T. edellä alaviitteessä 18 mainitussa Calliessin ja Ruffertin toimittamassa teoksessa, 28–30 artikla, s. 151, 18 kohta, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin käsittelee perusvapauksien ja yhteisön johdetun oikeuden välistä suhdetta useimmiten ongelmana, joka koskee haitallisen vaikutuksen oikeuttamista. Kingreenin mukaan vetoaminen oikeuttamisperusteisiin ei toimivallan puuttuessa jäsenvaltioilta tule kyseeseen, mikäli asiaa säännellään johdetussa oikeudessa. Kingreen kuitenkin huomauttaa, että varsinkin viimeaikaisessa oikeuskäytännössään yhteisöjen tuomioistuin on tarkastellut kysymystä myös soveltamisalan näkökulmasta.

82. Esillä olevassa asiassa direktiivit, joita vastaaja on rikkonut, koskevat ainoastaan eläinlääkärintarkastusten menettelynäkökohtia. Mikäli direktiivillä säännellään ainoastaan menettelyyn liittyviä yksityiskohtia, [47] mielestäni ei voida olettaa, että yhteisön lainsäätäjä olisi näillä direktiiveillä halunnut muotoilla myös unionin kansalaisten oikeuksia ja siten viedä heiltä mahdollisuuden vedota oikeuteensa EY 28 artiklan mukaiseen tavaroiden vapaaseen liikkuvuuteen.

83. Tässä ehdotettuun tulkintaan ei myöskään liity sitä riskiä, että yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja valtion vastuun edellytyksiä kierrettäisiin. Kun direktiivissä ei prosessioikeudellisen luonteensa vuoksi anneta subjektiivisia oikeuksia, sen säännösten rikkomisesta ei nimittäin sinänsä seuraa oikeutta yhteisön oikeuden mukaiseen valtion vastuuseen. Pikemminkin on tutkittava tarkoin, johtaako kyseisten prosessioikeudellisten säännösten rikkominen myös EY 28 artiklan mukaista markkinoillepääsyä koskevan unionin kansalaisen subjektiivisen oikeuden rikkomiseen. Kansallisen tuomioistuimen on tutkittava tämä esillä olevassa asiassa. Toisin kuin Saksan hallitus esittää, direktiivin säännöksen rikkominen ei siis johda automaattisesti EY 28 artiklan rikkomiseen, joten hallitsematonta suurta jäsenvaltioiden vastuun riskiä ei ole.

47 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 71 kohta.

3. Päätelmä

84. Näin ollen toiseen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että tanskalaiset sianlihan tuottajat ja markkinoille luovuttajat voivat vedota EY 28 artiklan mukaisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden loukkaamiseen yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun perustelemiseksi. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on kuitenkin tutkia, johtaako direktiivin säännösten rikkominen, kun direktiivissä ei anneta subjektiivisia oikeuksia, EY 28 artiklan mukaista markkinoillepääsyä koskevan unionin kansalaisen oikeuden rikkomiseen.

D *Kolmatta ja neljättä kysymystä koskeva ennakkokysymys*

85. Kolmas ja neljäs kysymys koskevat yhteisön oikeuden vaikutuksia kansallisiin vanhentumissäännöksiin. Ennakkoratkaisupyynnöstä [48] käy kuitenkin ilmi, että Bundesgerichtshof pyytää yhteisöjen tuomioistuinta ensiksi vastaamaan ennakkokysymykseen, joka koskee sitä, onko vanhan BGB:n 852 §:n 1 momentin mukaisen kolmen vuoden vanhentumisajan soveltaminen ristiriidassa yhteisön oikeuden mukaisten vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden kanssa.

48 – Bundesgerichtshofin ennakkoratkaisupyyntö 12.10.2006, s. 20, 24 kohta.

1. Kansallisen lainsäätäjän toimivalta

86. Aluksi on syytä huomauttaa, että yhteisön oikeudessa ei yhteisöjen sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskevaa yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 46 artiklaa lukuun ottamatta säännellä vastuuta koskevien oikeuksien vanhentumista.

87. Yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella [49] on pikemminkin todettava, että jäsenvaltion on korvattava aiheutettu vahinko kansallisen oikeusjärjestyksen mukaisesti. Asiaa koskevan yhteisön sääntelyn puuttuessa kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan yksityisillä oikeussubjekteilla yhteisön oikeuden perusteella olevien oikeuksien täysimääräinen suojaaminen.

88. Tästä syystä yhteisöjen tuomioistuin on nimenomaisesti todennut, että kanneperusteiden esittämistä koskevien määräaikojen säätäminen veroasioissa [50] kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan. Tältä osin voidaan katsoa jäsenvaltioiden olevan toimivaltaisia myös säätämään määräajasta, jonka päätyttyä

49 – Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 37 ja 42 kohta.

50 – Asia C-261/95, Palmisani, tuomio 10.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4025, 27 ja 28 kohta); yhdistetyt asiat C-114/95 ja C-115/95, Texaco ja Olieselskabet Danmark, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4263, 46 kohta); asia C-188/95, Fantask, tuomio 2.12.1997 (Kok. 1997, s. I-6783, 47–49 kohta) ja asia C-231/96, Edis, tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. I-4951, 33 ja 34 kohta).

yhteisön oikeuden mukainen valtion vastuu vanhentuu, [51] riippumatta siitä, luokitellaanko se jäsenvaltion oikeusjärjestyksessä aineellisiin vai prosessuaalisiin kanteen tai vastuun edellytyksiin. [52]

asettaminen oikeussuojakeinojen käyttämiselle tarkoittaa sitä, että sovelletaan oikeusvarmuuden perustavanlaatuista periaatetta, minkä vuoksi määrä- ja vanhentumisajat sopivat yhteen yhteisön oikeuden kanssa, mikäli niiden soveltamista koskevat menettelytavat noudattavat vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita. [53]

2. Vastaavuus- ja tehokkuusvaatimukset

89. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että kohtuullisten määräaikojen

90. Vastaavuusperiaatteella tarkoitetaan ensinnäkin sitä, että kansallisissa lainsäädännöissä säädetyt vahingonkorvauksen aineelliset ja menettelylliset edellytykset eivät saa olla epäedullisempia kuin edellytykset, jotka koskevat samankaltaisia, ainoastaan jäsenvaltion sisäiseen oikeuteen perustuvia vaatimuksia. Tehokkuusperiaate puolestaan tarkoittaa sitä, että nämä edellytykset eivät myöskään saa olla sellaisia, että korvauksen saaminen on käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. [54]

51 – Vastaavasti Pestalozza, C., "Roß und Reiter: Art. 34 GG und die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung", *Gemeinwohl und Verantwortung: Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag*, Berliini, 2000, s. 291, jonka mukaan – mikäli yhteisön oikeudessa ja Saksan perustuslain 34 §:ssä ei säädetä yksityiskohdista – yhteisön oikeuden mukaiseen oikeuteen sovelletaan lisäksi Saksan oikeutta. Pestalozza viittaa myötävaikutusta koskeviin siviilioikeuden säännöksiin ja vanhentumissäännöksiin. Ks. Gellermann, *EUV/EGV* (toim. Rudolf Streinz), München, 2003, nide 57, 288 artikla, 56 kohta, jonka mukaan määräaika, jonka päätyttyä oikeus korvaukseen vanhentuu, määräytyy kansallisen oikeuden asiaa koskevien säännösten perusteella. Hänen mukaansa on kiellettyä nojautua yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 46 artiklaan, koska yhteisön oikeudessa säädetään korvausoikeudesta, joka saa konkreettisen muotonsa kansallisessa oikeudessa. Tältä osin jäsenvaltioiden tehtävänä on määrittää vanhentumisajat yksityiskohtaisesti edellyttäen ainoastaan, että tehokkuusperiaatteen ja syrjintäkiellon vaatimukset täyttyvät. Samaan tapaan myös edellä alaviitteessä 7 mainittu Hidien, J., s. 71. Ks. Kischel, U., "Gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung zwischen Europarecht und nationaler Rechtsordnung", *Europarecht*, nro 4, 2005, s. 450, jonka mukaan vanhentumisajat kuuluvat jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden piiriin prosessioikeuden alalla riippumatta siitä, pidetäänkö näitä määräaikoja kansallisen oikeuskäsityksen mukaan prosessuaalisina vaiko aineellisina.

