JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
24 päivänä syyskuuta 1996 *

1. Esillä oleva asia on yksi kolmesta yhteisöjen tuomioistuimeen ennakkoratkaisupyyntöinä tulleista asioista, jotka koskevat talouspakotteita Jugoslavian liittotasavaltaa (Serbia ja Montenegro) vastaan ja jotka liittyvät entisessä Jugoslaviassa käytyyn sotaan. [1] Näihin pakotteisiin kuului täydellinen vientikielto, josta poikettiin tiettyjen välttämättömien hyödykkeiden kuten lääkintätarvikkeiden osalta, sekä rahoitussulku. Centro-Com on italialainen yritys, jonka sallittiin viedä tiettyjä lääkintätarvikkeita Serbian ja Montenegron tasavaltoihin. Tätä vientiä koskevat maksut oli määrä suorittaa Jugoslavian kansallisen pankin Barclays Bankissa (Lontoo) olevalta talletustililtä. Centro-Com ei kuitenkaan saanut täyttä maksua, koska Yhdistyneen kuningaskunnan serbialaisten varojen vapauttamista koskeva politiikka muuttui: vientilupajärjestelmän väärinkäyttöä koskevien uusien tietojen seurauksena Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus päätti vaatia pakotteiden tehokkuuden varmistamiseksi, että tällaisen viennin on tapahduttava Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta. Centro-Com on englantilaisissa tuomioistuimissa vireillä olevissa oikeudenkäynneissä asettanut kyseenalaiseksi tällaisen politiikan muutoksen osittain yhteisön oikeuden perusteella. Yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt ennakkoratkaisukysymykset koskevat yhteisön yhteisen kauppapolitiikan ja neuvoston antamien pakoteasetusten vaikutusta sallittua vientiä koskevaan jäsenvaltioiden maksupolitiikkaan.

Asian oikeudellinen tausta

2. Entisessä Jugoslaviassa käydyn sodan aikana Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto antoi useita päätöslauselmia, joissa YK:n jäsenvaltioita vaadittiin toteuttamaan erilaisia sulkutoimenpiteitä ja muita pakotteita. [2] Siten 30.5.1992 hyväksytyssä päätöslauselmassa 757 (1992) turvallisuusneuvosto tuomitsee sen, että Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) viranomaiset eivät ole ryhtyneet tehokkaisiin toimenpiteisiin päätöslauselmaan 752 (1992) sisältyvien taistelujen lopettamista Bosniassa ja Hertsegovinassa koskevien vaatimusten täyttämiseksi. Turvallisuusneuvosto päätti siten kauppasulusta ja rahoitussulusta.

3. Kauppasulku määriteltiin päätöslauselman 757 (1992) 4 kohdassa, jossa turvallisuusneu-

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Ks. asia C-84/95, Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret A. S. v. Minister for Transport, Energy and Communications, Ireland ja the Attorney General, tuomio 30.7.1996 ja vireillä oleva asia C-177/95, Ebony Maritime.

2 — Ks. edellä alaviitteessä 1 mainitussa asiassa 30.4.1996 esittämäni ratkaisuehdotus.

vosto määrää esillä olevassa asiassa merkityksellisiltä osin seuraavaa:

"että kaikkien valtioiden on estettävä:

— —

c) kansalaistensa suorittama ja alueeltaan tai niiden lippua käyttäviä aluksia tai ilmaaluksia käyttämällä tapahtuva hyödykkeiden ja tuotteiden myynti ja toimitus riippumatta siitä, ovatko ne peräisin asianomaisen jäsenvaltion alueelta, kuitenkaan lukuun ottamatta yksinomaan lääkintään tarkoitettuja tarvikkeita ja elintarvikkeita, joista on ilmoitettu päätöslauselman 724 (1991) mukaisesti asetetulle komitealle, Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro) olevalle henkilölle tai yhteisölle tai siellä tai sieltä käsin harjoitettavaa liiketoimintaa varten. Sama koskee niiden kansalaisten suorittamia tai niiden alueella tapahtuvia toimia, jotka edistävät tai on tarkoitettu edistämään edellä mainittua hyödykkeiden tai tuotteiden myyntiä tai toimitusta".

4. Rahoitussulku määriteltiin päätöslauselman 5 kohdassa, jossa määrättiin seuraavaa:

"ettei mikään valtio saa asettaa Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) viranomaisten tai Jugoslavian liittotasavallassa (Serbia ja Montenegro) olevan kaupallisen, teollisen tai julkisiin palveluihin kuuluvan yhteisön käyttöön rahavaroja tai muita taloudellisia etuja ja estettävä kansalaisiaan ja alueellaan toimivia henkilöitä siirtämästä alueeltaan tai muulla tavalla asettamasta mainittujen viranomaisten tai yhteisöjen käyttöön raha- tai muita varoja, eikä siirtää mitään muita varoja henkilöille tai yhteisöille Jugoslavian liittotasavallan (Serbia ja Montenegro) alueella lukuun ottamatta maksuja yksinomaan ja ehdottomasti lääkintä- ja humanitaarisiin tarkoituksiin ja elintarvikkeita varten."

5. Päätöslauselman 4 kohdan c alakohdassa edellytetään ilmoitusta päätöslauselman 724 (1991) mukaisesti asetetulle komitealle, kun kysymyksessä ovat sallitut lääkintätarvikkeet. Kyseisen 15.12.1991 annetun päätöslauselman 5 kohdan b alakohdassa määriteltiin komitean yleiset tehtävät. Tämän päätöslauselman mukaan turvallisuusneuvosto

"*päättää* perustaa väliaikaisten menettelysääntöjensä 28 kohdan mukaan turvallisuusneuvoston komitean, joka koostuu kaikista turvallisuusneuvoston jäsenistä ja jonka on toteuttava seuraavat tehtävät ja annettava

turvallisuusneuvostolle kertomus toiminnastaan huomautuksineen ja suosituksineen:

(i) Tutkia edellä (a) alakohdan [viittaa päätöslauselmaan 713 (1991)] perusteella annetut kertomukset;

(ii) Pyytää kaikilta valtioilta lisätietoja niiden toimenpiteistä päätöslauselmalla 713 (1991) asetetun sulun tehokkaaksi täytäntöönpanemiseksi;

(iii) Tutkia valtioiden sen tietoon saattamia tietoja sulun rikkomisesta, ja tehdä tässä yhteydessä turvallisuusneuvostolle suosituksia tavoista sulun tehokkuuden lisäämiseksi;

(iv) Suositella asianmukaisia toimenpiteitä vastauksena Jugoslaviaan toimitettavien aseiden ja sotatarvikkeiden yleisen ja täydellisen sulun rikkomiseen ja antaa pääsihteerille tietoja säännöllisin väliajoin jäsenvaltioille jaettaviksi".

6. Kyseinen komitea, johon tavallisesti viitataan Jugoslavian pakotekomiteana ja joka muodostuu turvallisuusneuvoston jäseninä olevien valtioiden edustajista, on kehittynyt tärkeäksi pysyväksi elimeksi, joka vastaa pakotteiden täytäntöönpanon päivittäisestä valvonnasta. [3]

7. Yhteisö toteutti useita toimenpiteitä, joilla pyrittiin täytäntöönpanemaan turvallisuusneuvoston hyväksymät päätöslauselmat. Esillä olevassa asiassa on kyse Euroopan talousyhteisön ja Serbian ja Montenegron tasavaltojen välisen kaupan kieltämisestä 1 päivänä kesäkuuta 1992 annetusta neuvoston asetuksesta (ETY) N:o 1432/92, sellaisena kuin se on muutettuna 20 päivänä heinäkuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 2015/92 (jäljempänä pakoteasetus). [4]

8. Pakoteasetuksen johdanto-osassa viitataan Bosnia-Hertsegovinan dramaattisiin tapahtumiin ja Serbian ja Montenegron tasavaltojen puuttumiseen Bosnia-Hertsegovinan tasavallan sisäisiin asioihin. [5] Johdanto-osassa säädetään, että poliittista yhteistyötä varten kokoontuneet yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat päättäneet, että on syytä toteuttaa toimenpiteitä, jotta Serbian ja Montenegron tasavallat lopettaisivat Bosnia-Hertsegovinan tasavallan koskemattomuuden ja turvallisuuden louk-

3 — Ks. M. P. Scharf ja J. L. Dorosin, 'Interpreting UN sanctions: the rulings and role of the Yugoslavia Sanctions Committee", Brooklyn Journal of International Law (1993), s. 771— 827.

4 — EYVL 1992 L 151, s. 4 ja EYVL 1992 L 205, s. 2. Muutoksilla laajennetaan sallitun viennin piiriä siten, että se kattaa välttämättömiin inhimillisiin tarpeisiin tarkoitetut tarvikkeet ja tuotteet, ja näin muutoksilla pantiin täytäntöön 18.6.1992 hyväksytty päätöslauselma 760 (1992).

5 — Ks. asetuksen johdanto-osan 1— 6 perustelukappale.

kaamisen ja jotta ne saataisiin osallistumaan rauhan palauttamiseen ja vuoropuhelun aikaansaamiseen alueella. [6] Asetuksessa viitataan sitten päätöslauselmaan 757 (1992), jossa määrätään kauppasulusta, ja todetaan, että yhteisön taloudelliset suhteet Serbian ja Montenegron tasavaltojen kanssa on katkaistava. [7] Siinä todetaan, että yhteisö ja jäsenvaltiot ovat sopineet turvautuvansa yhteisön toimenpiteeseen muun muassa varmistaakseen "näiden tiettyjen toimenpiteiden" yhdenmukaisen täytäntöönpanon koko yhteisön alueella. [8] Pakoteasetus annettiin perustamissopimuksen 113 artiklan nojalla.

9. Asian kannalta merkittävissä pakoteasetuksen kohdissa säädetään seuraavaa: *

"1 artikla

Seuraavat toimenpiteet ovat kiellettyjä 31.5.1992 lähtien:

— —

b) kaikkien yhteisöstä peräisin olevien tai sieltä tulevien hyödykkeiden ja tuotteiden vienti Serbian ja Montenegron tasavaltoihin;

c) kaikki sellainen toiminta, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on — — b alakohdassa tarkoitettujen toimien suora tai epäsuora edistäminen;

— —.

2 artikla

1 artiklassa säädettyä kieltoa ei kuitenkaan sovelleta seuraavissa tapauksissa:

a) vietäessä Serbian ja Montenegron tasavaltoihin perustuotteita ja yksinomaan lääkinnällisiin tarkoituksiin käytettäväksi tarkoitettuja tarvikkeita sekä elintarvikkeita, joista on ilmoitettu Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston hyväksymän päätöslauselman 724 (1991) mukaisesti perustetulle komitealle, sekä vietäessä näihin tasavaltoihin perustuotteita ja välttämättömiin inhimillisiin tarpeisiin tarkoitettuja tarvikkeita, jotka mainittu komitea on hyväksynyt menettelyllä, jossa sovelletaan 'hiljaista hyväksyntää';

— —

6 — Ks. seitsemäs perustelukappale.

7 — Ks. kahdeksas ja yhdeksäs perustelukappale.

8 — Ks. kymmenes perustelukappale.

* Suomennettu yhteisöjen tuomioistuimessa, koska EYVL:ssä ei ole julkaistu suomenkielistä tekstiä asetuksesta (ETY) N:o 1432/92.

c) toimintaan, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on — — a alakohdassa tarkoitettujen toimien suora tai epäsuora edistäminen;

— —.

