JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
18 päivänä toukokuuta 1995 *

1. Molemmissa asioissa (asia C-70/94, Werner ja C-83/94, Leifer) on kyse yhteisöstä tapahtuvasta kaksikäyttötuotteiden viennistä; näitä tuotteita siis voidaan käyttää sekä sotilaallisiin että siviilitarkoituksiin. Asiassa Werner Verwaltungsgericht Frankfurt am Main kysyy yhteisöjen tuomioistuimelta sitä, ovatko kansalliset säännökset, joiden mukaan tiettyjä tavaroita varten tarvitaan vientilupa, ristiriidassa perustamissopimuksen 113 artiklan kanssa. Tämä kysymys esitetään sellaisen menettelyn yhteydessä, joka koskee tyhjö- ja induktiouunin vientiä Libyaan. Asiassa Leifer Landgericht Darmstadtissa on vireillä rikosoikeudenkäynti Peter Leiferia, Reinhold Otto Krauskopfia ja Otto Holzeria vastaan sen takia, että he olivat vieneet Irakiin tiettyjä tavaroita ilman lupaa. Molemmissa asioissa olennaiset kysymykset koskevat sitä, voivatko jäsenvaltiot asettaa kyseessä olevan kaltaisia rajoituksia yksipuolisesti vai kuuluvatko nämä rajoitukset yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, ja yleisemmin sitä, ovatko tällaiset kansalliset toimenpiteet yhteisön oikeuden mukaisia ja perusteltuja.

Asia Werner

2. Saksalainen yhtiö Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen Gmbh perusti Libyaan vuosien 1979 ja 1982 välisenä aikana korjaamon, jossa on valimo varusteinaan useita uuneja valuraudan, alumiinin ja kuparin sulattamista varten. Yhtiön väitteen mukaan alumiinin valamisen laatuun liittyvän ongelman ratkaisemiseksi se oli saanut tilauksen toimittaa tyhjö-, induktio-, sulatus- ja valu-uuni- sekä induktiokäämejä tätä uunia varten. Yhtiö haki 17.9.1991 lupaa toimivaltaisilta kansallisilta viranomaisilta viedäkseen nämä tavarat Libyaan. Bundesamt für Wirtschaft (liittovaltion talousasioita hoitava viranomainen) kieltäytyi 31.10.1991 tekemällään päätöksellä myöntämästä vientilupaa sillä perusteella, että aseiden toimittaminen Libyaan haittaisi merkittävästi Außenwirtschaftsgesetzin (ulkomaankauppalaki, jäljempänä AWG) [1] 7 pykälän 1 momentin 2 ja 3 alamomentin mukaan suojeltavia etuja.

3. AWG:n 7 pykälän 1 momentissa todetaan seuraavaa:

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Außenwirtschaftsgesetz, 28.4.1962, BGBl. I, s. 481, sellaisena kuin se on muutettuna viimeksi liittovaltion vientiä hoitavan viranomaisen perustamisesta 28.2.1992 annetun lain 3 pykälän 1 kohdalla, BGBl. I, s. 376.

"Ulkomaankaupan alaan kuuluviin oikeustoimiin ja toimenpiteisiin voidaan kohdistaa rajoituksia seuraavilla perusteilla:

1. Saksan liittotasavallan turvallisuuden takaamiseksi;

2. kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon häiriintymisen estämiseksi; tai

3. Saksan liittotasavallan ulkosuhteiden vakavan häiriintymisen estämiseksi."

4. Tätä säännöstä on tulkittava yhdessä AWG:n 2 pykälän 1 momentin kanssa, jonka mukaan on mahdollista antaa sääntöjä siitä, että oikeustoimia ja toimenpiteitä varten voidaan vaatia lupaa tai ne voidaan kieltää. Lain 2 pykälän 2 momentissa säädetään suhteellisuusperiaatteesta, jonka mukaan rajoitukset eivät saa olla laajempia kuin välttämätöntä ja jonka mukaan rajoituksilla pitäisi puuttua mahdollisimman vähän taloudellisen toiminnan vapauteen. Siinä säädetään myös, että rajoituksilla voidaan puuttua olemassa oleviin sopimuksiin vain, jos tavoitellut päämäärät ovat vakavasti uhattuina. AWG:n 27 pykälässä on valtuutus lain edellyttämien sääntöjen antamiseksi. Näiden AWG:n säännöksien nojalla annettiin Außenwirtschaftsverordnung (ulkomaankauppa-asetus, jäljempänä AWV), jonka 5 pykälän mukaan osaston I A, B ja C kohdassa mainittujen tavaroiden vientiä varten tarvitaan lupa (AWV:n liite AL).

5. Liitteessä AL olevaa vientiä koskevaa luetteloa muutettiin 11.9.1991 annetulla 76. asetuksella seuraavasti:

"1. Kohdan 1203 perään lisätään seuraavanlainen 1204 kohta:

1204	Tyhjö- tai suojakaasu-uunit, joita voidaan käyttää yli 1073 K:n (800° C) lämpötilassa, erikoisosat, säätö- ja ohjauslaitteet sekä tällaisia uuneja varten erityisesti kehitetyt ohjelmistot. Osat ja laitteet, jos ostaja- tai määränpäämaana on Libya.

2. Kohdan 1355 perään lisätään seuraavanlainen 1356 kohta:

1356

Käämintäkoneet, joiden liikkeitä paikoittamiseksi, käämimiseksi ja käämimiseksi auki voidaan koordinoida ja ohjelmoida ja joita voidaan käyttää sidosaineiden valmistamiseen, sekä ohjauslaitteet koordinoimista ja ohjelmoimista varten, erikoisosat ja -tarvikkeet ja erityisesti näihin tarkoituksiin suunnitellut ohjelmat, jos ostaja- tai määränpäämaana on Libya."

6. Tätä muutosta tehtäessä Bundesminister für Wirtschaft (liittovaltion talousministeriö) ilmoitti, että edellä määritellyn kaltaisia tavaroita voitiin Libyassa käyttää ohjusten valmistamiseen. Väitetään, että Libya yrittää valmistaa keskipitkän matkan ohjuksia, joiden kantoalueeseen kuuluisivat muun muassa Israel ja Italia. Saksan hallituksen esittämistä huomautuksista ilmenee, että yksi syy edellä mainittuihin muutoksiin oli se, että Fritz Werner -yhtiö yritti viedä kyseessä olevaa uunia.

7. Fritz Werner teki hallintovalituksen päätöksestä, jolla vientilupa evättiin. Se väitti, että riidanalaisella päätöksellä rikottiin yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta 20 päivänä joulukuuta 1969 annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 2603/69 (jäljempänä vientiasetus). [2] Se myös väitti, että kyseisiä tavaroita ei voida käyttää ohjusten valmistamiseen.

8. Bundesausfuhramt (liittovaltion vientiasioista vastaava viranomainen) hylkäsi hallintovalituksen 30.11.1992. Bundesausfuhramt väitti, että vientiluvan epäämisellä ei rikottu vientiasetusta. Asetuksen kolmannessa perustelukappaleessa todetaan, että jäsenvaltiot voivat rajoittaa kolmansiin maihin suuntautuvaa vientiä, jos ne voivat perustamissopimuksen mukaisesti toteuttaa tällaisia toimenpiteitä. Bundesausfuhramtin mukaan Saksan liittotasavalta voi nojautua perustamissopimuksen 223 artiklan 1 kohdan b alakohtaan, jonka mukaan tietyt toimenpiteet ovat sallittuja, mikäli ne ovat tarpeellisia keskeisten turvallisuusetujen turvaamiseksi. Bundesausfuhramt väitti myös, että kyseistä uunia voidaan käyttää Libyassa ohjusten kehittämiseen liittyvässä ohjelmassa ja että saatujen tietojen mukaan tällaista käyttöä todella suunniteltiin.

2 — EYVL 1969 L 324, s. 25, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3918/91, EYVL 1991 L 372, s. 31.

9. Fritz Werner nosti 12.2.1993 kanteen sitä päätöstä vastaan, jolla sen Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainille esittämä hakemus hylättiin. Tässä tuomioistuimessa esitettiin väitteitä perustamissopimuksen 36, 113 ja 223 artiklasta ja vientiasetuksesta. Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin mainitsee myös perustamissopimuksen 224 ja 228 a artiklan, vaikka viimeksi mainittu artikla lisättiin Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella eikä sitä siis voinut soveltaa riidanalaisten asioiden tapahtuma-ajankohtana. Kansallinen tuomioistuin epäilee, että Saksan säännöt ovat ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa, ja se esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan kysymyksen:

"Onko ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklan vastaista antaa kansallisia, kolmansien maiden kanssa käytävää kauppaa koskevia sääntöjä, joiden mukaan tyhjö- ja induktiouunin viemiseksi Libyaan vaaditaan lupa, joka tässä tapauksessa evättiin sillä perusteella, että se oli tarpeellista jäsenvaltion yleisen turvallisuuden suojaamiseksi valtion ulkosuhteiden häiriintymisen uhkan takia?"

10. Kansallinen tuomioistuin mainitsee kysymyksessään vain perustamissopimuksen 113 artiklan, mutta ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee selvästi, että kysymyksellä halutaan ennen kaikkea selvittää, onko Saksan viennin valvontaa koskeva lainsäädäntö sellaisena kuin sitä tässä asiassa sovelletaan yleisesti ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa. Näitä kysymyksiä on soveliasta tutkia, kun ensin on selvitetty asiaan Leifer liittyvät tosiseikat.