52 – Saksan oikeuden mukaan määräaika ja vanhentuminen eroavat toisistaan vaikutuksensa perusteella. Määräaikaa sovellettaessa oikeus päättyy määräajan päätyttyä kun taas vanhentumisella voidaan perustella ainoastaan oikeus kieltäytyä etuuden myöntämisestä. Määräajan päättyminen on otettava riita-asiassa huomioon viran puolesta, vanhentumisaika sen sijaan ainoastaan vastaväitteen perusteella. Vanhentuminen koskee ainoastaan vaateita (BGB:n 194 §) ja määräaika puolestaan myös muita oikeuksia, erityisesti muotoamisoikeuksia, mutta poikkeuksellisesti myös vaateita (ks. Palandt ja Heinrichs, H., *Bürgerliches Gesetzbuch*, 64. painos, München, 2005, 194 §:ää edeltävä yleiskatsaus, 13 kohta).

53 – Asia 33/76, Rewe, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 1989, Kok. Ep. III, s. 271, 5 kohta); asia 45/76, Comet, tuomio 16.12.1976 (Kok. 1976, s. 2043, 13 ja 16 kohta); edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 43 kohta; asia C-312/95, Peterbroeck, tuomio 14.12.1995 (Kok. 1995, s. I-4599, 14 ja 15 kohta); edellä alaviitteessä 50 mainittu asia Palmisani, tuomion 27 kohta; asia C-126/97, Eco Swiss, tuomio 1.6.1999 (Kok. 1999, s. I-3055, 45 kohta); yhdistetyt asiat C-52/99 ja C-53/99, Camarotto ja Vignone, tuomio 22.2.2001 (Kok. 2001, s. I-1395, 28 ja 30 kohta); asia C-453/99, Courage ja Crehan, tuomio 20.9.2001 (Kok. 2001, s. I-6297, 29 kohta) ja yhdistetyt asiat C-295/04–C-298/04, Manfredi ym., tuomio 13.7.2006 (Kok. 2005, s. I-6619, 62 kohta). Vastaavasti myös Von Bogdandy, A., *Das Recht der Europäischen Union* (toim. Eberhard Grabitz ja Meinhard Hilf), nide I, München, 2007, 10 artikla, 48, 54 ja 54 a kohta.

54 – Edellä alaviitteessä 5 mainitut yhdistetyt asiat Francovich ym., tuomion 41–43 kohta; edellä alaviitteessä 9 mainittu asia Norbrook Laboratories, tuomion 111 kohta ja asia C-224/01, Köbler, tuomio 30.9.2003 (Kok. 2003, s. I-10239, 58 kohta).

91. Sen konkreettinen valvonta, onko kansallinen menettelysääntö edellä mainittujen edellytysten mukainen, kuuluu periaatteessa kansallisille tuomioistuimille, sillä EY 10 artiklassa vahvistetun yhteistyöperiaatteen perusteella kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on turvata yhteisön oikeuden oikeussääntöjen välittömään oikeusvaikutukseen perustuva yksityisten oikeussubjektien oikeussuoja. Jos kansallinen tuomioistuin toteaa, että kansallinen sääntö ei tässä suhteessa ole yhteisön oikeuden mukainen, sen on oltava soveltamatta sitä. [55]

92. Edellä mainittujen edellytysten täyttymisen abstrakti valvonta sitä vastoin kuuluu yhteisöjen tuomioistuimelle, jonka velvollisuutena on EY 234 artiklassa määrätyn ennakkoratkaisumenettelyn yhteydessä varmistaa yhteisön oikeuden yhdenmukainen soveltaminen. [56]

93. Vastaavuusperiaatteen noudattamisen osalta katson, että vanhan BGB:n 852 §:n 1 momentin mukaisen kolmen vuoden vanhentumisajan säätämisessä ei ole mitään epäilyttävää, sillä yhteisön tilanteita käsitellään kansallisen tuomioistuimen antamien tietojen mukaan ilmeisesti aivan samalla tavalla kuin sisäisiä tilanteita.

94. Tehokkuusperiaatteen noudattamisen osalta ei ole havaittavissa, missä määrin kolmen vuoden vanhentumisaika tekisi yhteisön oikeudessa annettujen oikeuksien käyttämisestä vaikeampaa tai jopa mahdotonta, [57] koska yhteisöjen tuomioistuin toisaalta pitää kansallisia määrä- ja vanhentumisaikoja yhteisön oikeuden mukaisina ja toisaalta katsoi asiassa Palmisani antamassaan tuomiossa [58] yhden vuoden määräajan vahingonkorvauskanteen nostamiselle yhteisön oikeuden nykytilassa hyväksyttäväksi. Sama koskee kahden, [59] kolmen [60] ja viiden [61] vuoden määrä- tai vanhentumisajan soveltamista perusteettoman edun palauttamista koskeviin kanteisiin.

3. Päätelmä

95. Näin ollen on todettava, että kolmen vuoden määräaika, jonka päätyttyä yhteisön oikeuden mukainen valtion vastuu vanhentuu, ei riko yhteisön oikeuden

55 – Samoin totesi jo julkisasiamies Cosmas asiassa C-261/95, Palmisani, 23.1.1997 antamassaan ratkaisuehdotuksessa (Kok. 1997, s. I-4025, 20 kohta).

56 – Ks. edellä alaviitteessä 55 mainittu julkisasiamies Cosmasin ratkaisuehdotus asiassa Palmisani, 21 kohta, sekä edellä alaviitteessä 50 mainittu tuomio samassa asiassa, 33 kohta.

57 – Tälle näkemykselle löytyy kannatusta oikeuskirjallisuudessa. Ks. esim. edellä alaviitteessä 7 mainittu Gellermann, 288 artikla, 56 kohta; edellä alaviitteessä 7 mainittu Hidien, J., s. 72; Schwarzenegger, P., *Staatshaftung – Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben und ihre Auswirkungen auf nationales Recht*, Wien, 2001, s. 137 ja Ossenbühl, F., *Staatshaftungsrecht*, 5. Auflage, München, 1998, s. 520, joissa ei pidetä kolmen vuoden vanhentumisaikaa yhteisön oikeuden vastaisena. Ks. myös työryhmien *Study Group on a European Civil Code* ja *Research Group on EC Private Law (Acquis Group)* laatima *Draft Common Frame of Reference*, jonka III osan 7:201 kohdassa mainitaan kolmen vuoden pääsääntöinen vanhentumisaika (ks. *Principles, Definitions and Model Rules of European Private Law – Draft Common Frame of Reference, Interim Outline Edition* (toim. Christian von Bar ym.), München, 2008, s. 185).

58 – Edellä alaviitteessä 50 mainittu asia Palmisani.

59 – Edellä alaviitteessä 53 mainitut yhdistetyt asiat Camarotto ja Vignone, tuomion 30 kohta.

60 – Edellä alaviitteessä 50 mainittu asia Edis.