3 artikla

Serbian ja Montenegron tasavaltoihin vietävien perustuotteiden, yksinomaan lääkinnällisiin tarkoituksiin käytettävien tai välttämättömiin inhimillisiin tarpeisiin tarkoitettujen tarvikkeiden sekä elintarvikkeiden viennille on saatava jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten myöntämä ennakkolupa.

— —."

10. Pakoteasetukseen ei sisälly nimenomaisia säännöksiä rahoitussulusta tai sallittua vientiä koskevista maksuista.

11. Esillä olevassa asiassa on esitetty väitteitä, jotka liittyvät myös yhteisön vientiä koskeviin yleisiin säännöksiin. Yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta 20 päivänä joulukuuta 1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2603/69 [9] (jäljempänä vientimenettelyasetus) 1 artiklassa säädetään "perusperiaatteesta" seuraavasti:

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

12. Vientimenettelyasetuksen 11 artiklassa 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."

9 — EYVL L 324, s. 25, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 19 päivänä joulukuuta 1991 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 3918/91 (EYVL L 372, s. 31).

13. Yhdistynyt kuningaskunta toteutti edellä mainitut päätöslauselmat ja pakoteasetuksen vuoden 1946 *United Nations Act*in 1(1) pykälän mukaisesti hallituksen 4.6.1992 Order in Councilin muodossa antamalla vuoden 1992 *Serbia and Montenegro (United Nations Sanctions) Order*illa. Kyseisen säädöksen 3 pykälässä kielletään jokaista henkilöä toimittamasta tai luovuttamasta minkäänlaisia tavaroita henkilölle, joka on yhteydessä Serbian tai Montenegron tasavaltoihin, ellei Secretary of State ole antanut tähän lupaa. Kyseisen säädöksen 4 pykälässä kielletään kaikki vienti Yhdistyneestä kuningaskunnasta Serbian tai Montenegron tasavaltoihin, ellei Secretary of State ole antanut tähän lupaa. Säädöksen 10 pykälä koskee rahallisia toimia:

"1) Ilman Treasuryn antamaa lupaa tai ellei toimita Treasuryn nimissä, kukaan ei saa

a) suorittaa maksua tai maksun osaa kullalla, arvopaperien välityksellä tai tekemällä investointeja; tai

b) muuttaa sellaisten henkilöiden asemaa, joiden hyväksi tietty maksu on suoritettava tai joiden määräyksestä kultaa, arvopapereita tai investointeja on säilytettävä, jos tämä toiminta on sellaista, johon sovelletaan tätä artiklaa.

2) Tätä pykälää sovelletaan sellaisiin toimiin, joilla todennäköisesti Serbian tai Montenegron tasavaltoihin yhteydessä olevan henkilön käyttöön asetetaan tai hänen edukseen siirretään rahavaroja tai muita taloudellisia etuja, joko siirtämällä niitä Yhdistyneestä kuningaskunnasta tai muulla tavalla, tai maksamalla tai siirtämällä rahavaroja tai tällaisia muita varoja Serbian ja Montenegron tasavaltoihin yhteydessä oleville henkilöille tai heidän edukseen.

3) Jokainen Treasuryn tämän pykälän nojalla myöntämä tai sen nimissä myönnetty lupa voidaan myöntää joko ehdoitta tai siihen voidaan liittää ehtoja, ja Treasury tai sen puolesta toimiva voi muuttaa lupaa tai peruuttaa sen milloin tahansa."

14. Kyseisessä Orderissa ei täsmennetä niitä periaatteita, joita noudattaen Treasury toimii ratkaistessaan luvan myöntämisen tällaisten varojen siirtämiseksi Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Treasuryn puolesta toimien Bank of England täsmensi nämä periaatteet 8.6.1992 päivätyssä tiedonannossaan. Kyseisen tiedonannon 10 kohdassa, sellaisena kuin se oli voimassa tosiseikkojen tapahtumishet-

kellä, todetaan asian kannalta merkittävistä seikoista seuraavaa:

"Bank of England tutkii yksittäiset lupahakemukset, jotka koskevat serbialaisten tilien veloittamista muissa tarkoituksissa, kuten:

— —

c) maksujen suorittamiseksi hyväntekeväisyys- tai humanitaarisiin tarkoituksiin."

Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

15. Centro-Com on italialainen yritys. Sen pääasiallista toimintaa on farmaseuttisten tarvikkeiden toimittaminen. YK:n pakotekomitea antoi Centro-Comille luvan viedä 28.7.—16.12.1992 Italiasta Sanitakselle (Montenegro) 14 erää lääkintätarvikkeita ja Montefarmille (Montenegro) yhden erän verianalyysilaitteita. Sanitas ja Montefarm ovat lääkintätarvikkeiden tukkukauppiaita. Italian toimivaltaiset viranomaiset antoivat Centro-Comille myös pakoteasetuksen 3 artiklan mukaisen vientiluvan. Centro-Com vei 15.10.1992—6.1.1993 kaikki 15 tarvike-erää Italiasta Montenegroon Italian Triestessä olevan tulliaseman kautta.

16. Centro-Comin oli määrä saada maksu edellä mainituista vientitoimista Jugoslavian kansallisen pankin Barclays Bankissa Lontoossa olevalta talletustililtä. Kyseinen tili jäädytettiin vuoden 1992 *Serbia and Montenegro (United Nations Sanctions) Order*in [10] 10 pykälän mukaisesti, Treasuryn hyväksymiä tai sen nimissä hyväksyttyjä maksuja lukuun ottamatta. Tuolloin Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen politiikkana oli sallia Yhdistyneessä kuningaskunnassa olevien jäädytettyjen serbialaisten tilien veloitus Yhdistyneiden Kansakuntien hyväksymien lääkintä- ja humanitaaristen tarvikkeiden Serbiaan tapahtuvan viennin maksamiseksi, kun vienti tapahtui Yhdistyneestä kuningaskunnasta tai muusta valtiosta. Barclays Bank pyysi Bank of Englandin lupaa veloittaa tiliä Centro-Comin hyväksi jokaisesta viedystä erästä maksettavien summien osalta. Jokainen hakemus tehtiin erillisellä kirjeellä, ja ne kaikki tehtiin ennen 29.1.1993. Bank of England oli hyväksynyt 24.2.1993 mennessä 11 näistä 15 hakemuksesta, ja Barclays Bank oli maksanut Centro-Comille asianmukaiset summat.

17. Bank of Englandin käsitellessä hakemuksia Foreign and Commonwealth Office alkoi vastaanottaa ilmoituksia YK:n pakotekomi-

10 — Mainittu edellä 13 kohdassa.

tean lupajärjestelmän väärinkäytöstä Serbiaan ja Montenegroon toimitettavien tarvikkeiden osalta. Sanctions Assistance Mission (pakotteiden täytäntöönpanossa avustava elin) Unkarissa ilmoitti toistuvista vääristä tavarankuvauksista ja YK:n pakotekomitean antamien tai ilmeisesti antamien asiakirjojen epäluotettavuudesta. Kyseinen elin täsmensi, että järjestelmää oli mahdotonta valvoa rajalla tehokkaasti. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle talletettujen varojen, joita käytettiin muista valtioista YK:n hyväksynnällä Serbiaan vietävien tarvikkeiden maksamiseen, käyttö oli lisääntynyt merkittävästi edeltävien kolmen kuukauden aikana. Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus sai myös tietoja muiden valtioiden vastaavista huolista, jotka koskivat pakotteiden epätarkoituksenmukaisuutta. Ranska oli ilmeisesti ryhtynyt toteuttamaan politiikkaa, jonka mukaan jäädytettyjen varojen vapauttaminen Serbiaan tapahtuvan viennin maksamiseksi oli täysin kiellettyä.

18. Treasury päätti muuttaa politiikkaansa siten, että tarvikkeiden maksaminen Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle talletetuista serbialaisista varoista oli mahdollista poikkeuksen alaan kuuluvissa luokissa vain, jos tarvikkeet vietäisiin Yhdistyneestä kuningaskunnasta. Bank of England ilmoitti 25.2.1993 päivätyssä kirjeessään Barclays Bankille tapahtuneesta politiikan muutoksesta seuraavasti:

"Tästä lähtien lupa britannialaisissa pankeissa olevien serbialaisten tilien veloittamiseksi eri tarvikkeiden Serbiaan tapahtuvan viennin maksamiseksi myönnetään vain Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta tapahtuvalle viennille."

Samaa politiikan muutosta kuvattiin Bank of Englandin 8.6.1992 [11] antaman tiedonannon täydennysosassa, joka julkaistiin 26.4.1993. Pääasialliseksi syyksi tehtyyn muutokseen ilmoitettiin se, että kauppa- ja teollisuusministeriö [Department of Trade and Industry] voisi näin valvoa tarkemmin Yhdistyneestä kuningaskunnasta vietäviä tarvikkeita varmistaakseen sen, että tarvikkeet vastasivat todellisuudessa niihin liittyviä asiakirjoja. Kansallisissa tuomioistuimissa vireillä olevissa oikeudenkäynneissä Bank of Englandin taholta täsmennettiin, että Bank of England ei katsonut Centro-Comin itsensä olevan vastuussa pakotteiden rikkomisesta.

19. Politiikan muutoksen seurauksena Bank of England hylkäsi neljä Barclays Bankin hakemusta, jotka koskivat Jugoslavian kansallisen pankin tililtä Centro-Comille suoritettavia maksuja. Centro-Com kiisti uuden politiikan lainmukaisuuden ja erityisesti sen soveltamisen neljästä tavaraerästä suoritettaviin maksuihin. Se nosti kanteen High Courtissa (Queen's Bench Division, Divisional Court). Centro-Com väitti muun muassa, että kyseinen uusi politiikka oli yhteisön oikeuden ja erityisesti perustamissopimuksen 113 artiklan sekä pakoteasetuksen, perustamissopimuksen 7 artiklan (nykyisin 6 artikla) ja perustamissopimuksen 30 artiklan vastainen. Divisional Court hylkäsi Centro-Comin kanteen 6.9.1993 antamallaan tuomi-

11 — Mainittu edellä 14 kohdassa.

olla, [12] ja Centro-Com valitti kyseisestä tuomiosta Court of Appealiin. Myös Court of Appeal hylkäsi Centro-Comin perustamissopimuksen 7 ja 30 artiklaan perustuvat väitteet, mutta yhteisön yhteiseen kauppapolitiikkaan ja pakoteasetukseen perustuvien väitteiden osalta Court of Appeal ei katsonut voivansa antaa ratkaisua tiettyihin kysymyksiin. Se esitti yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

"1) Onko yhteisön yhteisen kauppapolitiikan ja erityisesti EY:n perustamissopimuksen 113 artiklan sekä Euroopan talousyhteisön ja Serbian ja Montenegron tasavaltojen välisen kaupan kieltämisestä 3 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1432/92 (EYVL L 151, s. 4) mukaista, että jäsenvaltio A toteuttaa kansallisia toimenpiteitä, joissa kielletään sen alueelle talletettujen sellaisten varojen vapauttaminen, jotka kuuluvat henkilölle, jonka kotipaikka on Serbian tai Montenegron tasavallassa, kun

1. varojen vapauttamista pyydetään sen vuoksi, että jäsenvaltion B kansalaiselle voitaisiin maksaa hänen jäsenvaltiosta B Serbian tai Montenegron tasavaltaan viemänsä tarvikkeet, kun

2. a) Yhdistyneiden Kansakuntien pakotekomitea on Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston hyväksymän päätöslauselman 757 mukaisesti myöntänyt näiden tarvikkeiden olevan yksinomaan lääkinnällisiin tarkoituksiin käytettäviä,

b) jäsenvaltion B toimivaltaiset viranomaiset ovat myöntäneet viedyille tarvikkeille asetuksen N:o 1432/92 mukaisen vientiä koskevan ennakkoluvan,

3. kansallisten säännösten mukaan varojen vapauttaminen on mahdollista tällaisten tarvikkeiden viennin maksamiseksi, jos vienti tapahtuu jäsenvaltion A alueelta, kun jäsenvaltion A toimivaltaiset viranomaiset ovat myöntäneet edellä mainitun vientiä koskevan ennakkoluvan (2 kohdan b alakohta),

ja kun

4. jäsenvaltio A on katsonut tällaisten kansallisten toimenpiteiden toteuttamisen tarpeelliseksi tai hyödylliseksi, jotta turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa 757 voidaan soveltaa tehokkaasti?