Asia Leifer

11. Pääasian kantajia syytetään muun muassa siitä, että he ovat vuosina 1984—1988 toimittaneet Irakiin laitteita, niiden osia ja kemikaaleja ilman vaadittua vientilupaa, joten he ovat rikkoneet ulkomaankauppa-asetuksen (AWV) (jolla pannaan täytäntöön ulkomaankauppalaki eli AWG, kuten edellä totesin) 5 ja 5 a pykälää tulkittuna yhdessä joidenkin muiden Saksan oikeussääntöjen kanssa.

12. Kirjallisissa huomautuksissaan Saksan hallitus selittää tarkemmin kyseisten säädösten antamista ja sisältöä. Se toteaa saaneensa vuonna 1984 tietoja siitä, että Irak oli kehittämässä kemiallisia aseita ja että se oli hankkinut joltakin saksalaiselta yhtiöltä joitakin laitteita käytettäväksi kemiallisiin aseisiin liittyvässä ohjelmassaan. Kävi kuitenkin ilmi, että tuohon aikaan Saksan viennin valvontaa koskevalla lainsäädännöllä ei estetty kyllin tehokkaasti kemiallisten aseiden vientiä, ei

itse kemikaalien osalta eikä niiden laitteiden tai laitteiden osien osalta, joita voitaisiin käyttäätällaisten aseiden valmistukseen. Tämän takia Saksan hallitus antoi 14.5.1984 52. asetuksen, [3] jolla lisättiin vientiä koskevaan luetteloon nimike 1710 (AWV:n liite AL) sillä seurauksella, että viittä uutta kemikaalia varten vaadittiin lupa AWV:n 5 pykälän nojalla. Yksi näistä aineista on fosforikloridioksidi ($POCL_3$), joka on yksi niistä aineista, joiden viennistä Irakiin Leiferia syytetään. Lisäksi Saksan hallitus antoi 6.8.1984 53. ja 56. asetuksen, [4] joilla vientiä koskevaan luetteloon lisättiin uusi kohta D, joka koskee tiettyjen kemikaalien valmistukseen käytettäviä laitteita, niiden osia ja muita tarvikkeita; samalla asetuksella AWV:hen lisättiin uusi pykälä 5 a, jonka mukaan kohdassa D tarkoitetuilta tavaroilta vaaditaan lupa, jos niitä viedään muihin kuin OECD:n jäsenvaltioihin.

13. On myös huomattava, että AWG:n 34 ja 70 pykälän mukaan, sellaisina kuin ne olivat tosiseikkojen tapahtuma-aikana, sellaisten tavaroiden luvaton vienti, joilta AWV:n 5 ja 5 a pykälän mukaan vaaditaan lupaa, on rangaistavaa, jos tämä vienti vaikuttaa haitallisesti liittotasavallan turvallisuuteen, häiritsee kansojen rauhanomaista rinnakkaiseloa tai häiritsee vakavasti liittotasavallan ulkosuhteita (eli perusteet, jotka on mainittu AWG:n 7 pykälän 1 kohdassa).

14. Landgericht Darmstadtissa vireillä olevassa asiassa Leifer vaati Holzerin tukemana, että kansallinen tuomioistuin lykkää asian käsittelyä esittääkseen yhteisöjen tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, mihin suostuttiin. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että sillä on vahvoja epäilyksiä siitä, onko Saksan liittotasavalta toimivaltainen vaatimaan lupia kolmansien valtioiden kanssa käytävässä kaupassa ja liittämään menettelyyn rangaistuksia; tuomioistuin epäilee tätä erityisesti saatuaan tietää komission ehdotuksesta kaksikäyttötuotteiden ja -tekniikan sekä tiettyjen ydinvoimatuotteiden ja -tekniikan viennin valvonnasta annettavaksi neuvoston asetukseksi. [5] Tämän takia se esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) a) Onko ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklaa tulkittava siten, että sellaiset kansalliset säännöt, joilla rajoitetaan sekä sotilaallisiin että siviilitarkoituksiin käytettäviksi soveltuvien

3 — Bundesanzeiger nro 91, 15.5.1984, s. 4509.

4 — BGBl. I, s. 1079—1080.

5 — EYVL 1992 C 253, s. 13.

tuotteiden (ns. kaksikäyttötuotteiden) vientiä kolmansiin maihin, kuuluvat artiklan soveltamisalaan ...? [6]

b) Ovatko yhteisön toimielimet tämän takia yksinomaisesti toimivaltaisia asettamaan tällaisia vientirajoituksia, jollei tietyille jäsenvaltioille ole annettu toimivaltaa ja jollei ETY:n perustamissopimuksessa ole poikkeusmääräyksiä?

Jos vastaus on myönteinen:

2) Onko ETY:n perustamissopimuksen 223 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 224 artiklaa sekä yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta 20 päivänä joulukuuta 1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2603/69 (EYVL L 324, s. 25) 11 artiklaa, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 19.12.1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3918/91 (EYVL L 372, s. 31, jäljempänä vientiasetus), tulkittava siten, että niissä sallitaan poikkeuksellisesti jäsenvaltion antavan kysymyksessä 1 kuvatun kaltaisia kansallisia sääntöjä rajoittaakseen kaksikäyttötuotteiden vientiä kolmansiin maihin?

3) Onko ETY:n perustamissopimuksen 223 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 224 artiklaa sekä vientiasetuksen 11 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltiot saavat antaa kansallisia sääntöjä,

a) joiden mukaan vientiluvan saamiseksi hakijalla on koko todistustaakka siitä, että kaksikäyttötuotteet käytetään siviilitarkoitukseen,

b) joiden mukaan vientilupa voidaan evätä, jos tuotteet soveltuvat sotilaallisiin tarkoituksiin käytettäviksi?

6 — Kysymys 1 a on kokonaisuudessaan seuraavanlainen: "Onko ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklaa tulkittava siten, että sellaiset kansalliset säännöt, joilla rajoitetaan sekä sotilaallisiin että siviilitarkoituksiin käytettäviksi soveltuvien tuotteiden (ns. kaksikäyttötuotteiden) vientiä kolmansiin maihin, kuuluvat artiklan soveltamisalaan; nämä kansalliset säännöt sisältyvät vientiä koskevan luettelon osaston I kohtaan A ja 14.5.1984 annettuun 52. asetukseen (Bundesanzeiger 91/84), jolla lisättiin vientiä koskevan luettelon osaston I kohtaan C nimike 1710, ja 6.8.1984 annettuun 56. asetukseen, jolla muutetaan Außenwirtschaftsverordnungia (AWV, Saksan ulkomaankauppa-asetus) ja jolla lisätään AWV:hen 5 a pykälä (BGBl. I, 1984, s. 1079) ja 53. asetukseen, jolla muutetaan vientiä koskevaa luetteloa lisäämällä vientiä koskevan luettelon osastoon I kohta D (BGBl. I, 1984, s. 1080)?"

4) a) Onko vientiasetuksen 1 artiklaa tulkittava siten, että siinä säädetty viennin vapaus sisältää vapauden viedä ilman lupaa ja ilman kansallisia, vientilupaa koskevien sääntöjen rikkomisesta asetettuja rangaistuksia?

b) Onko jäsenvaltioissa sovellettavilla rangaistuksilla vientiasetuksen 1 artiklassa säädettyä viennin vapautta rajoittava vaikutus ja onko jäsenvaltioilla toimivalta säätää tällaisista rangaistuksista, jos yhteisöjen toimielimet eivät ole niitä siihen oikeuttaneet, kun kyse ei ole vientiasetuksen 11 artiklassa säädetyistä poikkeustapauksista?

5) a) Onko ETY:n perustamissopimuksen 223 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 224 artiklaa sekä vientiasetuksen 11 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltiot voivat poikkeuksellisesti edellyttää vientilupaa rangaistuksen uhalla, ei turvallisuutensa takaamiseksi vaan vain estääkseen kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon tai kyseessä olevan jäsenvaltion ulkosuhteiden huomattavan häiriintymisen (vrt. Saksan Außenwirtschaftsgesetzin [ulkomaankauppalaki, jäljempänä AWG] 7 pykälän 1 kohdan 2 ja 3 alakohta)?

b) Onko ETY:n perustamissopimuksen 223 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 224 artiklaa sekä vientiasetuksen 11 artiklaa tulkittava siten, että jäsenvaltioilla on poikkeuksellisesti mahdollisuus antaa rikosoikeudellisia sääntöjä, joiden mukaan sekä sotilaallisiin että siviilitarkoituksiin käytettäviksi soveltuvien kaksikäyttötuotteiden ja $POCL_3$:n viennistä ilman lupaa voidaan rangaista jopa vankeudella, kuten säädetään AWG:n 34 pykälän 1 kohdan 3 alakohdassa, 33 pykälän 1 kohdassa ja 7 pykälän 1 kohdassa tulkittuna yhdessä AWV:n 70 pykälän 1 kohdan 1 alakohdan, 5 pykälän ja 5 a pykälän sekä vientiä koskevan luettelon I osaston A kohdan, C kohdan 1710 kohdan ja D kohdan kanssa sellaisina kuin ne olivat voimassa 14.5.1984 ja 6.8.1984, ja ovatko nämä rikosoikeudelliset säännöt suhteellisuusperiaatteen mukaisia?

c) Onko ETY:n perustamissopimuksen 223 artiklan 1 kohdan b alakohtaa ja 224 artiklaa sekä vientiasetuksen 11 artiklaa tulkittava siten, että niiden mukaan jäsenvaltioilla on oikeus kaksikäyttötuotteita luvatta vietäessä

määrätä vankeutta ja sakkoja, jos tuotteet soveltuvat sotilaallisiin tarkoituksiin käytettäviksi?