61 – Asia C-90/94, Haahr Petroleum, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. 4085, 49 kohta) ja edellä alaviitteessä 50 mainittu asia Fantask, tuomion 49 kohta.

mukaisia vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.

E *Kolmannen kysymyksen arviointi*

1. Ennakkoratkaisukysymyksen merkitys pääasian ratkaisemisen kannalta

96. Bundesgerichtshofin kolmas kysymys koskee sitä, katkeaako direktiivin puutteellisesta täytäntöönpanosta johtuvia vahinkoja koskevan valtion vastuun vanhentuminen tai onko vanhentumisajan kuluminen keskeytyksissä, jos komissio aloittaa EY 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn kyseistä valtiota vastaan, mikäli ei ole olemassa tehokasta kansallista oikeussuojakeinoa, jolla voitaisiin pakottaa jäsenvaltio panemaan direktiivi täytäntöön.

97. Ennakkoratkaisupyynnöstä käy ilmi, että EY 226 artiklan mukainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely Saksan liittotasavaltaa vastaan aloitettiin 27.3.1996 ja se päättyi 12.11.1998 annettuun vahvistustuomioon. Asianomistajat tiesivät ensimmäisistä vahingollisista seurauksista jo vuonna 1993 mutta vaativat vahingonkorvausta kanneteitse vasta joulukuussa 1999. Jos lähtökohtana on – Bundesgerichtshofin olettamalla tavalla – viranomaisen vastuuseen Saksan oikeuden mukaan sovellettava vanhan BGB:n 852 §:n 1 momentin mukainen kolmen vuoden vanhentumisaika [62] ja jos käytetään kriteerinä tietoisuutta seikoista, joiden perusteella viranomaisen vastuuseen perustuvan korvauskanteen nostamista olisi voitu pitää todennäköisenä, vanhentumisajan on Bundesgerichtshofin mukaan katsottava alkaneen vuoden 1996 puolivälissä. [63] Korvausoikeuden vanhentumisen mahdollisuutta ei näin ollen voida sulkea pois. Pääasian ratkaisemisen kannalta onkin merkityksellistä se, vaikuttiko komission nostama jäsenyysvelvoitteiden

62 – Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden tulee yhteisön oikeuden täydellisen soveltamisen takaamiseksi saattaa lainsäädäntönsä yhdenmukaiseksi yhteisön oikeuden kanssa, mutta jäsenvaltioiden on lisäksi tehtävä se siten, että ne antavat säännöksiä, jotka ovat riittävän täsmällisiä, selkeitä ja transparentteja, jotta yksityiset oikeussubjektit voivat tuntea oikeutensa ja myös vedota niihin kansallisissa tuomioistuimissa (vrt. direktiivien osalta asia C-360/87, komissio v. Italia, tuomio 28.2.1991, Kok. 1991, s. I-791, 12 kohta ja asia C-220/94, komissio v. Luxemburg, tuomio 15.6.1995, Kok. 1995, s. I-1589, 10 kohta; ks. myös asia C-162/99, komissio v. Luxemburg, tuomio 18.1.2001, Kok. 2001, s. I-541, 22–25 kohta ja asia C-478/01, komissio v. Luxemburg, tuomio 6.3.2003, Kok. 2003, s. I-2351, 20 kohta). Kuten esitin asiassa C-319/06, komissio v. Luxemburg, 13.9.2008 antamassani ratkaisuehdotuksessa (Kok. 2008, s. I-4323, 75 kohta), tätä periaatetta sovelletaan varsinkin silloin, kun jäsenvaltion lainsäädännössä asetetaan yksilöille velvollisuuksia ja niiden noudattamatta jättämisestä uhataan seuraamuksilla. Mielestäni oikeudellisen tilanteen on kuitenkin oltava selkeä myös sovellettavien vanhentumissäännösten osalta, jotta yhteisön oikeuden vastaisesta jäsenvaltion toiminnasta kärsinyt asianomistaja voi vedota valtion vastuuseen, ennen kuin se vanhentuu. Bundesgerichtshof katsoo, että vanhan BGB:n 852 §:n 1 momenttia on sovellettava ja että yhteisön oikeuden mukaiseen valtion vastuuseen sovelletaan Saksan oikeuden mukaan viranomaisen vastuuta koskevia säännöksiä, joiden mukainen vanhentumisaika on kolme vuotta, eikä esimerkiksi niin sanotun ”pakkolunastamiseen rinnastettavissa olevan toimenpiteen” periaatteita, joiden mukainen vanhentumisaika on 30 vuotta. Bundesgerichtshof viittaa ennakkoratkaisupyynnön 23 kohdassa oikeuskirjallisuudessa vallitsevaan näkemykseen. Ks. myös Schulze, G., ”Staatshaftung (Art. 288 EGV, § 839 BGB)”, *Zivilrecht unter europäischem Einfluss* (toim. Martin Gebauer ja Thomas Wiedmann), Stuttgart, 2005, 16 luku, s. 649, 29 kohta, jonka mukaan on sovellettava viranomaisen vastuuta koskevia rikosoikeudellisia säännöksiä.

63 – Ks. Bundesgerichtshofin ennakkoratkaisupyyntö 12.10.2006, 33 ja 42 kohta. Bundesgerichtshof perustelee kantaansa vahingonkorvausvaatimuksiin sovellettavien vanhentumisaikojen laskemista koskevalla Saksan korkeimman oikeuden oikeuskäytännöllä sekä oikeuskirjallisuudessa vallitsevalla näkemyksellä. Se katsoo, että kantajan olisi voitu olettaa nostavan vahingonkorvauskanteen jo vuoden 1996 puolivälissä, minkä vuoksi vanhentumisaika alkoi kulua tästä ajankohdasta. Bundesgerichtshof pitää ratkaisevana toisaalta asianomistajan tietoisuutta vahingollisista seurauksista (34 kohta), toisaalta myös sitä, että vahingot aiheutuivat useista toistetuista teoista eivätkä yhdestä jatketusta teosta (42 kohta).

noudattamatta jättämistä koskeva kanne vanhentumisajan kulumiseen.

2. Jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely objektiivisen laillisuusvalvonnan järjestelmänä

98. Aluksi on syytä muistuttaa siitä, että yhdistetyissä asioissa Brasserie du Pêcheur ja Factortame annetun tuomion [64] mukaan jäsenvaltion vastuun syntyminen ei riipu siitä, onko kyseinen rikkominen todettu EY 226 artiklan mukaisessa menettelyssä.

99. Lisäksi katson, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn erityistehtävä estää sen, että jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva kanne keskeyttäisi tai katkaisisi vastuun vanhentumisajan kulumisen. Toisin kuin kansallisessa tuomioistuimessa käytävässä oikeudenkäynnissä, EY 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn tarkoituksena ei ole subjektiivisten etujen suojelu vaan kyseessä on pikemminkin objektiivista laillisuusvalvontaa koskeva menettely, [65] joka antaa komissiolle valtuudet puuttua asiaan yhteisön yleisen edun nimissä jäsenvaltioiden rikottua objektiivista yhteisön oikeutta, jolloin ei edellytetä komission omien oikeuksien tai unionin kansalaisten oikeuksien loukkaamista. [66]

100. Kun otetaan huomioon komission asema perustamissopimuksen noudattamisen valvojana, komissio yksin on näin ollen toimivaltainen päättämään, mikä on sopiva hetki jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamiseksi ja minkä asianomaisen jäsenvaltion tekemisen tai tekemättä jättämisen perusteella menettely on aloitettava. [67] Komissio voi käyttää harkintavaltaansa ilman, että yksityisillä oikeussubjekteilla olisi oikeutta vaatia siltä tietynsisältöistä ratkaisua. Erityisesti on todettava, että yksityiset oikeussubjektit eivät voi vaatia EY 226 artiklan mukaisen menettelyn aloittamista eivätkä varsinkaan kanteen nostamista yhteisöjen tuomioistuimessa. Ne eivät myöskään voi nostaa EY 230 artiklan neljännen kohdan mukaista kumoamiskannetta, jonka perusteena on komission kieltäytyminen toimenpiteen toteuttamisesta. [68]

64 – Edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 54 kohta.