2) Onko EY:n perustamissopimuksen 234 artiklalla vaikutusta ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen?"

12 — Ks. [1994] 1 CMLR 109.

Ensimmäinen kysymys

20. Ensimmäisellä kysymyksellään Court of Appeal pyrkii pääasiallisesti selvittämään, onko Yhdistyneen kuningaskunnan edellä kuvatunlainen politiikan muutos, joka koskee varojen vapauttamista Serbiaan ja Montenegroon tapahtuvan sallitun viennin maksamiseksi, yhteensopiva yhteisön yhteisen kauppapolitiikan ja pakoteasetuksen kanssa. Koska tähän kysymykseen sisältyy joitakin vaikeita ja uusia seikkoja, aluksi on asianmukaista selvittää tätä kysymystä koskevat yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt pääasialliset väitteet ja niiden perustelut.

21. Centro-Com viittaa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee yhteisön yksinomaista toimivaltaa kauppapolitiikan alalla, [13] ja korostaa, että perustamissopimuksen 113 artiklaa on tulkittava laajasti. [14] Pakoteasetuksella pantiin täytäntöön yhteistä kauppapolitiikkaa Serbiaan ja Montenegroon tapahtuvan viennin osalta. Centro-Com myöntää, että kyseinen asetus annettiin erityisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan liittyvässä asiayhteydessä, mutta tämä seikka ei voi Centro-Comin mukaan muuttaa niiden toimenpiteiden luonnetta, joiden toteuttamista yhteisöltä edellytettiin. Yhteisö käytti yksinomaista toimivaltaansa ulkomaankaupan alalla, eikä jäsenvaltioilla ole mitään täydentävää toimivaltaa sillä erityisellä alalla, jolla yhteisön toimenpide toteutettiin.

22. Vaikka pakoteasetuksen mukaan jäsenvaltiot olivat toimivaltaisia panemaan täytäntöön pakoteasetuksen säännösten ulkopuolelle jäävät YK:n pakotteet, jäsenvaltioiden olisi aina käytettävä toimivaltaansa sellaisella tavalla, joka ei ole ristiriidassa asetuksen perustavaa laatua olevien tavoitteiden ja päämäärän kanssa ja joka ei vaikuta asetuksen yhdenmukaiseen tulkintaan tai mihinkään muihin yhteisön oikeuden säännöksiin tai niistä johtuviin oikeuksiin. Centro-Com arvioi, että riidanalainen politiikan muutos on ristiriidassa perustamissopimuksen 113 artiklan ja pakoteasetuksen kanssa. Vaikka päätöslauselman 757 (1992) [15] 5 kohdan mukaista rahoitussulkua ei sisällytetty asetukseen nimenomaisesti, tätä seikkaa ei voida pitää jäsenvaltioiden toimivallan tunnustamisena näiltä osin. Centro-Com väittää, että pakoteasetuksen 1 artiklan c kohdan säännös, joka kattaa kaikki tapaukset ja jossa kielletään "kaikki toiminta, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on —— a tai b kohdassa tarkoitettujen toimien suora tai epäsuora edistäminen", kattaa asiallisesti päätöslauselman 5 kohdan.

23. Centro-Com väittää lisäksi, että yhteisön oikeuden mukaan oikeus käydä kauppaa ulkomaisten yhteisöjen kanssa on ainoastaan taloudellisen vapauden perusoikeuden erityinen osa. Koska pakoteasetuksessa sallittiin tietty vienti, siinä luotiin yksilöllinen oikeus

13 — Lausunto 1/75, 11.11.1975 (Kok. 1975, s. 1355, ks. 1363— 1365); asia 41/76, Donckerwolcke ja Schou, tuomio 15.12.1976 (Kok. 1976, s. 1921, 32 kohta) ja asia 174/84, Bulk Oil, tuomio 18.2.1986 (Kok. 1986, s. 559, 31 kohta).

14 — Lausunto 1/78, 4.10.1979 (Kok. 1979, s. 2871, 45 kohta).

15 — Mainittu edellä 4 kohdassa.

käydä kauppaa. Centro-Com vei tavarat noudattaen kaikkia yhteisön oikeuden säännöksiä, ja sen vuoksi sillä on täysi oikeus saada niistä maksu. Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten kieltäytyminen varojen vapauttamisesta rikkoo Centro-Comin perusoikeutta käydä kauppaa ulkomaisten yhteisöjen kanssa. Kansalliset viranomaiset eivät voi asettaa lisäedellytyksiä asetuksessa nimenomaisesti säänneltyjen edellytysten lisäksi. Viranomaiset eivät voi harjoittaa syrjintää siten, että kohtelu on erilaista vientimaasta riippuen.

24. Italian, Alankomaiden ja Belgian hallitukset sekä komissio tukevat Centro-Comin väitteitä.

25. Italian hallituksen mukaan viennin maksua koskevat kansalliset säännökset vaikuttavat suoraan kaupallisiin toimiin, ja ne kuuluvat siten yhteisen kauppapolitiikan alaan. Perustamissopimuksen 113 artiklan nojalla annettu pakoteasetus on täytäntöönpantava yhdenmukaisesti. Jos YK:n pakotekomitea on katsonut tuotteiden olevan tarkoitettu käytettäviksi yksinomaan lääkinnällisiin tarkoituksiin (asetuksen 2 artiklan a kohta) ja jos jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen on myöntänyt vientiluvan, asetuksen 1 artiklan b kohdan kieltoa ei sovelleta. Jäsenvaltiot eivät voi saattaa voimaan yksipuolisesti muita ehtoja, kuin mitä asetuksessa on säädetty, rajoittaakseen edelleen tapauksia, joihin kieltoa ei sovelleta. Perustamissopimuksen 113 artiklan soveltamisalalla jäsenvaltioilla ei ole toimivaltaa antaa erilaisia tai myöhempiä säännöksiä, jotka voivat vaikuttaa kaikilta jäsenvaltioilta edellytettävän toiminnan yhdenmukaisuuteen. Riidanalaista politiikan muutosta ei voida perustella sillä, että päätöslauselmaa 757 (1992) voitaisiin soveltaa tehokkaasti: jos yksi jäsenvaltio arvioi, että yhteisön toteuttamat toimenpiteet eivät ole riittäviä, sen on tehtävä aloite näiden toimenpiteiden muuttamiseksi, eikä se voi toimia yksipuolisesti. Lisäksi Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttamien toimenpiteiden takana on välttämättä olettamus, että pakoteasetuksessa edellytetyt jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toteuttamat viennin valvontatoimenpiteet ovat tehottomia. Kyseinen riidanalaisen politiikan muutoksen aikaansaama "valvontamonopoli" on sekä yhteisen kauppapolitiikan periaatteiden vastainen että vahingollinen toisten jäsenvaltioiden viranomaisten kannalta.

26. Alankomaiden hallitus katsoo, että koska pakoteasetus ei koske rahoituspalveluita, jäsenvaltiot ovat edelleen toimivaltaisia antamaan sääntöjä, jotka koskevat Serbian tai Montenegron tasavaltoihin suoritettavia rahoituspalveluita. Kansallista toimivaltaa on kuitenkin käytettävä yhdenmukaisesti yhteisön oikeuden sääntöjen kanssa. Edellytys, jonka mukaan sallitun viennin on tapahduttava Yhdistyneen kuningaskunnan alueelta, asettaa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneet viejät epäedullisempaan asemaan siltä osin kuin on säädetty, että maksut on suoritettava Yhdistyneessä kuningaskunnassa olevista varoista. Tätä epäedullista asemaa vahvistaa vielä se seikka, että Lontoo on merkittävä rahoituskeskus. Tällainen erotte-

leva kohtelu vastaa epäsuoraa syrjintää kansalaisuuden perusteella ja on perustamissopimuksen 6 artiklan vastainen. Erottelevaa kohtelua ei voida perustella tarpeella soveltaa kauppasulkua mahdollisimman ankarasti. Yhdistyneen kuningaskunnan asettamaa edellytystä voidaan soveltaa suhteessa kolmansiin maihin, mutta jäsenvaltioiden välisissä suhteissa on noudatettava vientilupien vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta. Lisäksi jos olisi olemassa epäilyksiä toisen jäsenvaltion antaman vientiluvan aitoudesta tai tarkkuudesta, tällöin voitaisiin turvautua keskinäiseen avunantoon, josta säädetään jäsenvaltioiden hallintoviranomaisten keskinäisestä avunannosta sekä jäsenvaltioiden ja komission yhteistyöstä tulli- ja maatalousasioita koskevan lainsäädännön oikean soveltamisen varmistamiseksi 19 päivänä toukokuuta 1981 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 1468/81. [16] Yhdistyneen kuningaskunnan asettama edellytys on siten suhteeton.

27. Alankomaiden hallitus katsoo lisäksi, että riidanalainen toimenpide ei ole myöskään pakoteasetuksen mukainen. Syrjintäkiellon periaate ja suhteellisuusperiaate velvoittavat neuvostoa, ja siten asetuksen tulkinta tavalla, joka johtaa edellä mainittujen periaatteiden loukkaamiseen, ei voi olla oikea. Perustamissopimuksen 7 a ja 73 b artikla tukee tällaista ratkaisua: pääomien liikkuvuudelle ja maksuille on olemassa yhteismarkkinat, jota ei voida jakaa uudelleen toimenpiteillä, jotka on toteutettu talouspakotteiden täytäntöönpanemiseksi. Koska asetuksessa on sallittu tietty vienti, kaikkien jäsenvaltioiden tuottajien ja toimijoiden olisi voitava toteuttaa vientitoimenpiteitä samanlaisin ehdoin.

28. Belgian hallitus katsoo, että kielto siirtää rahavaroja tavaroiden viennin maksamiseksi, kuuluu yhteisön toimivaltaan yhteisen kauppapolitiikan johdosta. Belgian hallitus vetoaa lausuntoon 1/94, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei tavaroiden tuontia ja vientiä koskeva kauppasulku voinut olla tehokas ilman kuljetuspalvelujen katkaisemista ja että tämä toimenpide oli "pääasiallisen toimenpiteen kannalta tarpeellinen lisätoimenpide". [17] Kieltoa siirtää myyntiin liittyviä varoja voidaan pitää samoin tavaroiden vientikiellon liitännäisenä toimenpiteenä. Humanitaaristen tarvikkeiden vientiä koskeviin poikkeuksiin on sitä vastoin liityttävä vastaavat poikkeukset rahasiirtoja koskevasta kiellosta. Jäsenvaltiot eivät voi toteuttaa yksipuolisia toimenpiteitä vähentääkseen petoksen riskiä vientilupahakemusten yhteydessä. Yhteisön viranomaisten olisi tutkittava mahdollisia vaikeuksia ja hyväksyttävä yhteinen kanta. Yksipuolisista toimenpiteistä voi aiheutua kaupan vääristymistä.

29. Komissio katsoo, että pakoteasetus ei suoranaisesti kata varojen jäädyttämistä. Asetuksella on kuitenkin otettu käyttöön

16 — EYVL L 144, s. 1.