15. Nämä kysymykset voidaan tiivistää ja muotoilla uudelleen seuraavalla tavalla:

d) Onko rangaistuksen säätäminen yhteisön oikeuden mukaista vain silloin, kun kaksikäyttötuotteiden sotilaallinen käyttö on tosiseikkojen perusteella todennäköistä ja kun viejä on siitä tietoinen?

1. Kuuluvatko sellaiset kansalliset säännöt, joilla rajoitetaan kaksikäyttötuotteiden vientiä kolmansiin maihin, perustamissopimuksen 113 artiklan soveltamisalaan siten, että yhteisöllä on periaatteessa yksinomainen toimivalta antaa sellaisia sääntöjä? Jos asia on niin, voidaanko tällaisia kansallisia säädöksiä kuitenkin pitää oikeutettuina perustamissopimuksen 223 artiklan 1 kohdan b alakohdan tai 224 artiklan tai vientiasetuksen 11 artiklan perusteella, vaikka niillä ei tavoiteltaisi kyseessä olevan jäsenvaltion turvallisuuden takaamista, vaan pyrittäisiin pelkästään estämään kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon huomattava häiriintyminen tai kyseessä olevan jäsenvaltion ulkosuhteiden vakava häiriintyminen?

6) Jos kaikkiin kysymyksiin tai osaan niistä vastataan kielteisesti:

2. Missä määrin jäsenvaltiot voivat tässä tilanteessa antaa sääntöjä,

Onko ETY:n perustamissopimuksen 113 artiklalla ja/tai vientiasetuksen 1 artiklalla välitön oikeusvaikutus kansalaisten hyväksi siten, että niillä luodaan yhteisön kansalaisille oikeuksia, joita kansallisten tuomioistuinten on puolustettava?"

a) joiden mukaan hakijalla on koko todistustaakka siitä, että tuotteet käytetään siviilitarkoitukseen;

b) joiden mukaan vientilupa voidaan evätä, jos tuotteet soveltuvat sotilaallisiin tarkoituksiin käytettäviksi;

c) joilla asetetaan rangaistuksia mukaan lukien vankeusrangaistus? Ovatko tällaiset rangaistukset suhteellisuusperiaatteen mukaisia?

3. Onko perustamissopimuksen 113 artiklalla ja/tai asetuksella N:o 2603/69 välitön oikeusvaikutus?

Yhteisön oikeuden tähän asiaan sovellettavat säännöt

16. Perustamissopimuksen 113 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Yhteinen kauppapolitiikka perustuu yhtenäisiin periaatteisiin etenkin ... vientipolitiikassa ..."

17. Artikla 113 pantiin täytäntöön vientiasetuksella, jossa säädetään yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta. [7] Asetuksen 1 artiklan otsikko on nimeltään Perusperiaate, ja siinä säädetään seuraavaa:

"Vienti Euroopan talousyhteisöstä kolmansiin maihin on vapaata, toisin sanoen sitä eivät koske määrälliset rajoitukset, lukuun ottamatta tämän asetuksen säännösten mukaisesti sovellettavia rajoituksia."

Tämä perusperiaate muodostaa asetuksen I osaston, ja se on selvästi soveltamisalaltaan laaja. Jotkut tuotteet, joihin perusperiaatetta ei sovelleta, luetellaan asetuksen liitteessä, mutta nämä poikkeukset eivät ole merkityksellisiä tässä asiassa. Mielestäni on selvää, että perusperiaatetta sovelletaan kaksikäyttötuotteisiin. Tässä asiassa keskeinen kysymys on asetuksen I osaston perusperiaatteesta tehtävien poikkeuksien laajuus, kuten näemme jäljempänä.

18. Vientiasetuksen II ja III osasto sisältävät säännöksiä yhteisön tietojenvaihto- ja neuvottelumenettelystä ja suojatoimenpiteistä.

7 — Ks. edellä 2 alaviite.

IV osastossa ovat siirtymä- ja loppusäännökset eli muun muassa 11 artikla, jossa säädetään seuraavaa:

"Tämä asetus ei estä jäsenvaltioita määräämästä tai soveltamasta viennin määrällisiä rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden yhteisön säännösten soveltamista."

19. Perustamissopimuksen 223 ja 224 artiklassa viitataan myös jäsenvaltioiden turvallisuusetuihin. Perustamissopimuksen 223 artiklan 1 kohdan b alakohdassa määrätään seuraavaa:

"Jokainen jäsenvaltio voi toteuttaa toimenpiteet, jotka se katsoo tarpeellisiksi keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi ja jotka liittyvät aseiden, ammusten ja sotatarvikkeiden tuotantoon tai kauppaan; nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan saa heikentää sellaisten tuotteiden kilpailun edellytyksiä yhteismarkkinoilla, joita ei ole tarkoitettu nimenomaan sotilaalliseen käyttöön."

20. Perustamissopimuksen 223 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

"Ensimmäisen vuoden [8] kuluessa tämän sopimuksen voimaantulosta neuvosto vahvistaa yksimielisesti luettelon tuotteista, joihin sovelletaan 1 kohdan b alakohtaa."

Neuvosto todellakin vahvisti tällaisen luettelon vuonna 1958. Tätä neuvoston päätöstä ei koskaan julkaistu, mutta sen teksti on liitteenä komission huomautuksissa. Tässä asiassa kyseessä olevia tuotteita ei ole mainittu luettelossa, jota ei ole koskaan päivitetty tai muulla tavalla muutettu.

21. Perustamissopimuksen 224 artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jäsenvaltiot neuvottelevat keskenään, jotta ne voisivat yhdessä antaa tarvittavat säännökset estääkseen sen, että toimenpiteet, joihin jäsenvaltio voi joutua turvautumaan yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa vakavissa sisäisissä levottomuuksissa, sodassa

8 — Monikkomuoto "During the first years" (ensimmäisten vuosien kuluessa), jota käytetään Euroopan yhteisöjen julkaisutoimiston julkaisemassa englanninkielisessä perustamissopimuksessa, on selvästi virheellinen.

tai [9] sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa taikka täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi, vaikuttaisivat yhteismarkkinoiden toimintaan."

22. Asiassa on viitattu myös perustamissopimuksen 228 a artiklaan, joka lisättiin Euroopan unionista tehdyllä sopimuksella ja joka ei ollut voimassa tosiseikkojen tapahtuma-aikana. Perustamissopimuksen 228 a artiklassa määrätään seuraavaa:

"Jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevien määräysten nojalla hyväksytyssä yhteisessä kannassa tai yhteisessä toiminnassa on päätetty yhteisön toimesta, jonka tarkoituksena on kokonaan tai osittain keskeyttää taloudelliset suhteet yhden tai useamman kolmannen maan kanssa taikka vähentää niitä, neuvosto toteuttaa tarpeelliset kiireelliset toimenpiteet määräenemmistöllä komission ehdotuksesta."

23. Perustamissopimuksen 228 a artiklassa viitataan Euroopan unionin yhteiseen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan. Vaikka Euroopan unionista tehdyn sopimuksen L artiklalla tätä politiikkaa koskevat määräykset asetetaan yhteisöjen tuomioistuimen toimivallan ulkopuolelle (perustamissopimuksen J—J.11 artikla), on todettava, että J.1 artiklan 2 kohdassa määrätään yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan tavoitteena olevan "lujittaa unionin ja sen jäsenvaltioiden turvallisuutta sen kaikissa muodoissa".

24. Perustamissopimuksen 228 a artikla ei ole ainoa tilanne, jossa yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla tehtyihin päätöksiin voidaan liittää EY:n perustamissopimuksen nojalla toteutettuja toimenpiteitä. Vuonna 1992 komissio antoi ehdotuksen kaksikäyttötuotteiden ja -tekniikan sekä tiettyjen ydinvoimatuotteiden ja -tekniikan viennin valvomisesta annettavaksi neuvoston asetukseksi (ETY). [10] Istunnossa yhteisöjen tuomioistuimelle ilmoitettiin, että neuvosto oli toiminut ehdotuksen perusteella joulukuussa 1994 mutta että vielä ei ollut julkaistu sitä *Euroopan yhteisöjen virallista lehteä*, jossa kyseessä olevat tekstit ovat. Neuvoston antamaa asetusta täydennettiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen J.3 artiklan nojalla tehdyllä päätöksellä, jossa määrätään valvonnan kohteena olevista tuotteista ja määräpaikoista. On väitetty, että suurin osa näissä asioissa kyseessä olevista tuotteista on noissa luetteloissa. Huhtikuun 1995 kuluessa asetus ja päätös julkaistiin jälkikäteen *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*. [11]

9 — Euroopan yhteisöjen julkaisutoimiston julkaisemassa englanninkielisessä perustamissopimuksessa on selvästi virhe.