65 – Ks. Cremer, W., edellä alaviitteessä 18 mainitussa Calliess ja Ruffertin toimittamassa teoksessa, 226 artikla, s. 1979, 2 kohta, jossa puhutaan ”objektiivisesta oikeudellisesta valvontamenettelystä”. Ks. Lenaerts, K., ”The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union”, *Common Market Law Review*, 2007, nro 6, s. 1636, jossa muistutetaan, että EY 226 artiklan mukaisessa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä on todeta, onko jäsenvaltio toiminut yhteisön oikeuden vastaisesti. Tekijä ei perustellusti mainitse subjektiivisten etujen suojelemista menettelyn tarkoituksena.

66 – Asia 167/73, komissio v. Ranska, tuomio 4.4.1974 (Kok. 1974, s. 359, Kok. Ep. II, s. 259, 15 kohta); asia C-422/92, komissio v. Saksa, tuomio 10.5.1995 (Kok. 1995, I-1097, 16 kohta) ja asia C-431/92, komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995 (Kok. 1995, s. I-2189, 21 kohta).
Ks. tältä osin asia C-503/04, komissio v. Saksa, ratkaisuehdotus 28.3.2007 (Kok. 2007, s. I-6153, 55 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan komission ei EY 226 artiklaan perustuvaa toimivaltaansa käyttäessään tarvitse näyttää toteen oikeussuojan tarvetta (vrt. asia C-33/04, komissio v. Luxemburg, tuomio 8.12.2005, Kok. 2005, s. I-10629, 65 kohta; asia C-333/99, komissio v. Ranska, tuomio 1.2.2001, Kok. 2001, s. I-1025, 23 kohta; asia C-394/02, komissio v. Kreikka, tuomio 2.6.2005, Kok. 2005, s. I-4713, 14 ja 15 kohta ja yhdistetyt asiat C-20/01 ja C-28/01, komissio v. Saksa, tuomio 10.4.2003, Kok. 2003, s. I-3609, 29 kohta). Komission tehtävänä on yleisen edun mukaisesti viran puolesta huolehtia siitä, että jäsenvaltiot noudattavat yhteisön oikeutta, ja saada yhteisöjen tuomioistuin toteamaan siihen perustuvien velvollisuuksien mahdolliset noudattamatta jättämiset niiden lopettamiseksi.

67 – Ks. edellä alaviitteessä 66 mainittu asia komissio v. Saksa, tuomio 11.8.1995, 22 kohta.

68 – Vrt. asia 247/87, Star Fruit v. komissio, tuomio 14.2.1989 (Kok. 1989, s. 291, 11 kohta) ja asia C-87/89, Société nationale interprofessionnelle de la tomate ym. v. komissio, tuomio 17.5.1990 (Kok. 1990, s. I-1981, 6 kohta). Asia T-575/93, Koelman v. komissio, tuomio 9.1.1996 (Kok. 1996, s. II-1, 71 kohta).

101. Se, että yksityinen oikeussubjekti ei voi oikeusteitse pakottaa aloittamaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä, sekä tästä johtuva epätietoisuus menettelyn aloittamisesta ja täsmällisestä ajankohdasta, mielestäni estävät sen, että vanhentumisen keskeytyminen tai katkeaminen olisi kytköksissä komission nostamaan jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaan kanteeseen, sillä vanhentumisen keskeyttämisellä oikeussuojakeinoin nimenomaan pyritään estämään se, että velkoja menettää ajan kulumisen vuoksi oikeutensa, vaikka on jo vedonnut siihen oikeusteitse.[69] Tämä kuitenkin edellyttää, että velkoja tosiasiallisesti käyttää oikeussuojakeinoja hyväkseen. Jos komission nostamassa jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa kanteessa ei ole kyse tosiasiallisesta oikeussuojakeinojen käyttämisestä, koska sillä – kuten edellä totesin – ei pyritä subjektiivisten etujen suojelemiseen, on vaikea nähdä, miksi sillä olisi vanhentumisen keskeyttävä tai katkaiseva vaikutus.

3. Valtion vastuun ensisijaisuuden tarpeellisuus

102. Pidän merkityksettömänä sitä, puuttuuko – kuten kansallinen tuomioistuin tältä osin lisää – tehokas kansallinen oikeussuojakeino, jonka avulla asianomistajat voisivat välittömästi eivätkä valtion vastuun perusteella pakottaa jäsenvaltion korjaamaan oikeuden rikkomisen, johon valtion vastuu perustuu.

103. Tässä yhteydessä on nimittäin otettava huomioon, että yhtäältä vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden tarkoituksena on estää yhteisön tilanteiden epäedullinen kohtelu. Toisaalta niissä ei vaadita yhteisön tilanteiden kohtelemista kansallisia tilanteita paremmin. Jos jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla menettelyllä katsottaisiin olevan oikeusvaikutuksia kansalliseen menettelyyn, kyseessä olisi parempi kohtelu siihen liittyvän vanhentumisen keskeytymisen tai katkeamisen perusteella.

4. Päätelmä

104. Kolmanteen ennakkoratkaisukysymykseen on siis vastattava, että jäsenvaltioiden valtion vastuuta koskevat yhteisön oikeuden periaatteet ja EY 226 artikla eivät edellytä, että kansallisessa oikeudessa säädetty yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun vanhentuminen katkeaa EY 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisen myötä tai että vanhentumisajan kuluminen on keskeytyksissä kyseisen menettelyn loppumiseen asti.

69 – Ks. edellä alaviitteessä 52 mainittu Palandt ja Heinrichs, H., 204 §, 1 kohta, ja 194 §:ää edeltävä yleiskatsaus, 10 kohta, jonka mukaan velkojalla on vanhentumisen tarkoituksen mukaisesti oltava mahdollisuus estää vanhentuminen vetoamalla oikeuteensa. Mikäli velkoja jättää tämän mahdollisuuden käyttämättä ajoissa, vanhentumisesta seuraava oikeuden menetys on perusteltu.

F *Neljännen kysymyksen arviointi*

1. Alustavia huomautuksia

105. Neljäs ennakkoratkaisukysymys koskee sitä, alkaako direktiivin virheelliseen täytäntöönpanoon perustuvaan valtion vastuuseen sovellettava vanhentumisaika kulua sovellettavasta kansallisesta laista riippumatta vasta silloin, kun direktiivi on kokonaisuudessaan saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, vai voiko vanhentumisaika alkaa kansallisen lain mukaan kulua jo silloin, kun ensimmäiset vahingolliset seuraukset ovat syntyneet ja muut vahingolliset seuraukset ovat arvattavissa. Siinä tapauksessa, että täydellinen täytäntöönpano vaikuttaa vanhentumisajan alkamiseen, kansallinen tuomioistuin haluaa tietää, päteekö tämä yleisesti vaiko vain silloin, kun direktiivissä annetaan oikeuksia yksityisille oikeussubjekteille.