17 — Lausunto 1/94, 15.11.1994 (Kok. 1994, s. I-5267, 51 kohta).

sallittua vientiä koskeva lupajärjestelmä, kun siinä edellytetään, että YK:n pakotekomitea hyväksyy viennin ja toimivaltainen jäsenvaltio myöntää vientiluvan. Nämä kaksi edellytystä takaavat yhdenmukaistetun lähestymistavan päätöslauselman 757 (1992) mukaisia poikkeuksia sovellettaessa. Komission mukaan mahdollisuuden harjoittaa poikkeuksen alaan kuuluvien tarvikkeiden vientiä ja mahdollisuuden saada maksu tällaisesta viennistä välillä on olemassa selkeä suhde. Mahdollisuus saada maksu on näet liitännäinen suhteessa mahdollisuuteen harjoittaa vientiä.

30. Komissio muistuttaa myös, että pakoteasetuksen mukainen vientikielto on poikkeus yleisistä vientisäännöistä, jotka sisältyvät vientimenettelyasetukseen. Komissio katsoo, että Yhdistyneen kuningaskunnan esillä olevassa asiassa asettamalla edellytyksellä on vaikutuksia, jotka ovat erittäin lähellä kaupan täydellistä kieltoa, ja ehto on siten vientimenettelyasetuksen 1 artiklassa tarkoitettu vaikutukseltaan vastaava toimenpide. Sitä paitsi Yhdistynyt kuningaskunta ei voi periaatteessa vedota kyseisen asetuksen 11 artiklaan, jossa jäsenvaltioiden sallitaan määrätä rajoituksia tietyillä perusteilla, joihin kuuluu yleinen järjestys ja turvallisuus. Komissio katsoo, että esillä olevassa asiassa on sovellettava vastaavia periaatteita, joita sovelletaan perustamissopimuksen 36 artiklan yhteydessä: jäsenvaltiot eivät voi toteuttaa yksipuolisia toimenpiteitä, jos yhtenäistettyjä sääntöjä on olemassa. [18] Siten tällainen yksipuolinen toimenpide voisi olla perusteltu ainoastaan, jos Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus voi näyttää toteen, että yksipuolisen toimenpiteen tarkoitusta ei ole saavutettu yhteisön toimenpiteillä. Komissio katsoo, että esillä olevassa asiassa mistään ei voida päätellä, että jäsenvaltioiden viranomaiset olisivat antaneet vientilupia väärin perustein tai että kyseinen osa järjestelmästä ei toiminut asianmukaisesti. Komissio viittaa myös toimivaltaisten viranomaisten keskinäisen avunannon ja tietojen vaihdon mahdollisuuteen.

31. Vaikka Yhdistyneen kuningaskunnan toimenpide voisi periaatteessa olla perusteltu vientimenettelyasetuksen 11 artiklan nojalla, komissio katsoo kuitenkin, että toimenpiteen on oltava suhteellisuusperiaatteen mukainen, mitä edellytystä yleinen kielto ei täytä.

32. Komissio arvioi myös perustamissopimuksen 224 artiklaa, mutta katsoo, ettei Yhdistyneen kuningaskunnan toimenpide ole perusteltu myöskään tämän määräyksen nojalla. Komissio katsoo sitä paitsi, että riidanalainen toimenpide on peiteltyä kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää, joka ei ole objektiivisesti perusteltavissa, ja toimenpiteellä rikotaan siten perustamissopimuksen 6 artiklaa.

33. Yhdistynyt kuningaskunta esittää, että riidanalainen politiikan muutos on yhteensopiva sekä yhteisen kauppapolitiikan että pakoteasetuksen kanssa. Se esittää kantansa

18 — Asia 72/83, Campus Oil ym., tuomio 10.7.1984 (Kok. 1984, s. 2727, 27 kohta); ks. myös asia 35/76, Simmenthal, tuomio 15.12.1976 (Kok. 1976, s. 1871) ja yhdistetyt asiat 2/82, 3/82 ja 4/82, Delhaize Frères ym., tuomio 6.10.1983 (Kok. 1983, s. 2973).

tueksi kolme pääasiallista väitettä ja katsoo jokaisen näistä olevan ratkaiseva.

34. Ensimmäiseksi Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että riidanalaiset toimenpiteet on toteutettu ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan kansallisen toimivallan nojalla. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo, että Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi toteutetut toimenpiteet ovat erinomaisia esimerkkejä seikoista, jotka kuuluvat ulko- ja turvallisuuspolitiikan soveltamisalaan. Tällaiset asiat eivät kuuluu EY:n perustamissopimuksen soveltamisalaan. On totta, että neuvosto antoi pakoteasetuksen, mutta kyseisen asetuksen antamisen on katsottava olevan kansallisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan toimivallan käyttöä yhteisön tasolla, eikä tällaisen toimivallan kieltämistä tai sen syrjäyttämistä.

35. Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa, joka tuli voimaan pakoteasetuksen antamisen jälkeen, vahvistetaan, että ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan kuuluvat seikat jäävät EY:n perustamissopimuksen ulkopuolelle ja kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. On totta, että EY:n perustamissopimuksen 73 g ja 228 a artiklassa, jotka sisältyvät unionisopimukseen, määrätään uudesta toimivallasta pakotteiden alalla. Mikäli yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluva toimi edellyttää talouspakotteiden toteuttamista yhteisön tasolla, 73 g ja 228 a artikla tarjoavat nykyisin näille pakotteille erityisen perustan. Yhdistynyt kuningaskunta katsoo kuitenkin, että vaikka jäsenvaltioiden on selvästikin noudatettava kaikkia näiden määräysten nojalla toteutettuja toimenpiteitä, tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen ei vaikuta siten, että ne poistaisivat kansallisen toimivallan siltä alalta, johon ne kuuluvat.

36. Yhdistyneen kuningaskunnan toisen väitteen mukaan varojen vapauttamista ja liikkuvuutta koskevat rajoitukset eivät kuulu yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan. ETY:n perustamissopimukseen ei sisältynyt mitään erityistä määräystä pääomien liikkuvuudesta tai maksuista yhteisön ja kolmansien maiden välillä (toisin kuin yhteisön sisäisestä liikkuvuudesta, jonka osalta pääomia ja maksuja koskevat määräykset olivat erillään tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevista määräyksistä). Tilannetta selvennettiin jälleen unionisopimuksella, johon otettiin pääomien liikkuvuutta ja maksuja sekä jäsenvaltioiden välillä että jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä koskeva 73 b—73 h artikla. Tällaisten erillisten määräysten olemassaolosta käy selvästi ilmi, että nämä seikat jäävät yhteisen kauppapolitiikan ulkopuolelle. [19] Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan ei ole epäilystäkään siitä, että unionisopimuksella tehdyt muutokset eivät muuttaneet eikä niiden tarkoituksena ollut muuttaa 113 artiklan soveltamisalaa, ja pakoteasetuksen rajallinen soveltamisala, jonka piiriin rahoitukseen liittyvät seikat eivät kuulu, on itse heijastusta 113 artiklan rajoittuneesta soveltamisalasta.

19 — Ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu lausunto 1/94, 48— 52 kohta, jotka koskevat kuljetuspalveluja.

37. Yhdistynyt kuningaskunta huomauttaa kolmanneksi, että riidanalaiset toimenpiteet eivät ole yhteensoveltumattomia yhteisen kauppapolitiikan kanssa. Yhdistynyt kuningaskunta kiinnittää ensiksi huomionsa pakoteasetukseen ja kyseenalaistaa sen, voiko britannialaiselle pankkitilille talletettujen varojen vapauttamista koskeva rajoitus olla vientimenettelyasetuksen 1 artiklan vastainen viennin määrällinen rajoitus. Vaikka kyseinen rajoitus olisi tällainen määrällinen rajoitus, siihen olisi sovellettava asetuksen 11 artiklan mukaista poikkeusta. Yhdistynyt kuningaskunta viittaa asioissa Richardt [20] ja Werner ja Leifer ym. [21] annettuihin ratkaisuehdotuksiin, joissa katsoin, että jäsenvaltioilla oli laaja harkintavalta yleiseen turvallisuuteen ja ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseen liittyvien kysymysten kaltaisissa kysymyksissä. Päätöslauselmasta 757 (1992) ja Court of Appealin toteamuksista esillä olevassa asiassa ilmenee selvimmällä mahdollisella tavalla, että Yhdistyneen kuningaskunnan viranomaisten toteuttamat toimenpiteet olivat perusteltuja yleiseen turvallisuuteen ja ihmisten terveyden ja elämän suojelemiseen liittyvien näkökohtien perusteilla.

38. Myöskään pakoteasetuksessa ei kielletty riidanalaisia toimenpiteitä. Toimenpiteet koskivat sellaisen päätöslauselman 757 (1992) osan täytäntöönpanoa, jota asetuksessa ei säännelty lainkaan. Tarkoituksena on täytynyt olla se, että jäsenvaltioilla on vapaus toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä täytäntöönpannakseen päätöslauselman osia, joita ei ole säännelty asetuksessa. Jos tällaiset toimenpiteet edellyttäisivät lupaa, lupa voisi ja sen tulisi olla implisiittinen. Ei ole ajateltavissa, että yhteisö olisi vienyt jäsenvaltioilta toimivallan täyttää velvoitteensa panna päätöslauselma täytäntöön kokonaisuudessaan.

39. Tarkastelen seuraavaksi ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen liittyviä eri kysymyksiä. Tarkastelen niitä suhteessa Yhdistyneen kuningaskunnan esittämiin kolmeen pääasialliseen väitteeseen: väite kansallisesta toimivallasta ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, yhteisen kauppapolitiikan ulottuvuus sekä pakoteasetuksen ja vientimenettelyasetuksen vaikutus.

Ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan kansallista toimivaltaa koskeva väite

40. Kuten olen todennut, Yhdistynyt kuningaskunta katsoo olleensa toimivaltainen toteuttamaan kysymyksessä olevat toimenpiteet sen kansallisen toimivaltansa puitteissa, jota sillä on ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. On näet kiistatonta, että jäsenvaltioilla on ollut toimivalta tällä alalla sekä ennen unionisopimuksen voimaantuloa että sen jälkeen ja että yhteisöllä ei ole yleistä toimivaltaa kehittää yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikka. On kuitenkin myös kiistatonta, että kansallista toimivaltaa on käytettävä yhteisön oikeuden säännösten mukaisesti. Jäsenvaltio ei voi jättää soveltamatta yhteisön oikeuden

20 — Asia C-367/89, tuomio 4.10.1991 (Kok. 1991, s. I-4621).

21 — Asia C-70/94, Werner, tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3189) ja asia C-83/94, Leifer ym., tuomio 17.10.1995 (Kok. 1995, s. I-3231). Ks. näissä asioissa antamani ratkaisuehdotuksen 41 ja 58—61 kohta.

säännöksiä viittaamalla vain ulko- tai turvallisuuspolitiikan alaan liittyviin näkökohtiin. Yhteisöjen tuomioistuin vahvisti tämän asiassa Werner ja asiassa Leifer ym. antamissaan tuomioissa. Kyseiset asiat liittyivät niin sanottujen kaksikäyttötuotteiden viennin rajoituksiin saksalaisen lain nojalla, jolla oli selvästi turvallisuuspoliittinen ulottuvuus. Yhteisöjen tuomioistuimen ratkaisua pyydettiin siitä, kiellettiinkö perustamissopimuksen 113 artiklassa ja yhteisön vientiä koskevissa säädöksissä tällaiset rajoitukset. Yhteisöjen tuomioistuin vetosi velvoitteeseen olla tulkitsematta yhteisen kauppapolitiikan käsitettä suppeasti ja katsoi seuraavaa: [22]

"Kansallisen tuomioistuimen esittämässä kysymyksessä kuvatunlainen toimi, jonka vaikutuksesta tiettyjen tuotteiden vienti estyy tai vähenee, ei voi jäädä yhteisen kauppapolitiikan ulkopuolelle sillä perusteella, että sillä tavoitellaan ulko- ja turvallisuuspoliittisia päämääriä.