10 — Mainittu edellä 5 alaviitteessä.

11 — Kaksikäyttötuotteiden vientiä koskevan yhteisön valvontajärjestelmän käyttöön ottamisesta 19 päivänä joulukuuta 1994 annettu neuvoston asetus (EY) N:o 3381/94 (EYVL 1994 L 367, s. 1), muutettuna 10 päivänä huhtikuuta 1995 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 837/95 (EYVL 1995 L 90, s. 1); kaksikäyttötuotteiden viennin valvontaa koskevasta yhteisestä toiminnasta, jonka neuvosto on hyväksynyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen J.3 artiklan perusteella, 19 päivänä joulukuuta 1994 tehty neuvoston päätös 94/942/YUTP, muutettuna 10 päivänä huhtikuuta 1995 tehdyillä neuvoston päätöksillä 95/127/YUTP ja 95/128/YUTP (EYVL 1995 L 90, s. 2 ja 3).

25. Ryhdyn nyt tutkimaan kysymyksiä, jotka ovat molemmille asioille yhteisiä, ja aloitan perustamissopimuksen 113 artiklan ja vientiasetuksen vaikutukseen liittyvillä kysymyksillä. Määriteltyäni sovellettavat periaatteet pohdin niiden soveltamista kumpaankin asiaan vuorollaan.

Perustamissopimuksen 113 artiklan ja vientiasetuksen soveltamisala ja vaikutus

26. On täysin selvää, että yhteisö on yksinomaisesti toimivaltainen kauppapolitiikan alalla perustamissopimuksen 113 artiklan mukaan; [12] jäsenvaltioilla ei ole toimivaltaa ryhtyä kauppapoliittisiin toimiin, ellei yhteisö ole nimenomaisesti toimia oikeuttanut. [13] On siis kysyttävä, ovatko kyseisissä asioissa esillä olevien kaltaiset toimet tällä tavalla oikeutettuja. Jotta tähän kysymykseen voitaisiin vastata, on tarpeellista tutkia vientiasetuksen säännöksiä; asetus on annettu perustamissopimuksen 113 artiklan täytäntöönpanemiseksi ja sillä yhteisö käyttää toimivaltaansa antaa säädöksiä, jotka koskevat vientiä yhteisöstä. Kuten edellä on todettu, tässä asetuksessa kielletään viennin määrälliset rajoitukset (1 artikla), mutta sallitaan jäsenvaltioiden asettavan tällaisia rajoituksia tietyillä perusteilla (11 artikla). Olennaisia kysymyksiä ovat siten ensinnäkin se, sovelletaanko näihin toimiin periaatteessa 1 artiklassa säädettyä kieltoa, ja toiseksi se, voivatko ne kuitenkin olla oikeutettuja jollakin 11 artiklassa säädetyistä perusteista.

27. Molempien kysymysten osalta viittaan asiassa C-367/89, Richardt ja Les Accessoires Scientifiques, antamaani ratkaisuehdotukseen. [14] Tässä asiassa Luxemburgin tulliviranomaiset takavarikoivat Neuvostoliittoon vietävän mikrosyövytyskoneen. Menettämisseuraamus määrättiin, koska viejällä ei ollut Luxemburgissa vientilupaa, jota vaadittiin COCOMissa (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls, jota ei ilmeisesti enää ole) tehtyjen sopimusten täytäntöönpanemiseksi. Olin sitä mieltä, että asiassa oli kyse kolmanteen maahan tapahtuvan viennin rajoituksesta, että rajoitus kuului vientiasetuksen 1 artiklan soveltamisalaan mutta että suhteellisuusperiaatteen mukaisesti se voitiin oikeuttaa asetuksen 11 artik-

12 — Ks. viimeksi lausunto 1/94, jonka yhteisöjen tuomioistuin antoi 15.11.1994 Maailman kauppajärjestön perustamisesta (Kok. 1994, s. I-5267).

13 — Asia 41/76, Donckerwolcke ja Schou v. Procureur de la République, tuomio 15.12.1976 (Kok. 1976, s. 1921, 32 kohta) ja asia 174/84, Bulk Oil v. Sun International, tuomio 18.2.1986 (Kok. 1986, s. 559).

14 — Asia C-367/89, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4621, ratkaisuehdotuksen 15— 29 kohta).

lan nojalla. Yhteisöjen tuomioistuin ei ollut samaa mieltä, vaan se arvioi tosiseikkoja kauttakuljetusta koskevien yhteisön sääntöjen perusteella, [15] joten tuomiossa ei viitata vientiasetukseen. [16]

28. Käsiteltävissä asioissa on jälleen esitetty erilaisilla perusteilla epäilyjä asetuksen sovellettavuudesta. Kuten olen jo todennut, mielestäni ei ole mitään syytä olla soveltamatta asetusta kaksikäyttötuotteisiin.

29. Vaikeampi kysymys on se, että toisin kuin perustamissopimuksen 34 artiklassa asetuksen 1 artiklassa kielletään viennin määrälliset rajoitukset mainitsematta vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä.

30. Asiassa Richardt väitettiin, että siinä kyseessä olleet toimet eivät olleet määrällisiä rajoituksia vaan vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä, joten asetuksen 1 artiklaa ei voitaisi soveltaa niihin. Tämä näkemys ei mielestäni ole oikea. [17]

31. Käsiteltävissä asioissa on jälleen esitetty, että toimet eivät ehkä kuulu asetuksen 1 artiklan soveltamisalaan sillä perusteella, että ne eivät ole määrällisiä rajoituksia vaan pelkästään vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä. Vaikka on kiistanalaista, voidaanko 1 artiklaa soveltaa kaikkiin vaikutukseltaan vastaaviin toimenpiteisiin, mielestäni 1 artiklalla varmasti kielletään kaikki toimet, joiden vaikutuksena on tiettyjen tuotteiden täydellinen vientikielto, kuten Ranskan hallitus aivan oikein toteaa. Erityisesti sellainen lupajärjestelmä, jonka tarkoituksena ja vaikutuksena on estää kokonaan tiettyjen tuotteiden vienti tiettyihin valtioihin, on vastoin tavaroiden yhteisöstä tapahtuvan viennin vapauden periaatetta ja kuuluu asetuksen 1 artiklan kiellon soveltamisalaan, ellei se ole oikeutettavissa asetuksen muiden säännöksien perusteella.

32. Mielestäni on myös selvää, että vientiasetuksen 11 artiklalla voidaan periaatteessa oikeuttaa riidanalaiset kansalliset toimet. Yleinen järjestys on (muiden ohella) yksi 11 artiklan mukainen jäsenvaltioiden toimien oikeuttamisperuste, joten näissä asioissa käsiteltävinä olevien kaltaiset toimet ja niiden oikeuttamisperusteet kuuluvat asetuksen soveltamisalaan. Mielestäni ei voida väittää, että 11 artiklan soveltamisala on tältä osin liian laaja ja että sillä annetaan jäsenvaltioille

15 — Ks. tuomion 13 kohta.

16 — Ks. Govaere ja Eeckhout: "On Dual Use Goods and Dualist Case Law: The Aimé Richardt Judgment on Export Controls", Common Market Law Review 1992, numero 29, s. 941— 965.

17 — Ks. ratkaisuehdotukseni 19— 22 kohta.

niin paljon valtaa, että se on ristiriidassa yhteisön yksinomaisen kauppapoliittisen toimivallan kanssa. [18] Kuten yritän jäljempänä osoittaa, turvallisuuteen liittyvät toimet ovat yhä suurelta osin jäsenvaltioiden asia.

33. Tilanne on sama myös perustamissopimuksen 228 a artiklan (edellä 9 kohta) lisäämisen jälkeen; tämä artikla ei ollut voimassa tosiseikkojen tapahtuma-aikana, kuten olen jo todennut. Perustamissopimuksen 228 a artiklalla ainoastaan annetaan yhteisölle mahdollisuus ryhtyä toimiin Euroopan unionin syntymässä olevan yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toteuttamiseksi. Näyttää kuitenkin selvältä, että jos Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osaston mukaista yhteistä kantaa tai yhteistä toimintaa ei ole, jäsenvaltiot voivat vapaasti toimia joko yhteisten tai omien turvallisuutta koskevien etujensa suojelemiseksi.

34. Käsitykseni on siis lyhyesti se, että huolimatta yhteisön yksinomaisesta kauppapoliittisesta toimivallasta jäsenvaltiot voivat ryhtyä yksipuolisiin toimiin yleisen turvallisuuden suojelemiseksi; jos nämä toimet vaikuttavat kolmansiin maihin tapahtuvaan vientiin, niiden on oltava oikeutettuja vientiasetuksen 11 artiklan nojalla.

Yleinen järjestys, yleinen turvallisuus ja ihmisten terveyden ja elämän suojeleminen

35. Asiassa Richardt [19] antamassani ratkaisuehdotuksessa esittämieni syiden takia minulla ei ole epäilystä siitä, että vientiasetuksen 11 artiklassa mainittu käsite yleinen turvallisuus on periaatteessa niin laaja, että strategisesti tärkeiden tavaroiden tai tekniikan siirtäminen maihin, joiden katsotaan olevan sotilaallinen uhka, kuuluu sen soveltamisalaan. On muistettava, että 11 artiklan nojalla vientiä kolmansiin maihin voidaan rajoittaa samoilla perusteilla kuin perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla voidaan rajoittaa tuontia, vientiä tai kauttakuljetusta jäsenvaltioiden välillä. Molempia oikeussääntöjä pitäisi mielestäni tulkita samojen periaatteiden mukaisesti, joten apua tulkintaan voi saada yhteisöjen tuomioistuimen asiassa Richardt antamasta tuomiosta, jossa selvitettiin sitä, onko mikrosyövytyskoneen takavarikko ristiriidassa perustamissopimuksen 36 artiklan kanssa, koska sillä rajoitetaan kauttakuljetusta. Ensiksi yhteisöjen tuomioistuin totesi, että 36 artiklan tarkoituksena ei ole määrätä

18 — Vrt. tuomioon asiassa Bulk Oil, mainittu edellä 13 alaviitteessä, 32— 36 kohta.

19 — Ks. ratkaisuehdotuksen 28 kohta.

joitakin asioita jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviksi, vaan ainoastaan antaa mahdollisuus poiketa tavaroiden vapaan liikkuvuuden periaatteesta kansallisessa lainsäädännössä. Koska 36 artiklalla poiketaan perustamissopimuksen perustavasta periaatteesta, 36 artiklaa ei saa tulkita siten, että sen soveltamisala on laajempi kuin mitä on tarpeellista niiden etujen suojelemiseksi, jotka sillä pyritään takaamaan. [20]

36. Yhteisöjen tuomioistuin totesi edelleen, että 36 artiklassa tarkoitettu julkinen turvallisuus sisältää sekä jäsenvaltion sisäisen että ulkoisen turvallisuuden ja että on selvää, että strategisiin tarkoituksiin käytettävissä olevien tavaroiden tuonti, vienti ja kauttakuljetus saattavat vaikuttaa jäsenvaltion yleiseen turvallisuuteen, jota sillä siis on oikeus suojella perustamissopimuksen 36 artiklan mukaisesti. [21]

37. Minun mielestäni nämä periaatteet soveltuvat myös vientiasetuksen 11 artiklan tulkintaan. Tälläkään säännöksellä ei pyritä säätämään joitakin asioita jäsenvaltioiden yksinomaiseen toimivaltaan kuuluviksi. Sillä vain sallitaan kansallisella lainsäädännöllä poikettavan perustavanlaatuisesta viennin vapauden periaatteesta, ja koska se on poikkeus perustavanlaatuisesta periaatteesta, sitä on tulkittava suppeasti. Lisäksi on selvää, että perustamissopimuksen 36 artiklaa on tulkittava siten, että rajoitukset yhteisön sisäiselle kauttakuljetukselle ovat sallittuja jäsenvaltion ulkoisen turvallisuuden suojelemiseksi, joten myös erityisesti vientiä kolmansiin maihin koskevan vientiasetuksen 11 artiklassa sallitaan jäsenvaltion suojelevan ulkoista turvallisuuttaan: ulkoista turvallisuutta uhkaa todennäköisemmin strategisten tuotteiden vienti kolmansiin maihin kuin tällaisten tuotteiden yhteisön sisäinen kauppa.

38. On mahdollista väittää, että vientiasetuksen 11 artiklaa ei pitäisi tulkita yhtä suppeasti kuin perustamissopimuksen 36 artiklaa, koska 11 artiklalla ei poiketa perustamissopimuksen perustavanlaatuisista määräyksistä, vaan ainoastaan vientiasetuksen 1 artiklasta, jonka mukaan vientiä eivät koske määrälliset rajoitukset. Tämä väite ei kuitenkaan ole mielestäni vakuuttava. Yhteinen kauppapolitiikka on olennainen lisä yhteisön perustana olevaan tulliliittoon, eikä se ole vähemmän tärkeä yhteisön toiminnalle kuin perustamissopimuksen määräykset sisämarkkinoista. On selvää, että jäsenvaltioiden asettamat rajoitukset viennille kolmansiin maihin vaikuttavat kauppaan yhteisössä esimerkiksi silloin, kun tavaroiden kauttakuljetus tapahtuu toisen jäsenvaltion kautta, kuten asiassa Richardt. Vaikka itse perustamissopimus ei sisällä yhteisen kauppapolitiikan perustavia

20 — Ks. tuomion 19 ja 20 kohta.

21 — Ks. tuomion 22 kohta.

sääntöjä, se ei tarkoita sitä, että tällaisia sääntöjä ei ole olemassa. Vientipolitiikan perustava säännös on vientiasetuksessa: vienti talousyhteisöstä on vapaata. Lisäksi on muistettava, että vaikka 11 artiklassa ei poiketa olennaisesta perustamissopimuksen määräyksestä, sitä voidaan tulkita siten, että sillä poiketaan perustamissopimuksen 113 artiklaan sisältyvän yhteisön yksinomaisen kauppapoliittisen toimivallan periaatteesta. [22]

39. Sen takia olen sitä mieltä, että vientiasetuksen 11 artiklaa on tulkittava suurelta osin samalla tavalla kuin perustamissopimuksen 36 artiklaa ainakin strategisen viennin kaltaisilla aloilla, joilla on kyse yhdestä ja samasta tavoitteesta eli jäsenvaltion ulkoisen turvallisuuden suojelemisesta rajoittamalla joko yhteisön sisäistä kauppaa tai vientiä kolmansiin maihin.

40. AWG:n 7 pykälässä kuitenkin sallitaan ulkomaankaupan alaan kuuluviin oikeustoimiin ja toimenpiteisiin puuttuminen paitsi Saksan liittotasavallan ulkoisen turvallisuuden suojaamiseksi myös rauhanomaisen rinnakkaiselon tai Saksan liittotasavallan ulkosuhteiden vakavan häiriintymisen estämiseksi. Sekä asioissa Werner että Leifer kansalliset viranomaiset tavoittelivat erityisesti kahta viimeksi mainittua päämäärää. Asiassa Werner komissio katsoi, ettei voi olla epäilystä siitä, että kyseinen vienti on todellinen uhka Saksan turvallisuudelle. Tämän takia komissio tutkii, voiko Saksan ulkosuhteiden häiriintyminen olla perusteena luvan epäämiselle siinä tapauksessa, että kansallinen tuomioistuin joutuisi toteamaan, että kyseisellä uunilla ei voi olla olennaista merkitystä asevalmistuksessa. Tutkittuaan vientiasetuksen 11 artiklan käsitteitä yleinen järjestys ja yleinen turvallisuus komissio lopulta toteaa, että riitautettu päätös voidaan perustella soveltamalla näitä perusteita yhdessä.

41. Mielestäni on vaikeata jäljempänä esitettävien syiden takia tehdä selvää ja jyrkkää eroa ulko- ja turvallisuuspoliittisten päätelmien välillä, ja tähän ei ole vähiten syynä se, että ulkosuhteiden häiriintymisellä voi olla vakavia seurauksia turvallisuudelle. Joka tapauksessa mielestäni on selvää, että yhteisön oikeuden mukaan jäsenvaltioilla on molemmilla alueilla huomattavasti toimintavapautta, jota kuitenkin aina rajoitetaan suhteellisuusperiaatteen soveltamisella. Vientiasetuksen 11 artiklalla on ilmeisesti tarkoitettu tunnustaa vapaus rajoittaa vientiä kolmansiin maihin ilman tarvetta tutkia tarkkaan sitä, onko kyseessä yleistä järjestystä tai turvallisuutta koskeva asia.

22 — Ks. edellä 12 kohta.

42. Lisäksi ulko- ja turvallisuuspoliittisia päätelmiä ei yleensä voida valvoa oikeudellisesti, kuten yritin osoittaa asiassa C-120/94, komissio vastaan Kreikka, antamassani ratkaisuehdotuksessa, jossa on kyse Kreikan asettamasta kauppasaarrosta entisen Jugoslavian tasavaltaa Makedoniaa kohtaan. [23] Siten strategisten vientirajoitusten oikeudellinen valvonta on välttämättä rajallista, ja nämä rajat ilmenevät hyvin käsiteltävinä olevissa asioissa. Yhteisöjen tuomioistuimen tai kansallisen tuomioistuimen ei ole helppo tutkia sen uhan todellisuutta, jonka näissä asioissa kyseessä olevien tavaroiden vienti aiheuttaa Saksan liittotasavallan turvallisuudelle.

43. Joiltakin osin yhteisön oikeus on kansallista oikeutta vähemmän sovelias tällaisten kysymysten tarkasteluun, koska turvallisuuteen liittyvät ongelmat saattavat vaihdella olennaisesti eri jäsenvaltioissa. Kuten Yhdistynyt kuningaskunta toteaa, kullakin jäsenvaltiolla voi olla erityisiä turvallisuuteen liittyviä ongelmia joko sijaintinsa, sisäisen tilansa tai erityisten ulkoisten uhkiensa takia. Tämä vahvistetaan mielestäni Euroopan unionista tehdyn sopimuksen V osastossa, jossa määrätään yhteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta. Sopimuksen J.4 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa: "Yhteinen ulko- ja turvallisuuspolitiikka käsittää kaikki Euroopan unionin turvallisuuteen liittyvät kysymykset, mukaan lukien pitkän ajan kuluessa määriteltävä yhteinen puolustuspolitiikka, joka saattaa aikanaan johtaa yhteiseen puolustukseen." Mutta J.4 artiklan 4 kohdassa määrätään, että tämä politiikka ei vaikuta eräiden jäsenvaltioiden turvallisuus- ja puolustuspolitiikan erityisluonteeseen.

44. Kuten Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus vielä toteaa, jäsenvaltioiden turvallisuutta koskevat ongelmat voivat olla myös epäsuoria esimerkiksi siten, että viedyt tuotteet sinänsä eivät ole suora uhka, mutta ne voivat sen sijaan olla epäsuora uhka, koska niitä voidaan käyttää sotilaallisiin tarkoituksiin sopivien laitteiden valmistukseen, tai jos ne eivät suoraan tällaiseen sovellu, koska niitä voidaan muuttaa siten, että niitä voidaan käyttää sotilaallisiin tarkoituksiin tai sotilaallisiin tarkoituksiin sopivien laitteiden valmistukseen.

45. Tästä on pääteltävä, että yhteisön lainsäädännön puuttuessa lähinnä kunkin jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on päätettävä, missä tilanteissa tiettyjen kaksikäyttötuotteiden vienti voi aiheuttaa turvallisuuteen liittyviä ongelmia, ja että oikeudellisen valvonnan on rajoituttava siihen, ettei ole tapahtunut ilmeistä arviointivirhettä ja että kansalliset viranomaiset eivät ole käyttäneet väärin asetuksen 11 artiklalla niille annettuja oikeuksia. Tämä päätelmä jättää kuitenkin avoimeksi kysymyksen siitä, voivatko nämä viranomaiset nojautua lainsäädäntöön, jolla pyritään estämään jäsenvaltion ulkosuhteiden vakava häiriintyminen. Olen sitä mieltä, että jos tämän tavoitteen voidaan katsoa täydentävän yleisempää tavoitetta, joka on jäsenvaltion turvallisuuden suojeleminen, tällainen lainsäädäntö on vientiasetuksen 11 artiklan mukaan perusteltavissa. Pääasiassa kyseessä oleva Saksan lainsäädäntö on käsittääkseni

23 — Julkisasiamiehen ratkaisuehdotus 6.4.1995, ei vielä julkaistu oikeustapauskokoelmassa.

tällaista. AWG:n 7 pykälän otsikko on Turvallisuuden ja ulkosuhteisiin liittyvien etujen suojelu, ja myös muista tämän lain säännöksistä ilmenee, että sillä tavoitellaan ennen kaikkea viennin valvomista turvallisuussyistä.

soveltaa näitä periaatteita yhteisöjen tuomioistuimessa käsiteltävinä oleviin asioihin; aloitan asialla Werner ja sitten käsittelen asian Leifer.

Asia Werner

46. Valtion turvallisuutta voidaan myös yhä vähemmän tarkastella erillisenä seikkana. Se liittyy kiinteästi koko kansainvälisen yhteisön ja sen eri osien turvallisuuteen. Vientiasetuksen 11 artiklassa olevaa viittausta yleiseen turvallisuuteen on tämän takia tulkittava siten, että siihen sisältyvät kaksikäyttötuotteiden vientirajoitukset, joilla pyritään suojaamaan jäsenvaltion turvallisuutta mukaan lukien tilanteet, joissa jäsenvaltio pyrkii vaikuttamaan turvallisuuteen koko kansainvälisessä yhteisössä.

48. Saksan hallitus selittää huomautuksissaan AWG:n 7 pykälässä säädettyjä arviointiperusteita ja niiden soveltamista tässä asiassa. Viittauksella rauhanomaiseen rinnakkaiseloon pyritään estämään voiman käyttö sotatilaa rauhallisemmassa tilanteessa eli esimerkiksi kansainvälisen terrorismin torjumiseksi. Saksan hallitus toteaa myös, että riidanalaisella päätöksellä suojellaan ainakin yhden jäsenvaltion eli Italian ulkoista turvallisuutta, koska se on ilmeisesti sellaisten ohjusten kantomatkan päässä, jollaisia Libya aikoo valmistaa. Saksan hallituksen mielestä päätöksellä siis myös suojellaan ihmisten terveyttä ja elämää, mikä on yksi vientiasetuksen 11 artiklassa mainituista perusteista.

47. Kun olen näin yrittänyt osoittaa, mitä periaatteita asiassa on sovellettava, alan nyt

49. Saksan hallitus yrittää vedota myös ulkosuhteiden vakavan häiriintymisen estämistä koskevaan perusteeseen. Se väittää, että tällainen häiriintyminen voi vaikuttaa sellaisiin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka koskevat valtion turvallisuutta, ja rajoittaa valtion

ulkopoliittisia toimintamahdollisuuksia ja mahdollisuuksia suojella ulkopoliittisia etujaan. Saksan hallituksen mukaan kieltäytymistä vientiluvan antamisesta tulee tässä asiassa tarkastella pitäen mielessä aiemmat välikohtaukset, joissa oli kyse viennistä Saksasta Libyaan; yksi näistä tapauksista oli kuuluisa Rabta, jossa saksalaiset yhtiöt osallistuivat myrkyllistä kaasua valmistavan tehtaan rakentamiseen Libyassa. Saksan hallitus väittää tämän tapauksen häirinneen vakavasti sen suhteita Yhdysvaltoihin ja erityisesti Israeliin. Se toivoo voivansa estää vastaisuudessa tällaiset tapaukset. Saksan hallitus viittaa myös YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin, joilla asetettiin kauppasaartoon kaikki asevienti Libyaan mukaanlukientarvikkeet,joitavoidaankäyttääasetuotannossa.

50. Vaikka kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää siitä, onko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen päätös oikeutettavissa näillä perusteilla, nämä perusteet ovat varmasti sille olennaisia.

51. Kun olen päätynyt siihen, että kyseiset rajoitukset kuuluvat periaatteessa vientiasetuksen 11 artiklan soveltamisalaan, en usko olevan tarpeellista tutkia sitä, voidaanko perustamissopimuksen 223 ja 224 artiklaa soveltaa. Perustamissopimuksen 223 artiklan osalta viittaan jäljempänä esittämiini huomioihin (62 ja 63 kohta), jotka koskevat asiaa Leifer, jossa 223 artiklasta pääasiallisesti keskusteltiin.

52. Perustamissopimuksen 224 artiklassa viitataan toimenpiteisiin, joihin jäsenvaltio voi joutua turvautumaan "yleisen järjestyksen ylläpitämiseen vaikuttavissa vakavissa sisäisissä levottomuuksissa, sodassa tai sodan uhkaa merkitsevässä vakavassa kansainvälisessä jännitystilassa taikka täyttääkseen velvoitteet, joihin se on sitoutunut rauhan ja kansainvälisen turvallisuuden ylläpitämiseksi". Ensin vaikuttaa siltä, että tässä asiassa ei ole kyse mistään näistä tilanteista. Vaikka Saksan hallitus viittaa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmiin, se ei väitä, että se pakotetaan niillä kyseessä olevaan toimeen. Lisäksi 224 artiklaa on tulkittava suppeasti. [24]

53. On vielä tutkittava suhteellisuusperiaatteen vaikutusta vientiasetuksen 11 artiklan soveltamiseen. Tässä saadaan taas apua asiassa Richardt annetusta tuomiosta. Tässä

24 — Ks. asia 222/84, Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary (Kok. 1986, s. 1651) ja edellä 23 alaviitteessä mainittu ratkaisuehdotukseni asiassa C-120/94, komissio v. Kreikka, 44 kohdasta eteenpäin.

tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin antoi seuraavat periaatteet: [25]

"... jotta voitaisiin tarkastaa strategisiksi tarvikkeiksi luokiteltujen tavaroiden laatu, jäsenvaltioilla on oikeus perustamissopimuksen 36 artiklan nojalla edellyttää kauttakuljetukselta erityistä lupaa.

Luvan hankkimisvelvollisuuden noudattamatta jättämistä koskevien rangaistusten osalta on todettava ... että takavarikkoa tai konfiskaatiota voidaan pitää suhteettomina tavoiteltuun päämäärään ja siten niiden voidaan katsoa olevan ristiriidassa perustamissopimuksen 36 artiklan kanssa sellaisessa tapauksessa, jossa tavaroiden palautus alkuperämaahan saattaisi riittää.

Kansallisen tuomioistuimen asiana on kuitenkin päättää, onko perustettu järjestelmä suhteellisuusperiaatteen mukainen ottaen huomioon kaikki kuhunkin tapaukseen liittyvät seikat kuten näiden valtion turvallisuutta uhkaavien tavaroiden laatu, kiellon rikkomisen olosuhteet ja se, onko taloudellinen toimija ollut hyvässä uskossa aikoessaan ryhtyä kauttakuljetukseen ja pitäessään tätä varten hallussaan toisen jäsenvaltion antamia asiakirjoja."

54. Asiassa Richardt antamassani ratkaisuehdotuksessa tulkitsin vientiasetuksen 11 artiklaa samalla tavalla: [26]

"... Minulla ei ole epäilystä siitä, että yleisen turvallisuuden käsite on periaatteessa kyllin laaja siten, että sitä voidaan soveltaa rajoituksiin, jotka koskevat strategisesti tärkeiden tavaroiden tai tekniikan siirtämistä maihin, joita pidetään sotilaallisina uhkina. Minun mielestäni jäsenvaltiot voivat kuitenkin vedota asetuksen N:o 2603/69 11 artiklaan ainoastaan, jos suhteellisuusperiaatetta on noudatettu. Tämä tarkoittaa sitä, että jäsenvaltiot eivät saa yrittää toteuttaa tällä säännöksellä perusteltavissa olevaa kansallista toimea keinoilla, jotka ovat voimakkaampia kuin toimen tavoitteen saavuttamiseksi on tarpeen. Suhteellisuusperiaatteen soveltaminen yksittäistapauksiin kuuluu kansallisille tuomioistuimille. Ei pidä olettaa, että tällä periaatteella on sama vaikutus sekä asetuksen 11 artiklaan että perustamissopimuksen 36 artiklaan, johon sitä myös sovelletaan. Vaikka sellaisten kansallisten säännösten noudattamatta jättämisestä, jollaisista pääasiassa on kyse, voi seurata kyseessä olevien

25 — 23—25 kohta.

26 — Ratkaisuehdotuksen 28—29 kohta.

tavaroiden konfiskaatio, minun mielestäni on otettava huomioon sellaisia seikkoja kuin takavarikoitujen tavaroiden omistajan mielentila tapahtuma-ajankohtana ja tavaroiden arvo."

Asia Leifer

Ensimmäinen kysymys

55. Vaikka suhteellisuusperiaatteen soveltaminen tämän asian tosiseikkoihin kuuluu kansalliselle tuomioistuimelle, mielestäni on olemassa riittäviä perusteita sille, että kansallinen tuomioistuin voi todeta tämän periaatteen mukaisia vaatimuksia noudatetun. Kun on hyväksytty se, että jäsenvaltion turvallisuus voi olla uhattuna, tuomioistuimilla ei ole juuri mahdollisuuksia selvittää, ovatko vientirajoitukset tarpeellisia turvallisuuden takaamisen tavoitteelle. Ei ole myöskään mahdollista oikeastaan väittää, että tavoite voitaisiin saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimilla, koska vaatimuksen vientiluvasta on oltava vähäisin mahdollinen toimenpide valtion turvallisuutta mahdollisesti uhkaavan viennin estämiseksi. Lisäksi Saksan viranomaisten antamien tietojen perusteella vientilupaa koskeva hakemus tutkittiin perusteellisesti tässä asiassa.

56. Tämän takia mielestäni on vaikeaa havaita asiassa Werner seikkoja, joiden nojalla voitaisiin päätellä, että riidanalainen päätös ei ollut yhteisön oikeuden mukaan perusteltavissa.

57. Vastaukset asian Leifer edellä (15 kohta) uudelleen muotoiltuun ensimmäiseen kysymykseen löytyvät osittain edeltävistä toteamuksistani. Asiassa Leifer ja asiassa Werner käsiteltävät kysymykset eroavat kuitenkin hieman toisistaan. Asiassa Leifer on kyse sellaisten tuotteiden viennistä Irakiin, joita ilmeisesti voidaan käyttää kemiallisten aseiden valmistukseen. Vienti tapahtui Iranin ja Irakin välisen ensimmäisen Persianlahden sodan aikana, jossa väitetään käytetyn kemiallisia aseita. Voidaan väittää, että tämä sota ei ollut edes epäsuora uhka liittotasavallan ulkoiselle turvallisuudelle ja että sen takia Saksassa säädettyjä rajoituksia ei voida perustella yleisellä turvallisuudella. Olen jälleen sitä mieltä, että tämä näkemys perustuu liian suppeaan käsitykseen turvallisuuteen liittyvistä kysymyksistä. Kuten olen jo ehdottanut, turvallisuuden käsitteen tulisi kattaa kansainvälisen yhteisön turvallisuus yleensä. Jäsenvaltiolla on perusteltu syy estää kemiallisten aseiden leviäminen niiden mahdollisesta käyttöpaikasta huolimatta.

58. Saksan hallitus viittaa huomautuksissaan myös vientiasetuksen 11 artiklassa säädettyyn ihmisten elämän ja terveyden suojelemiseen. Se väittää, että edellä kuvatun kaltaisilla vientirajoituksilla pyrittiin estämään kemiallisten aseiden käyttö Iranin ja Irakin välisessä sodassa, joten niillä suojeltiin lukemattomien ihmisten terveyttä ja elämää.

59. Vastauksena tähän väitteeseen Leiferin edustaja totesi istunnossa, että vientiasetuksen 11 artiklassa mainittuihin perusteisiin voidaan vedota ainoastaan silloin, kun niillä on läheinen yhteys niihin vetoavaan jäsenvaltioon. Jos kuitenkin ihmisten elämä ja terveys ovat uhattuina, tämän näkemyksen on varmasti oltava virheellinen. Kun neuvosto antoi vientiasetuksen, sen tarkoituksena ei ole voinut olla antaa jäsenvaltioille oikeus suojella ainoastaan omien kansalaistensa terveyttä ja elämää. Yleensä jäsenvaltio tietenkin ensisijaisesti suojelee omia kansalaisiaan. Jos joidenkin kolmansien maiden välillä kuitenkin käydään sotaa, jossa vuodatetaan paljon verta, ei olisi puolustettavissa tulkita vientiasetuksen 11 artiklaa siten, että sillä estettäisiin vientirajoitukset, joilla pyritään estämään uhrien määrän kasvu.

60. Lisäksi on todettava, että pääasian syytetyn viemäksi väitetyt kemikaalit (fosforikloridioksidi eli $POCL_3$) kuuluivat asian Leifer tosiseikkojen perusteella tiettyjen kemiallisten tuotteiden viennistä annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 428/89 soveltamisalaan. [27] Tämä asetus annettiin kemiallisista aseista pidetyn kansainvälisen konferenssin jälkeen, kun jäsenvaltiot olivat ensin päässeet yhteisymmärrykseen Euroopan poliittisen yhteistyön mukaisesti siitä, että oli tarpeellista ryhtyä kiireellisiin toimiin sellaisten kemiallisten tuotteiden viennin valvomiseksi, joita voitaisiin käyttää kemiallisten aseiden valmistukseen. Asetuksessa säädettiin, että liitteessä lueteltuja tuotteita varten, joista yksi on fosforikloridioksidi, on saatava etukäteen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten vientilupa tai vastaava (1 artikla). Siinä säädetään myös, että lupaa ei saa myöntää, jos on syytä epäillä, että kyseisiä tuotteita käytetään kemiallisten aseiden kehittämiseen tai tuotantoon tai että ne saatetaan suoraan tai epäsuorasti toimittaa sotaa käyviin maihin tai alueille, joilla on vakava kansainvälinen jännitystila (2 artikla). Asetus on nyt kumottu ja korvattu kaksikäyttötuotteiden vientiä koskevan yhteisön valvontajärjestelmän käyttöön ottamisesta annetulla neuvoston asetuksella N:o 3381/94. [28] Vaikka säännökset eivät olleet voimassa tosiseikkojen tapahtuma-aikana, niistä ilmenee, että kaikki jäsenvaltiot eikä siis vain Saksan liittotasavalta ovat sitä mieltä, että fosforiklo-

27 — EYVL 1989 L 50, s. 1.
28 — Edellä alaviitteessä 11.

ridioksidia voidaan käyttää kemiallisten aseiden valmistukseen.

61. Siksi on vaikeata tehdä muuta päätelmää kuin että kyseessä olevan kaltaiset rajoitukset kuuluvat 11 artiklan soveltamisalaan ja että ne voidaan perustella paitsi yleistä turvallisuutta myös ihmisten terveyttä ja henkeä koskevilla syillä.

62. Perustamissopimuksen 223 ja 224 artiklan osalta on jälleen mielestäni tarpeetonta tutkia niiden mahdollista sovellettavuutta (ks. edellä 51 ja 52 kohta). Asiassa Leifer useat huomautuksensa esittäneet jäsenvaltiot kuitenkin tukevat 223 artiklan soveltamista. Kreikka, Italia ja Espanja ovat sitä mieltä, että 223 artiklan 1 kohdan b alakohdan (toistettu edellä 19 kohdassa) soveltamisen edellytykset täyttyvät. Ranska ja Saksa ovat sitä mieltä, että näihin määräyksiin ei voida vedota, kun on kyse tuotteista, joita ei mainita vuonna 1958 223 artiklan 2 kohdan mukaisesti laaditussa luettelossa (edellä 20 kohta). Yhdistynyt kuningaskunta toisaalta väittää, että tätä luetteloa ei ole pidettävä tyhjentävänä ja että 223 artiklan 1 kohdan b alakohtaa voidaan soveltaa tuotteisiin, joita luettelossa ei mainita.

63. Jos olisi tarpeen tutkia 223 artiklaa, olisi tarpeen ratkaista tämä kysymys ja myös miettiä, voidaanko 223 artiklan 1 kohdan b alakohtaa tulkita niin laajasti, että sitä voidaan yleisesti soveltaa kaksikäyttötuotteisiin. Olen kuitenkin tyytyväinen, että näitä vaikeita kysymyksiä ei tässä asiassa ole tarpeen tutkia. Kuten 224 artikla myös 223 artiklan 1 kohdan b alakohta on täysin poikkeuksellinen määräys, koska sillä mahdollistetaan poikkeaminen koko perustamissopimuksesta, [29] ja siihen on tarpeetonta vedota asiassa, johon voidaan yksiselitteisesti soveltaa erityistä poikkeusta kuten tässä vientiasetuksen 11 artiklaa. Ei ole soveliasta pohtia 223 ja 224 artiklaa koskevia vaikeita ja tärkeitä seikkoja, jos käsiteltävinä olevissa asioissa esitetyt kysymykset voidaan kyllin hyvin selvittää näistä seikoista riippumatta.

Toinen kysymys

64. Edellä uudelleen muotoiltu toinen kysymys koskee olennaisesti suhteellisuusperiaatteen soveltamista. Kansallinen tuomioistuin

29 — Ks. edellä 23 alaviitteessä mainittu asiassa C-120/94, komissio v. Kreikka, antamani ratkaisuehdotuksen 46 kohta.

kysyy, ovatko sellaiset kansalliset säännöt yhteisön oikeuden kanssa ristiriidassa, joilla a) asetetaan hakijalle koko todistustaakka siitä, että tavaroita käytetään siviilitarkoituksiin, mikä on edellytyksenä vientiluvan saamiselle, b) mahdollistetaan vientiluvan epääminen, jos tuotteet soveltuvat sotilaallisiin tarkoituksiin käytettäviksi, ja c) asetetaan rangaistuksia mukaan lukien vankeusrangaistus.

65. Kuten olen esittänyt edellä 54 kohdassa, jos jäsenvaltio vetoaa vientiasetuksen 11 artiklassa säädettyihin poikkeuksiin, suhteellisuusperiaatetta on sovellettava koko laajuudessaan. Jäsenvaltion ulkoisen turvallisuuden ollessa kyseessä käsiteltävinä olevien asioiden laatu yleensä estää sen, että tuomioistuin valvoisi tiukasti suhteellisuusperiaatteen noudattamista. Tietty vienti voi olla uhka valtion turvallisuudelle, mutta sen vakavuutta arvioidaan usein sellaisten tietojen perusteella, joiden totuudenmukaisuutta tuomioistuimet eivät voi tarkistaa. Vientirajoitusten tiukkuus määräytyy todennäköisesti tämän uhan laadun ja vakavuuden perusteella. Tästä seuraa, että tuomioistuinten on vaikeata arvioida a) ovatko kyseessä olevat rajoitukset tarpeellisia ja suhteessa tavoiteltuihin päämääriin ja b) eikö näitä päämääriä voida saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimilla.

66. Asiassa Richardt todettuja periaatteita (edellä 53 ja 54 kohta) voidaan jälleen soveltaa; on selvää, että vientilupaa koskevaa vaatimusta voidaan tehostaa rangaistusjärjestelmällä ja että vankeusrangaistus ei välttämättä ole suhteellisuusperiaatteen vastainen, kun kyseessä on jäsenvaltion ulkoinen turvallisuus tai kun sota vaarantaa ihmisten terveyden ja elämän. Rangaistuksia koskevaan asiaan saa selvyyttä neuvoston asetuksesta N:o 3381/94, [30] jossa perustetaan yleinen järjestelmä kaksikäyttötuotteiden viennin valvomiseksi. Asetuksen 17 artiklassa säädetään seuraavaa:

"Jokaisen jäsenvaltion on ryhdyttävä tarpeellisiin toimiin kaikkien tämän asetuksen säännösten noudattamisen varmistamiseksi. Jäsenvaltion on erityisesti säädettävä rangaistuksista, joita määrätään tämän asetuksen tai sen täytäntöönpanemiseksi annettujen säännösten rikkomisesta. Näiden rangaistusten on oltava tehokkaita, suhteellisuusperiaatteen mukaisia ja varoittavia." [31]

Vaikka asetus ei ollut voimassa tosiseikkojen tapahtuma-aikana, voidaan katsoa, että tässä artiklassa vahvistetaan vakiintuneet periaatteet. Vastauksena toisen kysymyksen kolmanteen osaan voidaan siis todeta, että yhteisön oikeus ei ole esteenä kansalliselle

30 — Edellä alaviitteessä 11.

31 — Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa.

lainsäädännölle, jossa säädetään tehokkaista rangaistuksista mukaan lukien vankeusrangaistus.

67. Kansallinen tuomioistuin kysyy myös, voidaanko koko todistustaakka tavaroiden käyttämisestä siviilitarkoituksiin asettaa hakijalle ja voidaanko vientilupa evätä, jos tavarat soveltuvat sotilaallisiin tarkoituksiin käytettäviksi. Näistä kysymyksistä on keskusteltu paljon. Saksan hallitus on sitä mieltä, että kansallinen tuomioistuin ei ole tulkinnut sovellettavaa lainsäädäntöä oikein. On kuitenkin selvää, että 177 artiklan mukaisessa menettelyssä yhteisöjen tuomioistuimen on oletettava, että kansallinen tuomioistuin on tulkinnut oikein kansallista lainsäädäntöä ja että yhteisöjen tuomioistuimen on vastattava esitettyihin kysymyksiin pitäen tätä lähtökohtanaan.

68. Mielestäni näihin kysymyksiin ei ole vaikeata vastata. Kaksikäyttötuotteen käsite sisältää sen, että nämä tuotteet soveltuvat sotilaallisiin tarkoituksiin huolimatta siitä, että tällaista käyttöä ei välttämättä tarkoitettu tuotteita valmistettaessa tai vietäessä. Jos tällaisten tavaroiden vienti uhkaa jäsenvaltion ulkoista turvallisuutta tai ihmisten terveyttä tai elämää juuri tämän mahdollisen sotilaallisiin tarkoituksiin käytön takia, ei voi olla suhteellisuusperiaatteen vastaista vaatia, että vientiluvan hakija osoittaa, että tavaroita käytetään ainoastaan siviilitarkoituksiin. Ei myöskään ole välttämättä suhteellisuusperiaatteen vastaista olla myöntämättä lupaa, jos tuotteet soveltuvat sotilaallisiin tarkoituksiin. Tämä ei tarkoita, että tällaisten kansallisten säännösten soveltamisella ei koskaan rikota suhteellisuusperiaatetta. Kunkin asian erityiset olosuhteet vaikuttavat tilanteeseen, ja kansallisen tuomioistuimen on varmistettava periaatteen noudattaminen tässä asiassa.

Kolmas kysymys

69. Edellä uudelleen muotoiltuna kolmas kysymys koskee perustamissopimuksen 113 artiklan ja vientiasetuksen 1 artiklan välitöntä oikeusvaikutusta. Mielestäni on riittävää todeta, että kaikkien asetusten tavoin vientiasetuksella on välitön oikeusvaikutus perustamissopimuksen 189 artiklan mukaan ja että sen säännöksiin voidaan vedota jäsenvaltioiden tuomioistuimissa, jos niiden sanamuoto sen mahdollistaa. Tämä soveltuu sekä 1 artiklan säännökseen viennin vapaudesta että 11 artiklassa säädettyihin poikkeuksiin.

Ratkaisuehdotus

70. Edellä esitetyn perusteella olen sitä mieltä, että Verwaltunsgericht Frankfurt am Mainin asiassa Werner esittämään kysymykseen tulisi vastata seuraavasti:

Perustamissopimuksen 113 artiklalla, sellaisena kuin se on pantu täytäntöön neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2603/69, ei estetä jäsenvaltiota säätämästä, että sotilaallisiin tarkoituksiin mahdollisesti käytettävän tuotteen vienti kolmansiin maihin on luvanvaraista tai että tällainen lupa evätään sillä perusteella, että epääminen on välttämätöntä jäsenvaltion turvallisuuden takia sen ulkosuhteiden vakavan häiriintymisen uhan välttämiseksi.

71. Olen sitä mieltä, että Landgericht Darmstadtin asiassa Leifer esittämiin kysymyksiin tulisi vastata seuraavasti:

1) Kansalliset säännöt, joilla rajoitetaan sotilaallisiin tarkoituksiin soveltuvien tuotteiden vientiä kolmansiin maihin sen takia, että voitaisiin estää kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakava häiriintyminen tai kyseessä olevan jäsenvaltion ulkosuhteiden vakava häiriintyminen, voidaan oikeuttaa neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2603/69 11 artiklan nojalla siltä osin kuin nämä tavoitteet liittyvät kyseessä olevan jäsenvaltion ulkoiseen turvallisuuteen tai siltä osin kuin rajoituksilla suojellaan ihmisten terveyttä ja henkeä, kuten määränpäänä olevan maan ollessa sodassa.

2) Vientirajoitusten ja luvatta tapahtuneesta viennistä seuraavien rangaistusten tulee olla suhteessa tavoiteltuihin päämääriin. Kansalliset säännöt, joilla a) asetetaan hakijalle koko todistustaakka siitä, että tavaroita käytetään siviilitarkoituksiin, b) mahdollistetaan vientiluvan epääminen, jos tuotteet soveltuvat

sotilaallisiin tarkoituksiin käytettäviksi, ja c) asetetaan rangaistuksia mukaan lukien vankeusrangaistus, eivät ole suhteellisuusperiaatteen vastaisia, jos kyseessä on jäsenvaltion ulkoinen turvallisuus tai ihmisten terveys ja elämä.

3) Neuvoston asetus (ETY) N:o 2603/69 on välittömästi sovellettavissa ja sen säännöksiin voidaan vedota jäsenvaltioiden tuomioistuimissa.