106. Koska yhteisö ei ole antanut säännöksiä vanhentumisaikojen laskemisesta, ratkaisevana pidetään kansallista oikeutta, jota sovellettaessa on puolestaan noudatettava sekä vastaavuus- että tehokkuusperiaatetta. Mikään ennakkoratkaisupyynnössä esitetty seikka ei viittaa siihen, että yhteisön oikeuden mukaista valtion vastuuta koskevaa oikeutta kohdeltaisiin menettelyllisesti toisin kuin vastaavia vahingonkorvausta koskevia oikeuksia, jotka liittyvät yksinomaan kansalliseen oikeuteen. Esillä olevan asian yksityiskohtainen tutkiminen kuuluu kuitenkin edelleen kansallisen tuomioistuimen toimivaltaan.

107. Näin ollen neljännen kysymyksen osalta on syytä tarkastella lähinnä tehokkuusvaatimusta. On tutkittava, tuleeko yhteisön oikeudessa annettujen subjektiivisten oikeuksien käyttämisestä käytännössä mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa, jos vanhentumisajan alkamisajankohdaksi ei määritellä ajankohtaa, jolloin direktiivi on kokonaisuudessaan saatettu asianmukaisesti osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

108. Tällä kannalla ei ilmeisesti ollut yksikään asianosainen lukuun ottamatta pääasian kantajaa. Asianosaiset pikemminkin katsovat, että yhteisön oikeudessa ei velvoiteta jäsenvaltiota säätelemään vanhentumisaikoja koskevia menettelytapoja siten, että vanhentumisaika alkaa kulua vasta siitä ajankohdasta, jolloin direktiivi on kokonaisuudessaan saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Asetan tämän näkemyksen etusijalle myös ottaen huomioon yhteisöjen tuomioistuimen tähänastisen oikeuskäytännön ja yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 46 artiklan mukaiseen vanhentumisaikaan tekemäni vertailun.

2. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntö

109. Yhteisöjen tuomioistuin on direktiivin vastaisesti kannettujen verojen ja maksujen palauttamista koskevien kanteiden yhteydessä katsonut yhteisön oikeuden mukaisiksi myös sellaiset kansalliset määräajat, jotka alkavat kulua ennen kyseisen direktiivin asianmukaista täytäntöönpanoa. [70]

110. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Emmott antamassaan tuomiossa, [71] 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 direktiivin säännösten mukaiset oikeutensa, on saatettu vireille liian myöhään. Kyseinen määräaika voi alkaa vasta siitä ajankohdasta, kun direktiivi on asianmukaisesti saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

111. Yhteisöjen tuomioistuin on kuitenkin myöhemmässä oikeuskäytännössä [72] selventänyt, että asiassa Emmott annetussa tuomiossa tehty ratkaisu oli perusteltavissa juuri tuon asian erityisillä olosuhteilla, koska pääasian kantaja menetti määräajan laiminlyömisen vuoksi kokonaan mahdollisuuden vedota yhteisön direktiiviin perustuvaan oikeuteensa tasa-arvoiseen kohteluun.

112. Lisäksi on todettava, että asiakirja-aineistosta ei käy ilmi, että Saksan viranomaisten toiminta yhdessä vanhan BGB:n 852 §:n 1 momentin kanssa olisi esillä olevassa asiassa asian Emmott tavoin johtanut siihen, että kantaja menetti mahdollisuuden vedota oikeuksiinsa kansallisissa tuomioistuimissa.

70 – Ks. esim. asia C-260/96, Spac, tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. I-4997, 32 kohta), jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että ”pääasiassa vallitsevan kaltaisissa olosuhteissa yhteisön oikeuden vastaista ei ole se, että jäsenvaltio ei palauta direktiivin vastaisesti kannettuja veroja tai maksuja sen vuoksi, että oikeus palautukseen on menetetty sellaisen kansallisen määräajan päättymisen vuoksi, joka alkaa kulua kyseisten verojen tai maksujen maksamispäivästä, ja näin on siitä riippumatta, onko direktiivi pantu asianmukaisesti täytäntöön kyseisenä ajankohtana”.

71 – Asia C-208/90, Emmott, tuomio 25.7.1991 (Kok. 1991, s. I-4269, Kok. Ep. XI, s. I-411, 21 ja 24 kohta). Tätä päätöstä perusteltiin sillä, että niin kauan kuin direktiiviä ei ole asianmukaisesti saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä, yksityisille oikeussubjekteille ei ole annettu mahdollisuutta saada tietää oikeuksistaan. Niinpä ainoastaan direktiivin asianmukainen saattaminen osaksi kansallista oikeusjärjestystä voi päättää tämän epävarmuuden. Tämän perusteella yhteisöjen tuomioistuin päätteli, että kansallisen oikeuden mukainen prosessuaalinen määräaika voi alkaa vasta siitä ajankohdasta, kun direktiivi on saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä.

72 – Yhdistetyt asiat C-279/96, C-280/96 ja C-281/96, Ansaldo Energia ym., tuomio 15.9.1998 (Kok. 1998, s. I-5025, 19–21 kohta); edellä alaviitteessä 70 mainittu asia Spac, tuomion 27–32 kohta; edellä alaviitteessä 50 mainittu asia Fantask, tuomion 50–52 kohta; edellä alaviitteessä 50 mainitut yhdistetyt asiat Texaco ja Olieselskabet Danmark, tuomion 48 kohta; edellä alaviitteessä 61 mainittu asia Haahr Petroleum, tuomion 52 kohta; asia C-410/92, Johnson, tuomio 6.12.1994 (Kok. 1994, s. I-5483, 26 kohta) ja asia C-338/91, Steenhorst-Neerings, tuomio 27.10.1993 (Kok. 1993, s. I-5475, 19 kohta).

3. Vertailu yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 46 artiklan mukaiseen vanhentumisaikaan

113. Tehokkuusperiaatteen vastaisena ei pidetä sitä, jos valtion vastuuseen sovellettava vanhentumisaika alkaa kulua ennen kuin kyseinen direktiivi on pantu asianmukaisesti täytäntöön, mihin viittaavat myös periaatteet, jotka koskevat EY 288 artiklan 2 kohdan mukaisen Euroopan yhteisön vahingonkorvausvastuun perusteella esitettävien vaatimusten määräaikoja. [73]

114. Yhteisöjen tuomioistuimet ovat nimittäin oikeuskäytännössään katsoneet, että yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 46 artiklassa tarkoitettu vanhentumisaika voi alkaa kulua vasta, kun kaikki vahingonkorvausvelvollisuuden perusteena olevat edellytykset ovat täyttyneet, ja että silloin kun kysymyksessä on lainsäädäntötoimesta aiheutuva vastuu, vanhentumisaika ei voi alkaa, ennen kuin tästä toimesta aiheutuvat vahingolliset seuraukset ovat syntyneet. [74] Tällöin pidetään ratkaisevana ajankohtaa, jolloin kantaja sai tietoonsa vahingon aiheuttaneen seikan. [75]

115. Tätä taustaa vasten ei voida väittää, että valtion vastuuta koskevien oikeuksien käyttämisestä tulee käytännössä suhteettoman vaikeaa tai jopa mahdotonta, jos määritelty vanhentumisajan alkamisajankohta edeltää ajankohtaa, jolloin direktiivi on kokonaisuudessaan saatettu osaksi kansallista oikeusjärjestystä. Nykyisin voimassa olevassa yhteisön oikeudessa ei siis vaadita, että vasta täydellisen täytäntöönpanon ajankohta olisi ratkaiseva. Vanhentumisajan alkamisajankohdan täsmällinen sääntely kuuluu pikemminkin kansallisen oikeuden piiriin. [76]

73 – Mielestäni on perusteltua ottaa huomioon sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun periaatteet myös vanhentumisaikojen määrittelyssä, varsinkin kun yhteisöjen tuomioistuin on nojautunut näihin periaatteisiin muotoillessaan yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun (ks. edellä alaviitteessä 7 mainittu Lenaerts, K., Arts, D. ja Maselis, I.). Yhteisön vastuu ja yhteisön oikeuden mukainen valtion vastuu ovat kumpikin syntyneet oikeuskäytännön myötä, ja yhteisöjen tuomioistuin on kehittänyt niitä rinnakkain. Näiden kahden vastuujärjestelmän toiminnallisesta samansuuntaisuudesta seuraa väistämättä arviointien yhdenmukaisuus, jollei muuta johdu jäsenvaltioiden toimivaltuuksista niiden pannessa täytäntöön yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun kansallisen oikeuden mukaisesti. Tämä onkin soveltamisedellytyksiä konkretisoitaessa johtanut oikeuskäytäntöä koskevien suuntaviivojen keskinäisiin vaikutuksiin (tätä mieltä on myös edellä alaviitteessä 62 mainittu Schulze, G., s. 638, 16 luku, 2 ja 3 kohta).