Kauppapolitiikka koskee kauppaa kolmansien maiden kanssa ja perustuu 113 artiklan mukaan yhteisen kauppapolitiikan käsitteeseen; kauppapolitiikan erityinen tavoite edellyttää, että jäsenvaltio ei voi rajoittaa sen soveltamisalaa päättämällä vapaasti ja omien ulko- ja turvallisuuspoliittisten pakottavien tarpeidensa mukaan siitä, kuuluuko toimi 113 artiklan soveltamisalaan."

22 — Ks. edellä alaviite 21, asia Werner, tuomion 10 ja 11 kohta. Ks. myös asia Leifer ym., tuomion 10 ja 11 kohta.

41. Arvioin jäljempänä viennin rajoituksen käsitettä ja tutkin erityisesti, kuuluvatko riidanalaiset toimenpiteet tämän käsitteen piiriin. Tässä vaiheessa on kuitenkin korostettava, että kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut, pelkästään se, että toimenpiteellä on ulko- ja turvallisuuspolitiikan alan tavoitteita, ei merkitse sitä, etteikö kyseinen toimenpide voisi kuulua yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan. Tämä toteamus näyttää mielestäni täysin perustellulta. Useilla kauppapolitiikan toimenpiteillä voi olla yleisempi ulko- ja turvallisuuspoliittinen ulottuvuus. Esimerkiksi kun yhteisö tekee kauppasopimuksen Venäjän kanssa, on täysin ilmeistä, että tätä sopimusta ei voida erottaa siitä laajemmasta poliittisesta asiayhteydestä, joka koskee Euroopan unionin, sen jäsenvaltioiden ja Venäjän välisiä suhteita.

42. Sulkutoimenpiteet ovat ehkä paras esimerkki kauppapolitiikan toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on pääasiallisesti saavuttaa ulkopoliittisia päämääriä. On totta, että unionisopimuksella (joka ei ollut vielä voimassa esillä olevan asian tosiseikkojen tapahtuessa) tehtyjen muutosten seurauksena EY:n perustamissopimuksen 228 a artikla, täydennettynä pääomien liikkuvuutta ja maksuja koskevalla artiklalla 73 g, tarjoaa nykyisin erityisen oikeudellisen perustan sulkutoimenpiteiden toteuttamiselle. Näiden muutosten vuoksi sulkutoimenpiteet eivät ehkä enää kuulu perustamissopimuksen 113 artiklan soveltamisalaan. Niistä käy kuitenkin myös ilmi, että yhteisö on toimivaltainen toteuttamaan tällaiset toimenpiteet, ja luomalla nimenomaisen yhteyden unionisopimuksen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaan ne vahvistavat sitä kantaa, jonka mukaan yhteisö voi toteuttaa toimenpiteitä, joilla on ulko- ja turvallisuuspoliittinen ulottuvuus.

Kuitenkaan 228 a artiklan käyttöönotto ei merkitse sitä, etteikö yhteisö olisi voinut aikaisemmin toteuttaa (kuten se on tehnyt) talouspakotteita perustamissopimuksen 113 artiklan nojalla. Päinvastainen ratkaisu näyttää oikealta. Perustamissopimuksen 228 a artiklassa kodifioidaan vakiintunut käytäntö, jota on selvästi tarkoitus kehittää edelleen ja jolla on nykyisin erityinen oikeudellinen perusta perustamissopimuksessa.

44. Katson siten, että jäsenvaltioiden säilyttämä toimivalta ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla ei auta sen kysymyksen selvittämisessä, ovatko Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttamat riidanalaiset toimenpiteet yhteensoveltuvia yhteisen kauppapolitiikan kanssa.

Yhteinen kauppapolitiikka ja maksut

43. Yhdistyneen kuningaskunnan väite, joka koskee kansallista toimivaltaa ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla, näyttää myös viittaavan siihen, että jäsenvaltioilla on enemmän vapautta tulkita, soveltaa tai täydentää yhteisön säädöksiä, joilla on ulko- tai turvallisuuspoliittinen ulottuvuus, kuin jos kysymyksessä olisivat muut yhteisön säädökset. Tätä väitettä ei voida hyväksyä. Yhteisön säädöksen tulkinta on riippuvainen säädöksen päämäärästä, sanamuodosta ja asiayhteydestä. Se seikka, että säädöksellä on ulko- tai turvallisuuspoliittinen ulottuvuus, voi vaikuttaa kyseisen säädöksen tulkintaan, mutta tämä ei kuitenkaan periaatteessa merkitse sitä, että jäsenvaltioilla olisi enemmän liikkumavaraa. Itse asiassa käytäntö, joka koskee sulkutoimenpiteiden toteuttamista yhteisön asetuksella, johtuu osittain siitä, että tällaisten toimenpiteiden yhdenmukainen täytäntöönpano halutaan turvata. Tässä asiassa kysymyksessä olevan pakoteasetuksen perustelukappaleissa tämä vahvistetaan sanamuodoin, jotka on toistettu useissa pakoteasetuksissa. [23]

45. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisen kauppapolitiikan käsitettä on tulkittava laajasti; lisäksi 113 artiklan luettelo yhteisen kauppapolitiikan alaan kuuluvista seikoista ei ole tyhjentävä. [24] On myös selvää, että koska 113 artiklan 1 kohdassa kaikki toimivalta kauppapolitiikan alalla on siirretty yhteisölle, kauppapolitiikan alan kansalliset toimet ovat hyväksyttäviä vain, jos yhteisö on antanut niihin nimenomaisen luvan. [25]

46. Esillä olevassa asiassa on selvitettävä, kuuluvatko kolmansiin maihin suuntautuvan viennin maksuja koskevat toimet yhteisen kauppapolitiikan alaan. Jos tähän kysymyk-

23 — Ks. edellä 8 kohta.

24 — Ks. edellä alaviitteessä 14 mainittu lausunto 1/78, 45 kohta; kyseinen seikka on vahvistettu myöhemmin edellä alaviitteessä 17 mainitussa lausunnossa 1/94, 31 kohta ja edellä alaviitteessä 21 mainitussa asiassa Werner, tuomion 9 kohta.

25 — Ks. edellä alaviitteessä 13 mainitut asiat Donckerwolcke ja Schou, ja asia Bulk Oil; edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Werner, tuomion 12 kohta ja edellä alaviitteessä 21 mainittu asia Leifer ym., tuomion 12 kohta.

seen olisi vastattava myöntävästi, riidanalaiset toimet olisivat hyväksyttävissä vain, jos yhteisö olisi antanut niihin nimenomaisen luvan. Tästä kysymyksestä on esitetty useita eri mielipiteitä. Näiden käsitysten toisessa ääripäässä on Italian hallituksen kanta, jonka mukaan viennin maksuihin liittyvät kansalliset toimet vaikuttavat suoraan kaupallisiin toimiin ja kuuluvat siten yhteisen kauppapolitiikan alaan. Toisessa ääripäässä on Yhdistyneen kuningaskunnan kanta, jonka mukaan varojen vapauttamista tai liikkuvuutta koskevat rajoitukset eivät kuulu yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan.

47. Yhdistynyt kuningaskunta korostaa aivan oikein, että ETY:n perustamissopimukseen, sellaisena kuin se oli tosiseikkojen tapahtumahetkellä, ei sisältynyt määräyksiä pääomien liikkuvuudesta tai maksuista yhteisön ja kolmansien maiden välillä. Ainoa maksuihin liittyvä määräys oli perustamissopimuksen 106 artikla, jonka 1 kohdassa määrättiin jäsenvaltioiden välillä tapahtuvaan tavaroiden, palvelujen tai pääomien liikkuvuuteen liittyvien maksujen vapauttamisesta. Tämän perusteella voitaisiin väittää, että perustamissopimuksessa tehtiin yleisesti ero kaupan ja maksujen välillä. En ole kuitenkaan vakuuttunut tällaisen väitteen painavuudesta: vastakkaisen väitteen mukaan yhteisön ulkopuolelle suoritettavat maksut kuuluisivat yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan, koska yhteisön ulkopuolisen kaupan osalta mitään eroa ei tehty.

48. Yhteisön lainsäädännön tasolla näyttää siltä, että yhteisen kauppapolitiikan perussäädöksissä ei yleensä ole säädetty tuontiin tai vientiin liittyvistä maksuista. Vientimenettelyasetuksessa ei viitata maksuihin, ja tosiseikkojen tapahtumahetkellä voimassa olleen yhteisestä vientijärjestelmästä 5 päivänä helmikuuta 1982 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 288/82 [26] 21 artiklassa säädetään vain, ettei se vaikuta "erityisiin valuutanvaihtoa koskeviin muodollisuuksiin".

49. Yhteisön talouspakotteita koskeva politiikka näyttää vahvistavan sen, että maksujen ei katsottu kuuluvan 113 artiklan soveltamisalaan. Kuten olen todennut, pakoteasetus ei sisällä säännöksiä rahoitussulusta eikä nimenomaisia säännöksiä sallittuun vientiin liittyvistä maksuista. [27] On selvää, että Centro-Comin esittämä väite siitä, että pakoteasetuksen 1 artiklan c kohta on yleissäännös, joka koskee päätöslauselman 757 (1992) 5 kohdassa määriteltyä rahoitussulkua, on kestämätön. Pakoteasetuksen 1 artiklan c kohta koskee toimintaa, jonka tarkoituksena tai vaikutuksena on edistää kiellettyä tuontia tai vientiä. Rahoitussulku ei kuitenkaan rajoittunut tuontia tai vientiä koskeviin maksuihin, vaan se koski kaikkia rahavarojen ja muiden taloudellisten etujen siirtoja. On myös huomattava, että päätöslauselman 5 kohdassa määrätään poikkeuksesta koskien

26 — EYVL L 345, s. 1.
27 — Ks. edellä 10 kohta.

"maksuja yksinomaan ja ehdottomasti lääkintä- ja humanitaarisiin tarkoituksiin ja elintarvikkeita varten", ja tätä säännöstä ei ole otettu pakoteasetukseen.

50. Vastaavasti näyttää siltä, että rahavarojen siirtoa koskevat toimet on jätetty myös yhteisön perustamissopimuksen 113 artiklan nojalla toteuttamien muiden sulkutoimenpiteiden ulkopuolelle. [28]

51. Yhteisen kauppapolitiikan käsitettä tulkittaessa on asianmukaista ottaa huomioon myös kansainvälinen asiayhteys. [29] Tullitariffeja ja kauppaa koskevaan yleissopimukseen (jäljempänä GATT) sisältyy maksuja koskevia määräyksiä. Suosituimmuuskohtelusta annettu 1 artikla koskee "tuonti- tai vientitulleja ja kaikenlaisia muita maksuja, jotka on määrätty suoritettaviksi maahantuonnin tai maastaviennin yhteydessä tai säädetty tapahtuviksi tuonnista tai viennistä suoritettujen kansainvälisten maksusiirtojen yhteydessä" (ks. 1 kohta). Sopimuksen 15 artikla sisältää määräyksiä valuutanvaihdosta, joka selvästi vaikuttaa tuontia tai vientiä koskeviin maksuihin. Näissä määräyksissä viitataan yleisesti yhteistyöhön kansainvälisen valuuttarahaston kanssa. Sopimuksen 15 artiklan 4 kohdan mukaan "sopimusosapuolet eivät saa valuutanvaihtoa koskevilla toimenpiteillä tehdä tyhjäksi sopimuksen säädösten tarkoitusta". Lisäksi sopimuksen 12 artikla koskee määrällisiä rajoituksia maksutaseen turvaamiseksi. Vaikka näistä määräyksistä ilmenee ilmeinen yhteys kaupan ja maksuihin vaikuttavien toimenpiteiden välillä, määräykset eivät koske suoraan maksujen vapauttamista.