74 – Ks. yhdistetyt asiat 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 ja 5/81, Birra Wührer ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 27.1.1982 (Kok. 1982, s. 85, 10 kohta) ja asia 51/81, De Franceschi v. neuvosto ja komissio, tuomio 27.1.1982 (Kok. 1982, s. 117, 10 kohta), jonka mukaan yhteisöä vastaan nostetun vahingonkorvauskanteen tapauksessa vanhentumisaika ei voi alkaa kulua ennen kuin kaikki korvausvelvollisuuden perusteena olevat edellytykset täyttyvät eikä varsinkaan ennen kuin korvattava vahinko on syntynyt, sekä asia T-20/94, Hartmann v. neuvosto ja komissio, tuomio 16.4.1997 (Kok. 1997, s. II-595, 107 kohta) ja yhdistetyt asiat T-195/94 ja T-202/94, Quiller ja Heusmann, tuomio 9.12.1997 (Kok. 1997, s. II-2247, 114 kohta). Ks. myös asia C-51/05 P, komissio v. Cantina sociale di Dolianova, julkisasiamies Sharpstonin ratkaisuehdotus 22.11.2007 (Kok. 2008, s. I-5341, 94 kohta). Ks. Rengeling, H.-W., Middeke, A. ja Gellermann, M., *Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union*, München, 2003, 9 §, s. 202, 57 kohta, jonka mukaan sopimussuhteen ulkopuoliseen vastuuseen sovellettava vanhentumisaika alkaa kulua vasta kun kaikki korvausvelvollisuuden perusteena olevat edellytykset täyttyvät ja kun korvattava vahinko on syntynyt. Tekijöiden mukaan ratkaisevana pidetään ajankohtaa, jolloin kantaja sai tietoonsa vahingon aiheuttaneen seikan.

75 – Ks. asia 145/83, Adams, tuomio 7.11.1985 (Kok. 1985, s. 3539, Kok. Ep. VIII, s. 341, 50 ja 51 kohta).

76 – Vastaavasti myös edellä alaviitteessä 57 mainittu Schwarzenegger, P., s. 137, jonka mukaan vanhentumisajan alkamisajankohdan määritteleminen on kansallisen oikeuden tehtävä.

116. Edellä esitetyn perusteella ei ole tarpeen ottaa kantaa tämän ennakkoratkaisukysymyksen toiseen osaan.

4. Päätelmä

117. Näin ollen neljänteen ennakkoratkaisukysymykseen on vastattava, että nykyisin voimassa olevassa yhteisön oikeudessa ei vaadita, että yhteisön oikeuden mukaiseen valtion vastuuseen, joka perustuu direktiivin puutteelliseen täytäntöönpanoon ja siitä seuraavaan (todelliseen) tuontikieltoon, sovellettava vanhentumisaika alkaa kulua vasta silloin, kun direktiivi on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

G *Viidennen kysymyksen arviointi*

1. Vahinkojen ehkäisemistä koskeva asianomistajan velvollisuus

118. Viidennessä ennakkoratkaisukysymyksessä on ensinnäkin kyse siitä, onko kantajan mahdotonta esittää vaatimuksia BGB:n 839 §:n 3 momentin nojalla sillä perusteella, että kantaja on tahallaan tai huolimattomuuttaan laiminlyönyt oikeussuojakeinoihin turvautumisen vahingon ehkäisemiseksi, ja rikkooko mahdollinen vetoaminen kyseiseen säännökseen vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita.

119. Kuten yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa Brasserie du pêcheur ja Factortame antamassaan tuomiossa, [77] 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.

120. Lisäksi yhteisöjen tuomioistuin on viittaamalla yhdistetyissä asioissa Mulder ym. vastaan neuvosto ja komissio antamaansa

77 – Edellä alaviitteessä 9 mainitut yhdistetyt asiat Brasserie du pêcheur ja Factortame, tuomion 84 kohta.

tuomioon todennut, että jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteisen periaatteen mukaan vahinkoa kärsineen on osoitettava toimineensa kohtuullisen huolellisesti rajoittaakseen vahingon mahdollisimman vähäiseksi, jotta hän välttyisi vastaamasta itse vahingosta. [78]

121. Tämän vuoksi yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että arvioitaessa vahingonkorvausvaatimusta on mahdollisesti otettava huomioon se, onko vahinkoa kärsinyt henkilö osoittanut kohtuullista huolellisuutta ehkäistäkseen vahingon tai rajoittaakseen sen mahdollisimman vähäiseksi ja onko hän erityisesti käyttänyt ajoissa kaikkia hänen käytettävissään olleita oikeussuojakeinoja. Kuten Bundesgerichtshof osuvasti huomauttaa ennakkoratkaisupyynnön 49 kohdassa, yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi tarkastellut paitsi oikeuden vähenemistä myötävaikutuksen vuoksi myös oikeuden menettämistä kokonaan.

122. Tämän oikeuskäytännön perusteella ei kuitenkaan voida välttämättä päätellä, että asianomistajan laiminlyönnit primaarisen, valtion toiminnan haitallisia vaikutuksia ehkäisevien oikeussuojakeinojen tasolla johtavat Saksan oikeuden tapaan yleensä ottaen oikeuksien sulkemiseen pois. Pikemminkin on katsottava, että tätä mahdollisuutta on harkittava vain poikkeustapauksessa, kun yleensä vahingon ehkäisemistä koskevan velvollisuuden laiminlyönti johtaa ainoastaan vahingonkorvausoikeuden vähenemiseen. [79]

123. Tämän puolesta puhuu myös se, että vahinkojen rajoittamista koskeva velvollisuus on tunnustettu myös EY 288 artiklan 2 kohdan mukaisen sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun tapauksessa ja että sen laiminlyöminen johtaa myötävaikutuksen laajuuden perusteella korvausoikeuden vähenemiseen tai jopa sen menettämiseen kokonaan. [80]

124. Valtion vastuuta koskevien oikeuksien käyttämisen tehokkuuteen ei periaatteessa liity mitään epäilyksiä, mikäli näitä yhteisön oikeuden periaatteita noudatetaan tulkittaessa ja sovellettaessa kansallista oikeutta ja mikäli korvausoikeuden täydellisen menettämisen lisäksi sallitaan myös oikeuden vähenemisen mahdollisuus. BGB:n 839 §:n 3

78 – Edellä alaviitteessä 77 mainitun tuomion 85 kohta, jossa viitataan yhdistetyissä asioissa C-104/89 ja C-37/90, Mulder ym. v. neuvosto ja komissio, 19.5.1992 annettuun tuomioon (Kok. 1992, s. I-3061, Kok. Ep. XII, s. I-99, 33 kohta).

79 – Näin esimerkiksi Hatje, A., "Die Haftung der Mitgliedstaaten bei Verstößen des Gesetzgebers gegen europäisches Gemeinschaftsrecht", *Europarecht*, nro 3, 1997, s. 305, jossa todetaan dogmaattiselta kannalta, että kantajan laiminlyönnit primaarisen, valtion toiminnan haitallisia vaikutuksia ehkäisevien oikeussuojakeinojen tasolla eivät periaatteessa johda oikeuksien sulkemiseen pois vaan vaikuttavat aluksi vain korvausoikeuden laajuuteen. Samaan tapaan myös edellä alaviitteessä 33 mainittu Beljin, S., s. 67, jonka mukaan yhteisöjen tuomioistuin ei pyri ottamaan myötävaikutusta huomioon yhtä laajasti kuin Saksan oikeudessa. Beljin katsoo, että yhteisöjen tuomioistuimen lähtökohtana on sisällöltään yhteisön oikeuden mukainen yhteisön oikeuden oikeusperiaate, minkä vuoksi BGB:n 254 §:n ja 839 §:n 3 momentilla ei ole merkitystä kaikilta osin vaan vain siltä osin, kuin ne vastaavat yhteisön oikeuden yleistä periaatetta.

80 – Ks. edellä alaviitteessä 75 mainittu asia Adams, tuomion 53 kohta. Edellä alaviitteessä 74 mainittu Rengeling, H.-W., Middeke, A. ja Gellermann, M., 9 §, s. 201, 55 ja 56 kohta.

momentin soveltaminen ei ole vastaavuusperiaatteen vastaista, koska primaarioikeudellisen suojan ensisijaisuus koskee myös vastaavia kansallisia viranomaisen vastuuseen perustuvia korvausvaatimuksia.

125. Näin ollen BGB:n 839 §:n 3 momentin kaltaisen kansallisen säännöksen soveltaminen, jonka mukaan korvausoikeutta ei ole primaarioikeudellisen suojan tuottamuksellisen laiminlyönnin tapauksessa, ei ole yhteisön oikeuden vastainen. [81]

81 – Samoin toteaa myös edellä alaviitteessä 7 mainittu Gellermann, 288 artikla, 54 kohta. Ks. edellä alaviitteessä 15 mainittu Berg, W., 288 artikla, s. 2308, 93 kohta, jonka mukaan välittömästi sovellettavien yhteisön oikeuden säännösten tapauksessa asianomaisen on tämän vuoksi aina ensin pyrittävä varmistamaan oikeusteitse kyseisten säännösten soveltaminen, mikäli toimeenpanovallan käyttäjä kieltäytyy antamasta hänelle hänen oikeuksiaan. Bergin mukaan ainoastaan silloin, kun tämä epäonnistuu, voidaan turvautua vahingonkorvausvaatimuksiin. Berg katsoo, että primaarioikeudellisen suojan ensisijaisuus koskee myös vahingonkorvausvaatimuksia, joiden perusteena on lainsäätäjän toiminta tai laiminlyönti. Ks. Papier, H.-J., "Staatshaftung bei der Verletzung von Gemeinschaftsrecht", *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Band 1, Allgemeines Umweltrecht*, Köln, 1998, s. 1470, 44 kohta, jonka mukaan mikään seikka ei tue sitä, että BGB:n 839 §:n 3 momentissa ilmaistu hallinto-oikeuden primaarioikeudellisen suojan ensisijaisuuden periaatetta ei tulisi soveltaa virkavelvollisuuden laiminlyönteihin liittyviin yhteisön oikeuden rikkomisiin. Yhteisöjen tuomioistuimen kehittämä yhteisön oikeuden mukainen vastuu jättää jäsenvaltion tehtäväksi korvata yhteisön oikeutta rikkomalla aiheuttamansa vahingon seuraukset korvausvastuuta koskevan kansallisen lainsäädännön mukaan. Ks. von Danwitz, T., "Die Eigenverantwortung der Mitgliedstaaten für die Durchführung von Gemeinschaftsrecht – Zu den europarechtlichen Vorgaben für das nationale Verwaltungs- und Gerichtsverfahrensrecht", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1998, s. 425, alaviite 40, jonka mukaan vastuun rajoitukset vahinkojen rajoittamista tai ehkäisemistä koskevan velvollisuuden muodossa lienevät vastedeskin hyväksyttäviä. Von Danwitz viittaa julkisasiamies Tesauron yhdistetyissä asioissa C-46/93 ja C-48/93, Brasserie du pêcheur ja Factortame, 28.11.1995 antamaan ratkaisuehdotukseen (Kok. 1996, s. I-1029, 98 kohta ja sitä seuraavat kohdat ja 104 kohta) ja erityisesti alaviitteeseen 104, jossa julkisasiamies Tesauro nimenomaisesti viittasi BGB:n 839 §:n 3 momenttiin. Ks. Dörr, C., "Der gemeinschaftsrechtliche Staatshaftungsanspruch in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs", *Deutsches Verwaltungsblatt*, 2006, s. 603, jonka mukaan Bundesgerichtshofin kolmas riita-asiain jaosto ei nähnyt periaatteessa mitään estettä sille, että BGB:n 254 §:n ja 839 §:n 3 momentin perustan muodostavia oikeudellisia näkemyksiä myötävaikutuksesta ja velvollisuudesta ehkäistä mahdollinen vahinko oikeussuojakeinoin sovelletaan yhteisön oikeuden mukaiseen valtion vastuuseen.

2. Primaarioikeudellisen suojan käytön kohtuullisuus

126. Yhdistetyissä asioissa Metallgesellschaft ym. annetun tuomion [82] tarkastelu ei johda edellisestä poikkeavaan päätelmään. Mainitussa tuomiossa ainoastaan otettiin huomioon kyseisen asian erityispiirteet ja yhteisöjen tuomioistuin lähinnä täsmensi oikeuskäytäntöään siltä osin, että asianomaiselta ei saa vaatia sellaisten oikeussuojakeinojen käyttämistä, jotka eivät edistä hänen vaatimustensa toteutumista.

127. Mielestäni yhdistetyissä asioissa Metallgesellschaft ym. annettu tuomio täydentää yhdistetyissä asioissa Brasserie du Pêcheur ja Factortame annettua tuomiota, sillä siihen on sisällytetty "primaarioikeudellisen suojan kohtuullisuus". Tältä osin se vastaa Saksan [83] ja Tšekin [84] hallitusten sekä kantajan [85] perustellusti esittämää näkemystä, jonka mukaan asianomistajalta ei saa vaatia kaikkia hänen käytettävissään olevien oikeussuojakeinojen käyttämistä riippumatta siitä, onko niiden käyttö asian liittyvien seikkojen kannalta mielekästä vai ei.

82 – Yhteisöjen tuomioistuin totesi yhdistetyissä asioissa C-397/98 ja C-410/98, Metallgesellschaft ym., 8.3.2001 antamassaan tuomiossa (Kok. 2001, s. I-1727, 106 kohta), että niiden oikeuksien käytöstä, joita yhteisön oikeuden välittömästi sovellettavat säännökset antavat yksityisille oikeussubjekteille, tulisi mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa, jos heidän yhteisön oikeuden rikkomiseen perustuvat palautuskanteensa tai vahingonkorvauskanteensa tulisi hylätä tai niitä tulisi rajoittaa ainoastaan sillä perusteella, että asianomaiset eivät olisi hakeneet sellaista oikeudellista etua, joka heiltä evätään kansallisessa lainsäädännössä, riitauttaakseen jäsenvaltion viranomaisten tekemän kielteisen päätöksen tätä varten säädettyjä oikeuskeinoja käyttäen vetoamalla yhteisön oikeuden ensisijaisuuteen ja välittömään vaikutukseen. Tämä toteamus selittyy siitä, että kyseisessä asiassa vahinkoa ei olisi voitu ehkäistä tai rajoittaa vaihtoehtoisella oikeussuojakeinolla.