52. Katson siten tätä taustaa vasten, ettei se käsitys ole perusteltu, jonka mukaan kaikki maksuihin liittyvät toimenpiteet, jotka voivat vaikuttaa yhteisön alueelta tapahtuvaan vientiin tai yhteisön alueelle suuntautuvaan tuontiin, kuuluvat periaatteessa yhteisen kauppapolitiikan alaan ja jonka mukaan jäsenvaltiot voivat toteuttaa tällaisia toimenpiteitä vain, jos yhteisö on antanut niille erityisen luvan. On totta, että maksuja koskevat päätökset voivat vaikuttaa vientiin ja tuontiin. Tämä ei kuitenkaan riitä saattamaan näitä päätöksiä yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan.

53. Vaikka en hyväksykään sitä, että kaikki maksuja koskevat tai niihin vaikuttavat toimenpiteet kuuluvat yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan, ei periaatteessa kuitenkaan voida sulkea pois sitä, että yhteinen kauppapolitiikka voi vaikuttaa tiettyihin maksuihin liittyviin toimenpiteisiin. Se vaatimus, että yhteisen kauppapolitiikan alalla

28 — Ks. esimerkiksi yhteisön Irakin ja Kuwaitin kanssa käymän kaupan estämiseksi annetun asetuksen (ETY) N:o 2340/90 laajentamisesta ja muuttamisesta 29 päivänä lokakuuta 1990 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3155/90 (EYVL L 304, s. 1), jota P. J. Kuyper on kommentoinut: "Trade Sanctions, Security and Human Rights and Commercial Policy", teoksessa M. Maresceau (toim.), The European Community's Commercial Policy after 1992: The Legal dimension, Martinus Nijhoff, 1993, s. 387— 422, ks. s. 395— 396.

29 — Ks. alaviitteessä 13 mainittu lausunto 1/75, s. 1362; alaviitteessä 17 mainittu lausunto 1/94, 40 ja 41 kohta.

toteutettujen toimenpiteiden on oltava tehokkaita (effet utile), voi esimerkiksi edellyttää sitä, että jäsenvaltioiden toimivallalle säädellä maksuja asetetaan rajoituksia. Jos yhteisön asetuksessa säädettäisiin, että kaikki tuonti Kiinasta yhteisöön on vapaata, kansallinen säännös, jossa kiellettäisiin Kiinan kansalaisille tai kiinalaisille yrityksille suoritettavat maksut, estäisi ilmeisesti kyseisen asetuksen asianmukaisen soveltamisen. Tällaista kansallista säännöstä voitaisiin pitää viennin rajoituksena, joka on asetuksen vastainen.

54. Tällä esimerkillä pyrin esittämään sen seikan, josta mielestäni on todella kyse esillä olevassa asiassa: estettiinkö Serbian ja Montenegron tasavaltoihin tapahtuvaa vientiä koskevilla yhteisön säännöksillä Yhdistynyttä kuningaskuntaa toteuttamasta riidanalaisia toimenpiteitä, vai olivatko nämä toimenpiteet sallitut kyseisten säännösten mukaan? Katson, että on asianmukaisempaa tutkia tätä kysymystä kuin abstraktisempaa kysymystä toimivallasta. Yhteisöjen tuomioistuin päätyi vastaavaan lähestymistapaan asiassa Werner antamassaan tuomiossa.[30] Kyseisessä asiassa ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin oli kysynyt yleisesti, olivatko ulkomaankauppaa koskevat kansalliset säännökset, joissa säädettiin vientiluvista, perustamissopimuksen 113 artiklan vastaisia. Yhteisöjen tuomioistuin ei kuitenkaan vastannut abstraktilla tavalla, vaan tutki vientimenettelyasetuksen soveltamisalaa.

30 — Mainittu edellä alaviitteessä 21.

55. Ennen kuin ryhdyn tutkimaan pakoteasetuksen ja vientimenettelyasetuksen soveltamisalaa tämän kysymyksen ratkaisemiseksi, on korostettava, että tilanne on muuttunut unionisopimuksen voimaantulon jälkeen. Nykyisin jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiin maksuihin sovelletaan EY:n perustamissopimuksen 73 b artiklan 2 kohtaa, jossa määrätään seuraavaa:

"Tämän luvun määräysten mukaisesti kiellettyjä ovat kaikki rajoitukset, jotka koskevat maksuja jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä."

56. Perustamissopimuksen 73 g artiklassa säädetään myös ulkoisista maksuista seuraavasti:

"1. Jos yhteisön toimia pidetään tarpeellisina 228 a artiklassa tarkoitetuissa tapauksissa, neuvosto voi suhteessa niihin kolmansiin maihin, joita asia koskee, mainitussa artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen toteuttaa tarpeelliset kiireelliset pääomien liikkuvuutta ja maksuja koskevat toimenpiteet.

2. Ennen kuin neuvosto on toteuttanut 1 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, jäsenvaltio voi, vakavin poliittisin perustein ja kiireellisyyssyistä, suhteessa kolmanteen maa-

han toteuttaa pääomien liikkuvuutta ja maksuja koskevia yksipuolisia toimenpiteitä, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta 224 artiklan soveltamista. Näistä toimenpiteistä on annettava tieto komissiolle ja muille jäsenvaltioille viimeistään niiden tullessa voimaan.

Neuvosto voi määräenemmistöllä komission ehdotuksesta päättää, että jäsenvaltion, jota asia koskee, on muutettava näitä toimenpiteitä tai kumottava ne. Neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille tiedon neuvoston päätöksestä."

57. En katso kuitenkaan, että edellä olevista määräyksistä voisi olla apua esillä olevassa asiassa. Se seikka, että nykyisin on voimassa maksuja koskevia nimenomaisia määräyksiä, ei sulje pois sitä, että maksut kuuluivat tietyssä määrin yhteisen kauppapolitiikan alaan ennen näiden määräysten voimaantuloa. Tällä ei varmastikaan suljeta pois sitä mahdollisuutta, että yhteisen kauppapolitiikan puitteissa toteutetulla yhteisön lainsäädännöllä olisi saatettu asettaa rajoituksia kansallisille toimenpiteille, jotka koskevat tuontia kolmansista maista tai vientiä kolmansiin maihin koskevia maksuja.

Pakoteasetuksen ja vientimenettelyasetuksen soveltamisala

58. Pakoteasetuksen 1 artiklan b kohdassa kielletään vienti Serbian ja Montenegron tasavaltoihin. Kyseisen asetuksen 2 artiklan a kohdan mukaan kieltoa ei sovelleta tiettyjen tuotteiden vientiin, ja 2 artiklan c kohdan mukaan kieltoa ei sovelleta toimenpiteisiin, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on tällaisten tuotteiden viennin edistäminen. Kyseisissä säännöksissä ei säädetä nimenomaisesti, että tällainen vienti olisi vapaata. Komissio korostaa kuitenkin kirjallisissa huomautuksissaan aivan oikein, että 2 artiklan a kohdan poikkeus merkitsee sitä, että tällaiseen vientiin sovelletaan vientimenettelyasetukseen sisältyviä yhteisön yleisiä vientiä koskevia säännöksiä. Vientikielto Serbian ja Montenegron tasavaltoihin poikkesi selvästi vientimenettelyasetuksen säännöksistä ja erityisesti sen 1 artiklasta, jonka mukaan vienti yhteisöstä kolmansiin maihin on vapaata. Koska vientikieltoa ei sovelleta tiettyihin vietävien tavaroiden ryhmiin, vientimenettelyasetuksen säännöksiä on sovellettava edelleen.

59. Vientimenettelyasetuksen 1 artiklassa täsmennetään, että vapaalla viennillä tarkoitetaan sitä, että tuotteita "eivät koske määrälliset rajoitukset, lukuun ottamatta tämän asetuksen säännösten mukaisesti sovellettavia rajoituksia". Kysymys on siten sen selvittämisestä, ovatko riidanalaiset toimenpiteet tämän säännöksen vastaisia viennin rajoituksia. Koska katson tämän kannan puolesta ja

sitä vastaan esitettyjen väitteiden tasapainottavan toisiaan, tutkin molempia vaihtoehtoja.

60. Yhteisöjen tuomioistuin tulkitsi 1 artiklaa asioissa Werner ja Leifer ym. antamissaan tuomioissa. [31] Näissä asioissa kysymys oli sen selvittämisestä, kuuluivatko sellaiset kansalliset toimenpiteet, joiden mukaan tiettyjen tuotteiden vienti edellytti lupaa, 1 artiklan soveltamisalaan. Yhteisöjen tuomioistuin ei hyväksynyt Saksan hallituksen kantaa, jonka mukaan 1 artiklassa kielletään vain viennin määrälliset rajoitukset eikä vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä. Sen seikan, että tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä koskevassa perustamissopimuksen 34 artiklassa erotetaan viennin määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet, ei katsottu olevan merkityksellinen vientimenettelyasetusta tulkittaessa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että asetusta tulkittaessa oli otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja niillä säännöillä tavoitellut päämäärät, joidenka osa säännös on. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi seuraavaa: [32]

"Perustamissopimuksen 113 artiklan nojalla annetulla asetuksella, jolla tavoitellaan asetuksen 1 artiklan mukaan viennin vapauden periaatteen toteuttamista yhteisössä, ei voida jättää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäsenvaltioiden toteuttamia toimia, jotka vaikutukseltaan vastaavat määrällistä rajoitusta, koska tällaisten toimien soveltamisen seurauksena voi olla vientikielto tässä asiassa tapahtuneella tavalla."

61. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että tämä tulkinta sai tukea GATTin 11 artiklasta, jonka 1 kohdassa on tehty seuraava viittaus: "tullien, verojen tai muiden sellaisten maksujen lisäksi mitään kieltoja tai rajoituksia, jotka toimeenpannaan kiintiöiden, tuonti- tai vientilisenssien tai muiden toimenpiteiden muodossa".

62. Näissä asioissa esittämissäni ratkaisuehdotuksissa arvioin samalla tavalla, että vaikka on kiistanalaista, voidaanko 1 artiklaa soveltaa kaikkiin vaikutukseltaan vastaaviin toimenpiteisiin, siinä varmasti kielletään kaikki toimet, joiden vaikutuksena on tiettyjen tuotteiden täydellinen vientikielto. [33]

63. En ole kuitenkaan vakuuttunut siitä, että yhteisöjen tuomioistuimen tarkoituksena

31 — Mainittu edellä alaviitteessä 21. Asia Werner, tuomion 17— 23 kohta, asia Leifer ym., tuomion 18— 24 kohta.

32 — Ks. asia Werner, tuomion 22 kohta ja asia Leifer ym., tuomion 23 kohta.

33 — Ratkaisuehdotusten 31 kohta.

olisi ollut tulkita laajasti vientimenettelyasetuksen 1 artiklaa asioissa Werner ja Leifer ym. antamissaan tuomioissa. Erityisesti en ole sitä mieltä, että vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden laaja käsite, joka on yhteisöjen tuomioistuimen tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä koskevan oikeuskäytännön kulmakivi, olisi ulotettava koskemaan vientiä kolmansiin maihin. Vientimenettelyasetuksen 1 artiklassa viitataan ainoastaan määrällisiin rajoituksiin eikä siinä mainita vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä. Jos asetuksella olisi pyritty poistamaan kaikki kolmansiin maihin suuntautuvan viennin esteet samalla tavalla kuin yhteisön sisäisen kaupan esteet, siihen pitäisi sisältyä vähintään nimenomainen viittaus vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden käsitteeseen. Sitä paitsi on selvää, että yhteisön sisäisen kaupan esteiden poistamisella pyritään sisämarkkinoiden luomiseen ja että vientimenettelyasetuksen tarkoituksena ei ole ulottaa sisämarkkinoita kolmansiin maihin. Tältä osin tämä asia voidaan rinnastaa asiassa Polydor vastaan Harlequin Record Shops 9.2.1982 annettuun tuomioon [34], jossa yhteisöjen tuomioistuin korosti, että tuonnin määrällisiä rajoituksia vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden kieltoa, joka sisältyy yhteisön kolmansien maiden kanssa tekemiin vapaakauppasopimuksiin, ei ole tulkittava yhtä laajasti kuin perustamissopimuksen 30 artiklaa. Siten koska vientimenettelyasetuksella ei pyritä sisämarkkinoiden tai edes vapaakauppa-alueen luomiseen eikä siinä mainita vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden käsitettä, mielestäni on selvää, ettei määrällisiä rajoituksia koskevaa kieltoa tarvitse tulkita laajasti. Tällainen laaja tulkinta näyttää erityisen epäasianmukaiselta Serbian ja Montenegron tasavaltojen vastaisen kauppasulun yhteydessä. Tässä tapauksessa vientilupa on poikkeus yleisestä vienti- ja tuontikiellosta, ja poikkeuksia ei ole tulkittava laajasti.

64. Vaikka viennin vapautta koskevaa sääntöä tulkitaan suppeasti, katson, että on kuitenkin selvää, että sääntö kattaa tiettyjä maksuja koskevia rajoituksia. Kuten on todettu, Centro-Com korostaa, että oikeus käydä kauppaa ulkomaisten yhteisöjen kanssa on ainoastaan taloudellisen vapauden perusoikeuden erityinen osa. Vaikka en ole vakuuttunut siitä, että viennin harjoittamista koskeva perusoikeus olisi olemassa, pakoteasetus ja vientimenettelyasetus, joita sovelletaan välittömästi jäsenvaltioissa, luovat oikeuksia ja velvollisuuksia yksityisille. Näiden oikeuksien näkökulmasta katsottuna viennistä suoritettavia maksuja koskevaa rajoitusta voidaan pitää ja olisi pidettävä sellaisenaan viennin rajoituksena, kuten tulen esittämään.

65. On kyseenalaista, onko oikeus harjoittaa vientiä perusoikeus. [35] Tästä oikeudesta ei ole määrätty perustamissopimuksessa (vaikka

34 — Asia 270/80, Polydor v. Harlequin Record Shops, tuomio 9.2.1982 (Kok. 1982, s. 329).

35 — Ks. kuitenkin E. U. Petersmann: "Constitutional Principles Governing the EEC's Commercial Policy", edellä alaviitteessä 28 mainitussa teoksessa, s. 21— 61, ks. s. 40— 41.

110 artiklassa asetetaan tavoitteeksi "kansainvälisen kaupan rajoitusten asteittainen poistaminen"), ja kuten olen esittänyt, se ei kuulu yhteisössä käytävän kaupan vapauden laajaan soveltamisalaan. Lisäksi kukaan ei ole esittänyt, että oikeus harjoittaa vientiä olisi perusoikeus jäsenvaltioiden valtiosääntöperinteen tai ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen mukaan. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että oikeus harjoittaa taloudellista toimintaa on perusoikeus, [36] mutta tämä oikeus on selvästi paljon laajempi kuin erityinen oikeus käydä kauppaa ulkomaisten yhteisöjen kanssa.

66. Pakoteasetuksen ja vientimenettelyasetuksen välistä suhdetta koskevan edeltävän tulkinnan perusteella katson joka tapauksessa, että näillä asetuksilla luotiin jäsenvaltioiden kansalaisille ja yhteisöille oikeus viedä sallittuja tarvikkeita Serbian ja Montenegron tasavaltoihin pakoteasetuksen mukaisia edellytyksiä noudattaen. Vientimenettelyasetuksen 1 artiklan sanamuodon mukaan tällainen vienti oli "vapaata", mikäli pakoteasetuksen 2 artiklan a kohdan ja 3 artiklan mukaista menettelyä noudatettiin. Tätä viennin vapautta hyödyntämään pyrkivien yksityisten ja yritysten kannalta on selvää, että vapauden on katettava myös maksut. Komissio on katsonut, että maksut ovat viennin liitännäisiä toimenpiteitä. Edes tämä ilmaisu ei kuitenkaan ole riittävän vahva. Tavaroiden vienti on kaupallinen toimi, johon sisältyy tavaroiden toimittaminen maksua vastaan. Molemmat seikat ovat olennaisia toimen ja siten myös yhteisen kauppapolitiikan kannalta. Yhteisessä kauppapolitiikassa ei ole kyse pelkästään tavaroiden kulusta yhteisön ulkorajojen yli. Se koskee kansainvälistä kauppaa, eli kaupallisia toimia yhteisöön sijoittautuneiden yritysten ja yhteisön ulkopuolisten yritysten välillä. Jos tähän politiikkaan sisältyy viennin vapautta koskeva sääntö, kyseisen säännön mukaan maksuja koskevien rajoitusten on oltava kiellettyjä samalla tavoin kuin tavaroiden varsinaista toimittamista koskevat rajoitukset. Jos asia ei olisi näin, tällainen sääntö ei voi olla tehokas, koska jäsenvaltiot voisivat näet estää säännön soveltamisen ottamalla käyttöön maksuja koskevia rajoituksia, jotka saattavat vastata vaikutukseltaan tiettyjen tavaroiden toimittamista koskevia rajoituksia.

67. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että viennin vapautta koskevan säännön perusteella kaikki sellaiset toimenpiteet, jotka voivat vaikuttaa yhteisön viejien maksun saantiin, ovat kiellettyjä. Tilanne on tässä sama kuin tavaroiden toimittamista koskevien rajoitusten osalta: ainoastaan todelliset rajoitukset ovat kiellettyjä. Maksujen osalta voidaan todeta uudelleen sama, mitä yhteisöjen tuomioistuin totesi asioissa Werner ja Leifer ym. antamissaan tuomioissa vaikutukseltaan vastaavien toimenpiteiden osalta:

"Perustamissopimuksen 113 artiklan nojalla annetulla asetuksella, jolla tavoitellaan vien-

36 — Asia C-280/93, Saksa v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973, tuomion 78 kohta).

nin vapauden periaatteen toteuttamista yhteisössä, — — ei voida jättää asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäsenvaltioiden toteuttamia toimia, jotka vaikutukseltaan vastaavat määrällistä rajoitusta, koska tällaisilla toimilla estetään maksujen saanti tiettyjen vientitoimenpiteiden vastasuorituksena."

68. Tältä näkökannalta katsottuna Yhdistyneen kuningaskunnan toteuttama riidanalainen politiikka merkitsee viennin rajoitusta, joka on ristiriidassa sallitun viennin vapautta koskevan säännön kanssa. Kyseisen politiikan vuoksi britannialaisissa pankeissa olevilta tileiltä ei voitu vapauttaa serbialaisia rahavaroja toisista jäsenvaltiosta tapahtuvan ja toisten jäsenvaltioiden hyväksymän viennin maksamiseksi. Tällaisen viennin maksamiseksi ei ole voitu saada mitään maksua Yhdistyneen kuningaskunnan alueelle talletetuista varoista. Maksut olisi tietenkin voitu suorittaa muulla tavoin, mutta katson, että tämä ei ole riittävää poistamaan kyseiseltä politiikalta viennin rajoitusta koskevaa määrittelyä. Kyseisellä politiikalla on sama vaikutus kuin tiettyjen vientitoimenpiteiden rajoituksella.

69. Seuraavaksi on selvitettävä, onko kyseinen politiikka perusteltu vientimenettelyasetuksen 11 artiklan nojalla, jossa viitataan yleiseen turvallisuuteen ja ihmisten terveyden ja elämän suojaamiseen. Yleisesti ottaen olen taipuvainen olemaan samaa mieltä komission esittämästä analogiasta, joka koskee kansallisen lainsäädännön yhdenmukaistamista, jonka tarkoituksena on edistää tavaroiden vapaata liikkuvuutta yhteisössä, sekä tällaisesta yhdenmukaistamisesta aiheutuvaa rajoitettua mahdollisuutta vedota perustamissopimuksen 36 artiklaan. Pakoteasetukseen sisältyy tarkkoja säännöksiä sallitusta viennistä, muun muassa vaatimus hankkia vientilupa jäsenvaltioiden toimivaltaisilta viranomaisilta. Vaikka jäsenvaltio katsoo, että pakotteiden tehokas täytäntöönpano edellyttää lisätoimia, se ei mielestäni voi kuitenkaan olla välittämättä toisten jäsenvaltioiden myöntämistä vientiluvista. Näin on erityisesti silloin, kuten esillä olevassa asiassa, kun mistään ei käy selvästi ilmi, että tällaiset vientiluvat olisi annettu epäasianmukaisella tavalla. Kuten on todettu, pääasiallinen Yhdistyneen kuningaskunnan politiikan muutoksen takana oleva huoli oli pakotekomitean antamien asiakirjojen luotettavuus eikä toisten jäsenvaltioiden myöntämät vientiluvat. Lisäksi pakotteiden täytäntöönpanossa avustavan Unkarissa olevan elimen raportti, joka osittain aiheutti politiikan muutoksen, sisältää kappaleen, josta voidaan päätellä yhteisön lupajärjestelmän toimivan asianmukaisesti:

"Mikäli nykyisen viranomaisten myöntämiä poikkeuksia koskevan järjestelmän soveltamista on jatkettava samalla tavalla, valvontamenetelmää on tarpeen harkita kiireellisesti uudelleen. Olisi otettava käyttöön luotettava asiakirja, johon sisältyy selkeät tarkastusmerkinnät, kuten EY:n lupajärjestelmässä". [37]

37 — Ks. edellä alaviitteessä 12 mainittu Divisional Courtin tuomio, 8 kohta.

70. Politiikan muutoksen takana näyttää olevan kuitenkin se oletus, että Yhdistyneestä kuningaskunnasta tapahtuva vienti voitaisiin hyväksyä olosuhteissa, joissa vientiä muista jäsenvaltiosta ei pitäisi hyväksyä. Yksi väitteistä perustui tältä osin äskettäin asiassa Hedley Lomas 23.5.1996 annettuun tuomioon. [38] Kyseisessä asiassa ministeriö kieltäytyi antamasta lisenssejä elävien eläinten viemiseen teurastettaviksi Espanjaan sillä perusteella, että eläinten kohtelu Espanjan teurastamoissa oli vastoin teurastettavien eläinten tainnutuksesta 18 päivänä marraskuuta 1974 annettua neuvoston direktiiviä 74/577/ETY. [39] Yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että yhteisön oikeuden mukaan jäsenvaltio ei voi vedota perustamissopimuksen 36 artiklaan perustellakseen tavaroiden vientiä toiseen jäsenvaltioon koskevia rajoituksia pelkästään sillä, että sen mukaan toisessa valtiossa ei noudateta sellaisen yhteisön yhdenmukaistamisdirektiivin säännöksiä, jolla tavoitellaan samaa päämäärää, jota myös 36 artiklalla on tarkoitus suojella, mutta jossa ei kuitenkaan säädetä direktiivin noudattamista koskevasta valvontamenettelystä eikä seuraamuksista sen rikkomisen varalta. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi erityisesti seuraavaa: [40]

"Siitä seikasta, että direktiivistä puuttuvat valvontamenettely ja seuraamukset, seuraa ainoastaan se, että jäsenvaltioilla on perustamissopimuksen 5 artiklan ensimmäisen kohdan ja 189 artiklan kolmannen kohdan nojalla velvollisuus ryhtyä tarvittaviin toimenpiteisiin yhteisön oikeuden vaikutuksen ja tehokkuuden takaamiseksi — —. Tältä osin jäsenvaltioiden on luotettava vastavuoroisesti kunkin jäsenvaltion alueella tapahtuvaan toimintaan — —.

Jäsenvaltio ei voi yksipuolisesti ryhtyä korjaustoimenpiteisiin tai puolustustoimenpiteisiin, joiden tarkoituksena on estää se, että toinen jäsenvaltio mahdollisesti rikkoo yhteisön oikeuden säännöksiä — —."

71. En kuitenkaan katso, että yleistä kysymystä siitä, oliko riidanalainen politiikan muutos perusteltu, on tarpeen ratkaista tämän asian yhteydessä. Vientimenettelyasetuksen 11 artiklaan perustuvan perustelun osalta on joka tapauksessa otettava huomioon suhteellisuusperiaate. Kuten yhteisöjen tuomioistuin katsoi asiassa Leifer ym. antamassaan tuomiossa, 11 artiklaa "on tulkittava siten, että sen vaikutuksia ei uloteta pidemmälle kuin mitä on tarpeellista sillä tavoiteltujen etujen suojaamiseksi". [41] On selvää, että tätä vaatimusta ei ole noudatettu esillä olevassa asiassa. Centro-Com oli ryhtynyt liiketoimiin Sanitaksen ja Montefarmin kanssa ennen riidanalaista politiikan muutosta. Se oli saanut sekä YK:n pakotekomitean hyväksynnän että italialaisten viranomaisten vientiluvan ennen tätä politiikan muutosta. Lisäksi se oli myös vienyt tavarat ennen kuin Treasury teki riidanalaisen

38 — Asia C-5/94, Hedley Lomas, tuomio 23.5.1996 (Kok. 1996, s. I-2553).

39 — EYVL 1974 L 316, s. 10.

40 — Tuomion 19 ja 20 kohta.

41 — Mainittu edellä alaviitteessä 21, tuomion 33 kohta.

päätöksen. Näissä olosuhteissa, joita ei ole kiistetty ja joihin on viitattu epäsuorasti Court of Appealin esittämässä kysymyksessä, kieltäytyminen hyväksymästä varojen vapauttamista koskevia hakemuksia maksujen suorittamiseksi Centro-Comille ei voinut mitenkään edistää tavoitetta estää pakotteiden kiertäminen vientilupajärjestelmän avulla. Mikäli politiikan muutos oli perusteltu, sen olisi rajoituttava muutoksesta tiedottamisen jälkeen harjoitettuun vientiin. Ainoastaan tällaisen viennin osalta voitaisiin väittää, että uudella politiikalla voitaisiin edistää pakotteiden tehokkuutta torjumalla vientilupajärjestelmän väärinkäyttöä. Koska siis kaikki asian tosiseikat, varsinainen vienti ja varojen vapauttamista koskevien hakemusten jättäminen mukaan luettuina, tapahtuivat ennen politiikan muutoksesta ilmoittamista, päätös olla vapauttamatta varoja ei voinut edistää vientikiellon tehokasta täytäntöönpanoa koskevaa päämäärää.

72. Katson siten, että ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että esillä olevan asian olosuhteissa päätös olla vapauttamatta varoja on sekä pakoteasetuksen että vientimenettelyasetuksen säännösten vastainen.

Toinen kysymys

73. Toisella kysymyksellään Court of Appeal pyrkii selvittämään, vaikuttavatko perustamissopimuksen 234 artiklan määräykset ensimmäiseen kysymykseen annettavaan vastaukseen. Kyseisen artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

"Tämän sopimuksen määräykset eivät vaikuta sellaisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, jotka johtuvat yhden tai useamman jäsenvaltion yhden tai useamman kolmannen maan kanssa ennen tämän sopimuksen voimaantuloa tekemästä sopimuksesta."

74. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan [42]

"[p]erustamissopimuksen 234 artiklan ensimmäisen kohdan tarkoituksena on täsmentää kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaisesti, että perustamissopimuksen soveltaminen ei vaikuta kyseessä olevan jäsenvaltion velvollisuuteen kunnioittaa aikaisemmasta sopimuksesta kolmansille valtioille johtuvia oikeuksia ja noudattaa sille siitä vastaavasti seuraavia velvollisuuksia."

75. Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että sen määrittelemiseksi, voiko aikai-

42 — Asia C-324/93, Evans Medical ja Macfarlan Smith, tuomio 28.3.1995 (Kok. 1995, s. I-563, 27 kohta). Ks. myös asia 10/61, komissio v. Italia, tuomio 27.2.1962 (Kok. 1962, s. 1) ja asia C-158/91, Levy, tuomio 2.8.1993 (Kok. 1993, s. I-4287).

sempi kansainvälinen sopimus estää yhteisöoikeudellisen normin soveltamisen, on tärkeää tutkia, asetetaanko sopimuksessa kyseessä olevalle jäsenvaltiolle sellaisia velvoitteita, joiden täytäntöönpanoa vielä sopimuksen osapuolina olevat kolmannet valtiot voivat vaatia, ja että yhteisöjen tuomioistuimen tehtävänä ei ole kuitenkaan ennakkoratkaisumenettelyssä todeta, mitä velvoitteita asianomaisella jäsenvaltiolla on aikaisemman kansainvälisen sopimuksen perusteella ja päättää näiden velvoitteiden rajoista määritelläkseen, miltä osin nämä velvoitteet estävät kysymyksessä olevien yhteisön säädösten soveltamisen, vaan tämä tehtävä kuuluu ennakkoratkaisupyynnön esittäneelle kansalliselle tuomioistuimelle. [43]

76. Yhdistynyt kuningaskunta väittää, että tässä tapauksessa Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirja edellyttää turvallisuusneuvoston peruskirjan VII luvun perusteella toteuttamien toimenpiteiden, erityisesti päätöslauselman 757 (1992), tehokkaan täytäntöönpanon varmistamista. Peruskirjan 25 artiklan mukaan Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenet sitoutuvat hyväksymään ja täyttämään turvallisuusneuvoston päätökset, ja 103 artiklassa määrätään, että jos Yhdistyneiden kansakuntien jäsenten peruskirjaan ja johonkin muuhun kansainväliseen sopimukseen perustuvat velvoitteet ovat ristiriidassa keskenään, on peruskirjan velvoitteilla etusija. Yhdistyneen kuningaskunnan mukaan nämä määräykset edellyttivät sen tekemää päätöstä muuttaa serbialaisten varojen vapauttamista sallitun viennin maksamiseksi koskevaa politiikkaansa, koska tällainen päätös oli tarpeen päätöslauselman 757 (1992) tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi.

77. Centro-Com, komissio sekä Italian ja Belgian hallitukset katsovat, ettei kyseisten yhteisön oikeuden säännösten ja päätöslauselman 757 (1992) välillä ole ristiriitaa. Ne korostavat, että yhteisön asetus annettiin nimenomaisesti päätöslauselman täytäntöönpanemiseksi ja että sekä päätöslauselmalla että asetuksella on sama vaikutus eli humanitaarisiin tarkoituksiin tarkoitettujen tarvikkeiden viennin salliminen. Katson, että on vaikeaa nähdä, kuinka esillä olevan asian erityisissä olosuhteissa, joissa viennille oli sekä annettu lupa että se oli myös toteutettu ennen näiden toimenpiteiden toteuttamista, voisi olla olemassa ristiriitaa. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen on kuitenkin ratkaistava tämä kysymys. Tätä tehdessään sen on tietenkin otettava huomioon asiaan liittyviä yhteisön oikeuden säännöksiä, erityisesti pakoteasetusta ja vientimenettelyasetusta, koskeva tulkinta.

78. Toiseen kysymykseen on vastattava, että esillä olevassa asiassa kysymyksessä olevien toimenpiteiden kaltaiset toimenpiteet ovat yhteisön oikeuden mukaisia vain, jos ne ovat tarpeellisia kyseisen jäsenvaltion sellaisten velvoitteiden toteuttamisen varmistamiseksi, joita sillä on kolmansia valtioita kohtaan ennen perustamissopimuksen voimaantuloa tai kyseisen jäsenvaltion yhteisöön liittymistä tehdyn valtiosopimuksen johdosta.

43 — Em. asia Evans Medical ja Macfarlan Smith, tuomion 28 ja 29 kohta.

Ratkaisuehdotus

79. Ehdotan siten, että yhteisöjen tuomioistuin vastaa Court of Appealin esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

1) Sellaiset jäsenvaltion toteuttamat toimenpiteet, joilla kielletään kyseisen jäsenvaltion alueelle talletettujen Serbian ja Montenegron tasavallassa olevalle henkilölle kuuluvien varojen vapauttaminen ovat Euroopan talousyhteisön ja Serbian ja Montenegron tasavaltojen välisen kaupan kieltämisestä 1 päivänä kesäkuuta 1992 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 1432/92 ja yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta 20 päivänä joulukuuta 1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2603/69 vastaisia seuraavissa olosuhteissa:

   a) kyseisten toimenpiteiden mukaan varojen vapauttaminen on mahdollista asetuksessa N:o 1432/92 hyväksytyttyjen tarvikkeiden viennin maksamiseksi vain, jos vienti tapahtuu kyseisen toimenpiteen toteuttaneen jäsenvaltion alueelta ja jos tämän jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ovat myöntäneet asetuksessa edellytetyn vientiluvan;

   b) jäsenvaltio on katsonut, että tällaisten toimenpiteiden toteuttaminen on tarpeellista tai tarkoituksenmukaista, jotta Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa 757 (1992) voidaan soveltaa tehokkaasti;

   c) varojen vapauttamista pyydetään toisen jäsenvaltion kansalaisen toisesta jäsenvaltiosta Serbian ja Montenegron tasavaltoihin viemien tarvikkeiden maksamiseksi;

   d) Yhdistyneiden Kansakuntien pakotekomitea on hyväksynyt kyseiset tarvikkeet Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 757 (1992) mukaisesti käytettäviksi yksinomaan lääkinnällisiin tarkoituksiin, ja sen jäsenvaltion, josta tarvikkeet viedään, toimivaltaiset

viranomaiset ovat antaneet viennille ennakkoluvan asetuksen N:o 1432/92 mukaisesti, ja

e) edellä mainitut luvat on hankittu, tarvikkeet on viety ja varojen vapauttamista koskevat hakemukset on tehty ennen kyseisten toimenpiteiden toteuttamista.

2) Tällaiset toimenpiteet ovat yhteisön oikeuden mukaisia vain, jos ne ovat tarpeellisia kyseisen jäsenvaltion sellaisten velvoitteiden toteuttamisen varmistamiseksi, joita sillä on kolmansia valtioita kohtaan ennen perustamissopimuksen voimaantuloa tai kyseisen jäsenvaltion yhteisöön liittymistä tehdyn valtiosopimuksen johdosta.