83 – Saksan hallituksen kirjalliset huomautukset, 185 kohta.

84 – Tšekin hallituksen kirjalliset huomautukset, 38 kohta.

85 – Pääasian kantajan kirjalliset huomautukset, 275 kohta.

3. Kohtuullisuus ennakkoratkaisun ollessa tarpeen tai jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn ollessa vireillä

128. Jatkokysymystä siitä, onko primaarioikeudellisen suojan käyttö kohtuutonta, jos kansallinen tuomioistuin ei oletettavasti voi vastata kyseessä oleviin yhteisön oikeutta koskeviin kysymyksiin ilman, että se esittää EY 234 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön yhteisöjen tuomioistuimelle, tai jos vireillä on jo EY 226 artiklan mukainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely, on tarkasteltava kolmatta ennakkoratkaisukysymystä koskevien päätelmieni valossa.

129. Kuten mainituissa päätelmissä jo totesin, [86] EY 226 artiklan mukaista jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevaa menettelyä ei sen erityistehtävän – objektiivisen laillisuusvalvonnan järjestelmänä toimimisen – perusteella voida pitää varsinaisena oikeussuojakeinona. [87] Sen vuoksi primaarioikeudellisen suojan käyttöä ei voida korvata tekemällä kantelu komissioon eikä komission nostamalla jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevalla kanteella. Näin ollen ei ole kohtuutonta käyttää primaarioikeudellista suojaa, jos vireillä on EY 226 artiklan mukainen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely.

130. Jos primaarioikeudellista suojaa käytetään silloin, kun kansallinen tuomioistuin oletettavasti esittää EY 234 artiklan mukaisen ennakkoratkaisupyynnön, on aiheellista laatia eriytetty arvio. Tässä tapauksessa kysymys ennakkoratkaisun tarpeellisuudesta esitetään yleensä kansallisessa menettelyssä, jossa tarkoituksena on myöntää primaarioikeudellinen suoja. Tämän oikeussuojan tehokkuutta ei kuitenkaan heikennä esimerkiksi se, että kansallinen tuomioistuin voi esittää yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön. Asia on mielestäni pikemminkin päinvastoin. EY 234 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely on nimittäin yhteisöjen tuomioistuimen ja kansallisten tuomioistuinten välisen yhteistyön väline, jonka avulla yhteisöjen tuomioistuin esittää kansallisille tuomioistuimille ne yhteisön oikeuden tulkintaan liittyvät seikat, joita ne tarvitsevat ratkaistakseen niiden käsiteltäviksi saatetut asiat. [88]

131. Lisäksi on otettava huomioon, että ennakkoratkaisumenettely on erittäin merkityksellinen paitsi oikeuden yhtenäisyyden varmistamisen myös yksilön oikeussuojan kannalta, koska sillä turvataan yhteisön oikeudessa yksityisille oikeussubjekteille annettujen oikeuksien tehokas vaikutus. [89] Perus-

86 – Ratkaisuehdotuksen 98–101 kohta.

87 – Ks. Preiß-Jankowski, M., "Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung im Lichte des Bonner Grundgesetzes und des Subsidiaritätsprinzips", *Juristische Schriftenreihe*, nide 94, Bremen, 1997, s. 88, jossa todetaan, että kansalaisen oikeussuojan tehokkuus jopa edellyttää sitä, että luovutaan nimenomaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan tuomion antamisesta. Yksityinen oikeussubjekti ei ensinnäkään voi aloittaa tällaista menettelyä itse, ja toiseksi se viivästyttäisi vahingonkorvausprosessia huomattavasti.

88 – Vrt. esim. asia C-83/91, Meilicke, tuomio 16.7.1992 (Kok. 1992, s. I-4871, Kok. Ep. XIII, s. I-107, 22 kohta) ja asia C-380/01, Schneider, tuomio 5.2.2004 (Kok. 2004, s. I-1389, 20 kohta).

89 – Wegener, B., edellä alaviitteessä 7 mainitussa Calliesin ja Ruffertin toimittamassa teoksessa, 234 artikla, 1 kohta.

periaatteet yhteisön oikeuden ensisijaisuudesta ja välittömästä vaikutuksesta sekä pääasian kannalta kiinnostava yhteisön oikeuden mukainen valtion vastuu on kehitetty kansallisten tuomioistuinten esittämien ennakkoratkaisupyyntöjen pohjalta. Tältä osin yhdyn Puolan ja Tšekin hallitusten esittämiin oikeudellisiin näkemyksiin, joiden mukaan se, että yhteisöjen tuomioistuimelle todennäköisesti esitetään ennakkoratkaisupyyntö, ei sinänsä voi olla riittävä peruste päätellä, että oikeussuojakeinon käyttäminen ei ole kohtuullista.

VII Ratkaisuehdotus

132. Edellä esitettyjen seikkojen perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Bundesgerichtshofin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Direktiivin 64/433, sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 91/497, 5 artiklan 1 kohdan o alakohdan ja 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan iii alakohdan säännöksissä, luettuna yhdessä direktiivin 89/662 5 artiklan 1 kohdan, 7 artiklan ja 8 artiklan kanssa, ei anneta sianlihan tuottajille ja markkinoille luovuttajille sellaista oikeudellista asemaa, johon yhteisön oikeuden mukainen valtion vastuu voi perustua, mikäli näiden direktiivien täytäntöönpano tai soveltaminen on virheellistä.

2) Tanskalaiset sianlihan tuottajat ja markkinoille luovuttajat voivat vedota EY 28 artiklan mukaisen tavaroiden vapaan liikkuvuuden loukkaamiseen yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun perustelemiseksi. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuutena on kuitenkin tutkia, johtaako direktiivin säännösten rikkominen, kun direktiivissä ei anneta subjektiivisia oikeuksia, EY 28 artiklan mukaista markkinoillepääsyä koskevan unionin kansalaisen oikeuden rikkomiseen.

3) Jäsenvaltioiden valtion vastuuta koskevat yhteisön oikeuden periaatteet ja EY 226 artikla eivät edellytä, että kansallisessa oikeudessa säädetty yhteisön oikeuden mukaisen valtion vastuun vanhentuminen katkeaa EY 226 artiklan mukaisen jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevan menettelyn aloittamisen myötä tai että vanhentumisajan kuluminen on keskeytyksissä kyseisen menettelyn loppumiseen asti.

4) Nykyisin voimassa olevassa yhteisön oikeudessa ei vaadita, että yhteisön oikeuden mukaiseen valtion vastuuseen, joka perustuu direktiivin puutteelliseen täytäntöönpanoon ja siitä seuraavaan (todelliseen) tuontikieltoon, sovellettava vanhentumisaika alkaa kulua vasta silloin, kun direktiivi on pantu kokonaisuudessaan täytäntöön.

5) Yhteisön oikeuden vastaisena ei voida pitää kansallista säännöstä, jonka mukaan yksityinen oikeussubjekti ei voi vaatia vahingonkorvausta, jos hän on tahallaan tai huolimattomuuttaan laiminlyönyt oikeussuojakeinoihin turvautumisen vahingon ehkäisemiseksi, siinäkin tapauksessa, että kansallinen tuomioistuin ei oletettavasti voi vastata kyseessä oleviin yhteisön oikeutta koskeviin kysymyksiin ilman, että se esittää ennakkoratkaisupyynnön yhteisöjen tuomioistuimelle, tai jos vireillä on jo jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely.