JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

ELEANOR SHARPSTON

10 päivänä syyskuuta 2009 [1]

1. Suomi on tehnyt ennen liittymistään Euroopan unioniin kahdenvälisen investointisuojasopimuksen Venäjän federaation, [2] Valko-Venäjän, [3] Kiinan, [4] Malesian, [5] Sri Lankan [6] ja Uzbekistanin [7] kanssa. Kyseisillä sopimuksilla turvataan kunkin sopimuspuolen sijoittajille esteettä sijoituksiin liittyvien maksujen siirto vapaasti vaihdettavassa valuutassa. [8]

2. Komissio on sitä mieltä, että tällainen rajoittamaton pääomien vapaa liikkuvuus on ristiriidassa EY 57 artiklan 2 kohdan, EY 59 artiklan ja EY 60 artiklan 1 kohdan kanssa, joissa määrätään neuvostolla olevasta mahdollisuudesta rajoittaa tietyissä tilanteissa pääomanliikkeitä ja maksuja kolmansiin maihin tai kolmansista maista. Komissio katsoo, että Suomen olisi pitänyt neuvotella kyseiset sopimukset uudelleen EY 307 artiklan toisen kohdan nojalla siten, että niistä tulee yhteisön oikeuden mukaisia, ja ottaa käyttöön mekanismit, joiden avulla neuvosto voi päättää mahdollisista rajoituksista tulevaisuudessa.

3. Komissio pyytää yhteisöjen tuomioistuinta näin ollen toteamaan, että Suomi ei ole noudattanut EY 307 artiklan toisen kohdan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole toteuttanut aiheellisia toimenpiteitä kyseisten ristiriitojen poistamiseksi.

4. Komissio pani vastaavat jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevat menettelyt vireille myös Itävaltaa ja Ruotsia vastaan. Kyseisissä asioissa annettiin tuomiot 3.3.2009. [9] Tässä jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskevassa menettelyssä on olennaisilta osin kyse samoista kysymyksistä kuin edellä mainituissa asioissa.

1 – Alkuperäinen kieli: englanti.

2 – Sopimus nro 58/1991, joka on allekirjoitettu 8.2.1989 ja tullut voimaan 15.8.1991.

3 – Sopimus nro 89/1994, joka on allekirjoitettu 28.10.1992 ja tullut voimaan 11.12.1994.

4 – Sopimus nro 4/1986, joka on allekirjoitettu 4.9.1984 ja tullut voimaan 26.1.1986.

5 – Sopimus nro 79/1987, joka on allekirjoitettu 15.4.1985 ja tullut voimaan 3.1.1988.

6 – Sopimus nro 54/1987, joka on allekirjoitettu 27.4.1985 ja tullut voimaan 25.10.1987.

7 – Sopimus nro 74/1993, joka on allekirjoitettu 1.10.1992 ja tullut voimaan 22.10.1993.

8 – Ks. lisäksi yleisesti T. Eilmansberger, ”Bilateral Investment Treaties and EU Law”, *Common Market Law Review*, 2009, s. 383–429 ja eräiden käsiteltävänä olevassa asiassa esiin tulevien kysymysten osalta erityisesti s. 409–413.

9 – Asia C-205/06, komissio v. Itävalta, tuomio 3.3.2009 (Kok., s. I-1301) ja asia C-249/06, komissio v. Ruotsi, tuomio 3.3.2009 (Kok., s. I-1335).

5. Arviointini tässä ratkaisuehdotuksessa perustuu näin ollen olennaisilta osin siihen, mitä yhteisöjen tuomioistuin totesi noissa kahdessa tuomiossa. Tarkastelen kuitenkin erityisesti käsiteltävänä olevassa asiassa esiin tulevaa uutta kysymystä eli sitä, mikä vaikutus on sillä Suomen kyseessä oleviin sopimuksiin ottamalla lausekkeella, jolla turvataan sijoitusten suojelu *sopimuspuolen kansallisen lainsäädännön rajoissa* (jäljempänä riidanalainen lauseke): [10]

”Kumpikin sopimuspuoli turvaa kaikissa tilanteissa omien lakiensa ja määräystensä sallimissa rajoissa ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti kohtuullisen ja oikeudenmukaisen kohtelun toisen sopimuspuolen kansalaisten ja yhtiöiden sijoituksille.” [11]

6. Tutkin erityisesti sitä, antaisiko lause ”omien lakiensa ja määräystensä sallimissa rajoissa” Suomelle mahdollisuuden soveltaa, kuten Suomen hallitus väittää, EY 57 artiklan 2 kohdan, EY 59 artiklan ja EY 60 artiklan 1 kohdan mukaisia rajoituksia pääomanliikkeisiin ja maksuihin.

7. Jos näin on, Suomi ei ole jättänyt noudattamatta EY 307 artiklan toisen kohdan mukaisia velvoitteitaan. [12] Kyseisen määräyksen mukaan jäsenvaltiot käyttävät kaikkia aiheellisia keinoja ennen niiden liittymistä tehdyissä sopimuksissa todettujen yhteisön oikeuteen liittyvien ristiriitojen poistamiseksi. Tällöin jäsenvaltiot tarvittaessa avustavat toisiaan ja tapauksissa, joissa se on aiheellista, vahvistavat yhteisen kannan. [13]

Merkityksellinen säännöstö

Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus

8. Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen [14] 31 artiklassa on sopimuksen tulkintaa koskeva yleinen sääntö:

”1. Valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä

10 – Komissio huomauttaa, ettei lauseketta ole sisällytetty Valko-Venäjän, Venäjän federaation ja Uzbekistanin kanssa tehtyihin sopimuksiin, kun taas Suomi väittää, että se on otettu kaikkiin sopimuksiin Venäjän federaation kanssa tehtyä sopimusta lukuun ottamatta. Esittämäni ratkaisuehdotus huomioon ottaen en ole tarkastellut tätä seikkaa sen enempää.

11 – Sri Lankan kanssa tehdyn sopimuksen 3 artikla. On selvää, että kyseinen artikla on tyypillinen esimerkki riidanalaisesta lausekkeesta.

12 – Lukuun ottamatta Valko-Venäjän, Venäjän federaation ja Uzbekistanin kanssa tehtyjen sopimusten osalta, kuten asia saattaa olla, ks. edellä alaviite 10.

13 – Ks. edellä alaviitteessä 9 mainitut asiat komissio v. Itävalta, tuomion 32 ja 34 kohta ja komissio v. Ruotsi, tuomion 33 ja 35 kohta.

14 – Yleissopimus on tehty Wienissä 23.5.1969, ja se on tullut voimaan 27.1.1980, YK Asiakirja A/Konf. 39/27, YK:n sopimussarja, nide 1155, s. 331, 8 ILM 679 (1969) (jäljempänä Wienin yleissopimus).

valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa.

2. Valtiosopimusta tulkittaessa yhteys käsittää paitsi tekstin, johon sisältyy valtiosopimuksen johdanto ja liitteet:

(a) jokaisen sellaisen valtiosopimukseen liittyvän sopimuksen, joka on tehty kaikkien osapuolten välillä valtiosopimuksen tekemisen yhteydessä;

(b) jokaisen asiakirjan, jonka yksi tai useampi osapuoli on tehnyt valtiosopimuksen tekemisen yhteydessä ja jonka muut osapuolet ovat hyväksyneet valtiosopimusta koskevana asiakirjana.

3. Yhteyden lisäksi tulee ottaa huomioon:

(a) jokainen myöhempi osapuolten välillä tehty sopimus, joka koskee valtiosopimuksen tulkintaa tai sen määräysten soveltamista;

(b) jokainen myöhempi valtiosopimusta sovellettaessa noudatettu käytäntö, joka osoittaa osapuolten välisen yhteisymmärryksen valtiosopimuksen tulkinnasta;

(c) kaikki osapuolten välisissä suhteissa sovellettavissa olevan kansainvälisen oikeuden asiaanvaikuttavat säännöt.

4. Valtiosopimuksessa käytetylle sanonnalle on annettava erityinen merkitys, jos on osoitettavissa, että osapuolet ovat sitä tarkoittaneet.”

9. Wienin yleissopimuksen 62 artiklassa määrätään siitä, mitä on mahdollista tehdä silloin, kun on kyse olosuhteiden olennaisesta muutoksesta (*clausula rebus sic stantibus*):

”1. Olennaiseen muutokseen, joka on tapahtunut valtiosopimuksen tekemisaikana vallinneissa olosuhteissa ja jota osapuolet eivät ole ennakolta tienneet, ei voi vedota perusteena valtiosopimuksen saattamiselle päättymään tai siitä luopumiselle paitsi milloin:

(a) tällaiset olosuhteet ovat muodostaneet olennaisen perusteen osapuolten suostumukselle valtiosopimuksen noudattamiseen; ja

(b) muutoksesta seuraa valtiosopimukseen perustuvien vielä täyttämättömien velvoitusten jyrkkä muutos.

2. Olosuhteiden olennaiseen muutokseen ei voida vedota perusteena valtiosopimuksen saattamiselle päättymään tai luopumiselle siitä:

(a) jos valtiosopimus määrää aluerajan; tai

(b) jos olennainen muutos johtuu siihen vedonneen osapuolen rikkomuksesta, joka kohdistuu joko valtiosopimukseen perustuvaan velvoitukseen tai muuhun sen kansainväliseen velvoitukseen jotakin muuta valtiosopimuksen osapuolta kohtaan.

3. Milloin osapuoli edellä olevien kappaleiden mukaan voi vedota olosuhteiden olennaiseen muutokseen perusteena valtiosopimuksen saattamiselle päättymään tai siitä luopumiselle, se voi myös vedota muutokseen perusteena valtiosopimuksen soveltamisen keskeyttämiselle.”

EY:n perustamissopimus

10. EY 57 artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Pyrkien mahdollisimman laajalti toteuttamaan jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisen pääomien vapaan liikkuvuuden tavoitteen neuvosto voi määräenemmistöllä komission ehdotuksesta toteuttaa toimenpiteitä, jotka koskevat pääomanliikkeitä kolmansiin maihin tai kolmansista maista, jos näihin liittyy suoria sijoituksia, kiinteistösijoitukset mukaan luettuina, sijoittautumista, rahoituspalvelujen tarjoamista tai arvopaperien hyväksymistä pääomamarkkinoille, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta tämän sopimuksen muiden lukujen soveltamista. Yksimielisyys on kuitenkin niiden tässä kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttamisen edellytyksenä, jotka yhteisön oikeudessa merkitsevät taantumista kolmansiin maihin tai kolmansista maista suuntautuvien pääomanliikkeiden vapauttamisessa.”

11. EY 59 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jos pääomanliikkeet kolmansiin maihin tai kolmansista maista poikkeuksellisissa olosuhteissa aiheuttavat tai uhkaavat aiheuttaa vakavia vaikeuksia talous- ja rahaliiton toiminnalle, neuvosto voi määräenemmistöllä komission ehdotuksesta ja EKP:a kuultuaan enintään kuuden kuukauden ajan toteuttaa suojatoimenpiteitä suhteessa kolmansiin maihin, jos tällaiset toimenpiteet ovat ehdottomasti tarpeen.”

12. EY 60 artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Jos yhteisön toimia pidetään tarpeellisina 301 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.”

13. EY 307 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tämän sopimuksen määräykset eivät vaikuta sellaisiin oikeuksiin tai velvollisuuksiin, jotka johtuvat yhden tai useamman jäsenvaltion yhden tai useamman kolmannen maan kanssa ennen 1 päivää tammikuuta 1958 tai, kun on kyse jäseneksi liittyneestä valtiosta, ennen liittymispäivää tekemästä sopimuksesta.

Siltä osin kuin tällaiset sopimukset eivät ole sopusoinnussa tämän sopimuksen kanssa, asianomaiset jäsenvaltiot käyttävät kaikkia aiheellisia keinoja todettujen ristiriitojen poistamiseksi. Tällöin jäsenvaltiot tarvittaessa avustavat toisiaan ja tapauksissa, joissa se on aiheellista, vahvistavat yhteisen kannan.

Soveltaessaan ensimmäisessä kohdassa tarkoitettuja sopimuksia jäsenvaltiot ottavat huomioon sen, että ne edut, jotka kukin jäsenvaltio on tässä sopimuksessa myöntänyt, ovat erottamaton osa yhteisön toteuttamista ja liittyvät sen vuoksi kiinteästi yhteisten toimielinten perustamiseen ja niille annettuun toimivaltaan sekä siihen, että kaikki jäsenvaltiot myöntävät samat edut.”

Asian käsittelyn vaiheet

14. Suomen hallitus väitti vastauksena 7.5.2004 päivättyyn viralliseen huomautukseen, 16.3.2005 päivättyyn perusteltuun lausuntoon ja 4.7.2006 päivättyyn täydentävään perusteltuun lausuntoon, että kahdenvälisten investointisuojasopimusten kyseessä olevat määräykset eivät ole ristiriidassa sillä EY 57 artiklan 2 kohdan, EY 59 artiklan ja EY 60 artiklan 1 kohdan nojalla olevien velvoitteiden kanssa. Se ei tämän vuoksi katsonut tarpeelliseksi ryhtyä mihinkään toimenpiteisiin EY 307 artiklan nojalla väitettyjen ristiriitaisuuksien poistamiseksi. [15]

15. Komissio nosti nyt käsiteltävänä olevan kanteen 20.2.2007.

16. Se vaatii, että yhteisöjen tuomioistuin

– toteaa, että koska Suomen tasavalta ei ole toteuttanut EY 307 artiklan toisen kohdan mukaisia aiheellisia toimenpiteitä poistaakseen Venäjän federaation (entisen Neuvostoliiton), Valko-Venäjän, Kiinan, Malesian, Sri Lankan ja Uzbekistanin kanssa tekemissään kahdenvälisissä investointisuojasopimuksissa olevat siirtomääräyksiä koskevat ristiriitaisuudet, se on jättänyt täyttämättä EY 307 artiklan mukaiset velvollisuutensa

– velvoittaa Suomen korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

17. Itävallan, Suomen, Saksan, Unkarin, Liettuan ja Ruotsin hallitukset sekä komissio ovat esittäneet kirjallisia huomautuksia.

18. Suomen hallitus esitti suullista käsittelyä koskevan pyynnön, jonka se myöhemmin kuitenkin perui. Suullista käsittelyä ei näin ollen pidetty.

Sopimusten yhteensoveltumattomuus EY:n perustamissopimuksen kanssa

19. Suomi ja väliintulijoina olevat jäsenvaltiot väittävät, että jos neuvosto ei ole ryhtynyt mihinkään toimenpiteisiin asianomaisia

15 – Suomi ilmoitti 27.10.2006 päivätyllä kirjeellä komissiolle, että se oli tehnyt Kiinan kanssa uuden kahdenvälisen investointisuojasopimuksen, jonka oli tarkoitus tulla voimaan 15.11.2006. Se ei kuitenkaan esittänyt komissiolle jäljennöstä kyseisestä sopimuksesta eikä todennut, oliko voimaantulopäivä lopullinen. Asia on tältä osin avoin.

kolmansia maita vastaan, väitetty jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättäminen on täysin hypoteettinen, koska EY 307 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja ”todettuja ristiriitoja” ei ole. Ainoastaan silloin, kun komissio toteaa, että tällainen ristiriita on olemassa, jäsenvaltioilla on velvollisuus poistaa ”todetut ristiriidat”. Itävallan ja Ruotsin hallitukset sekä väliintulijoina olevat jäsenvaltiot, Suomi mukaan lukien, esittivät saman väitteen oikeudenkäyntimenettelyissä, jotka johtivat tuomioiden antamiseen asioissa komissio vastaan Itävalta ja komissio vastaan Ruotsi. [16]

20. Yhteisöjen tuomioistuin ei vastannut nimenomaisesti kyseiseen väitteeseen vaan totesi, että EY 57 artiklan 2 kohdan, EY 59 artiklan ja EY 60 artiklan 1 kohdan tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi on tarpeen, että pääomien vapaata liikkuvuutta rajoittavia toimenpiteitä voidaan, mikäli neuvosto niitä antaa, soveltaa välittömästi valtioihin, joita tällaiset toimenpiteet koskevat ja jotka voivat olla joitakin niistä valtioista, jotka ovat allekirjoittaneet jonkin kyseessä olevan sopimuksen asianomaisen jäsenvaltion kanssa. Näyttää siis siltä, että väitettä, jonka mukaan ”ristiriitoja ei ole (vielä) todettu”, ei pidetty merkityksellisenä.

21. Yhteisöjen tuomioistuin totesi lisäksi, että ”tällainen neuvostolla oleva toimivalta antaa yksipuolisesti kolmansiin valtioihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä alalla, joka on sama kuin aikaisemmalla jäsenvaltion ja kolmannen valtion välisellä sopimuksella säännelty ala tai joka liittyy tällaiseen aikaisemmin säänneltyyn alaan, tarkoittaa sitä, että kyseessä on ristiriita kyseisen sopimuksen kanssa silloin, kun yhtäältä sopimuksessa ei ole määräystä, jonka nojalla kyseinen jäsenvaltio voi käyttää oikeuksiaan ja täyttää velvoitteensa yhteisön jäsenenä, ja kun toisaalta tämä ei ole mahdollista myöskään minkään kansainvälisen oikeuden keinon nojalla”. [17]

22. Tutkin kumpaakin näistä ristiriitaa koskevista edellytyksistä vuoron perään.

Onko kysymyksessä olevissa sopimuksissa määräys, jonka nojalla Suomi voi käyttää oikeuksiaan ja täyttää velvoitteensa yhteisön jäsenenä?

23. On selvää, että kysymyksessä olevissa sopimuksissa ei ole määräystä, jossa nimenomaisesti varattaisiin yhteisölle mahdollisuus soveltaa EY 57 artiklan 2 kohdan, EY 59 artiklan ja EY 60 artiklan 1 kohdan mukaisia rajoituksia pääomien liikkuvuuteen ja maksuihin.

16 – Alaviitteessä 9 mainitut asiat komissio v. Itävalta, tuomion 18–23 kohta ja komissio v. Ruotsi, tuomion 17–21 kohta.

17 – Edellä alaviitteessä 9 mainitut asiat komissio v. Itävalta, tuomion 37 kohta ja komissio v. Ruotsi, tuomion 38 kohta.

24. Suomen ja Liettuan hallitukset väittävät kuitenkin, että riidanalainen lauseke antaa Suomelle mahdollisuuden noudattaa neuvoston kyseisten EY:n perustamissopimuksen määräysten nojalla toteuttamia rajoittavia toimenpiteitä.

25. Suomen hallitus väittää, että kyseisiä määräyksiä voitaisiin soveltaa välittömästi, koska kaikki neuvoston toteuttamat rajoittavat toimenpiteet sisältyvät Suomen lainsäädäntöön, johon kyseisessä lausekkeessa viitataan, yhteisön oikeuden välitöntä oikeusvaikutusta koskevan periaatteen perusteella. Sillä, että yhteisö itse ei ole sopimuspuolena kysymyksessä olevissa sopimuksissa, ei ole merkitystä asian arvioinnissa. Liettuan hallitus huomauttaa omalta osaltaan, että yhteisön oikeus on osa kansallista oikeutta.

26. Kysymys ei mielestäni ole kuitenkaan siitä, onko yhteisön oikeus (kuten se todellakin on) osa kansallista oikeutta. Ongelmana on pikemminkin se, onko Suomen potentiaalinen mahdollisuus vedota lauseeseen ”omien lakiensa ja määräystensä sallimissa rajoissa” sellaisia kolmansia maita vastaan, joiden kanssa se on tehnyt kyseiset sopimukset, *riittävä tae* siitä, että kolmansiin maihin kohdistuvia pääomanliikkeiden ja maksujen rajoituksia, joista määrätään EY 57 artiklan 2 kohdassa, EY 59 artiklassa ja EY 60 artiklan 1 kohdassa, voidaan soveltaa.

27. Mielestäni näin ei ole. Julkisasiamies Poiares Maduron tavoin katson, että EY 307 artiklan soveltamista ei turvata riittävästi kansainvälisen sopimuksen lausekkeiden epävarmalla tulkinnalla. [18] EY 307 artiklalla on pikemminkin ”soveltamisalaltaan yleinen, ja sitä sovelletaan kaikkiin kansainvälisiin sopimuksiin niiden kohteesta riippumatta, jos ne *saattavat vaikuttaa* perustamissopimuksen soveltamiseen”. [19]

28. Haluaisin tältä osin ottaa vertailukohdaksi sen yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön, joka koskee jäsenvaltioiden puutteellisesti täytäntöön panemia direktiivejä.

29. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että vaikka jäsenvaltion ei välttämättä ole tarve toteuttaa lainsäädäntötoimia direktiivin panemiseksi täytäntöön, on kuitenkin olennaista, että kysymyksessä olevassa kansallisessa oikeudessa *taataan tosiasiallisesti* direktiivin täysimääräinen soveltaminen, että kansallisesta oikeudesta johtuva oikeudellinen tilanne on riittävän täsmällinen ja selvä ja että oikeudensaajat voivat tuntea täysin oikeutensa ja voivat tarvittaessa vedota niihin kansallisessa tuomioistuimessa. [20]

18 – Alaviitteessä 9 mainitut asiat komissio v. Itävalta ja komissio v. Ruotsi, julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 62 kohta.

19 – Asia 812/79, Burgoa, tuomio 14.10.1980 (Kok., s. 2787, Kok. Ep. V, s. 323, 6 kohta) (kursivointi tässä) ja asia C-466/98, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, tuomio 5.11.2002 (Kok., s. I-9427, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

20 – Ks. asia 70/03, komissio v. Espanja, tuomio 9.9.2004 (Kok., s. I-7999, 15 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Yhteisöjen tuomioistuin on esimerkiksi katsonut, että ”valtiosääntöoikeuden tai hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden olemassaolo” (asia 29/84, komissio v. Saksa, tuomio 23.5.1985, Kok., s. 1661, Kok. Ep. VIII, s. 231, 23 kohta) tai ”voimassa oleva säännöstö” (asia C-190/90, komissio v. Alankomaat, tuomio 20.5.1992, Kok., s. I-3265, 17 kohta) voi riittää direktiivin panemiseksi täytäntöön, kunhan ne täyttävät nämä vähimmäisvaatimukset.

30. Yhteisöjen tuomioistuin on myös katsonut, että pelkkä direktiivin mukainen hallinnollinen käytäntö [21] tai tuomioistuimen mahdollisuus tulkita kansallista oikeutta direktiivin mukaisesti [22] ei vapauta jäsenvaltioita ryhtymästä sopiviin sitoviin täytäntöönpanotoimiin. Yhteisöjen tuomioistuin on todennut, että se, että tapa, jolla direktiivi on pantu täytäntöön, voi vaarantaa siinä asetettujen sääntöjen asianmukaisen täytäntöönpanon, ei saa olla käytännössä eikä edes teoriassa mahdollista. [23]

31. Yhteisöjen tuomioistuin on lisäksi korostanut sitä, että jäsenvaltio ei voi vedota direktiivien välittömään oikeusvaikutukseen puolustautuakseen sitä väitettä vastaan, ettei se ole pannut direktiiviä täysimääräisesti täytäntöön. [24]

32. Mielestäni kyseisiä periaatteita voidaan ja niitä olisi sovellettava soveltuvin osin esillä olevassa asiassa. Yhteisöjen tuomioistuin näyttää omaksuneen asioissa komissio vastaan Itävalta ja komissio vastaan Ruotsi antamissaan tuomioissa hyvin samankaltaiset arviointiperusteet kuin ne, jotka on vahvistettu mainitussa oikeuskäytännössä, ja se on tosiasiallisesti edellyttänyt sen *takaamista*, että EY 57 artiklan 2 kohdan, EY 59 artiklan ja EY 60 artiklan 1 kohdan mukaisia rajoituksia pääomanliikkeisiin ja maksuihin voidaan tarvittaessa soveltaa. [25]

33. En usko, että Suomi voi taata tämän.

34. Sen mahdollisuus tehdä näin riippuisi selvästikin viime kädessä siitä, miten kansainväliset tuomioistuimet tai välimiestuomioistuimet tulkitsevat lausetta ”omien lakiensa ja määräystensä sallimissa rajoissa”. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansainvälistä sopimusta on tulkittava sopimuksen sanamuodon perusteella ja sen tavoitteet huomioon ottaen. Wienin yleissopimuksen [26] 31 artiklassa, joka on tältä osin yleisen kansainvälisen tapaoikeuden ilmaus, [27] todetaan, että valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa. [28] On mahdollista, että kyseiseen määräykseen vedotaan siinä tarkoituksessa, että kansainväliset tuomioistuimet tai välimiestuomioistuimet saadaan tulkitsemaan riidanalaista lauseketta siten, että siinä viitataan yhteisön oikeuteen.

21 – Ks. esim. asia C-339/87, komissio v. Alankomaat, tuomio 15.3.1990 (Kok., s. I-851, 36 kohta).

22 – Ks. esim. asia C-338/91, Steenhorst-Neerings, tuomio 27.10.1993 (Kok., s. I-5475, 32–34 kohta).

23 – Ks. esim. asia 363/85, komissio v. Italia, tuomio 9.4.1987 (Kok., s. 1733, 10 ja 12 kohta).

24 – Ks. esim. asia 102/79, komissio v. Belgia, tuomio 6.5.1980 (Kok., s. 1473, Kok. Ep. V, s. 187, 12 kohta); asia C-208/90, Emmot, tuomio 25.7.1991 (Kok., s. I-4269, Kok. Ep. XI, s. I-411, 20 kohta) ja asia C-96/95, komissio v. Saksa, tuomio 20.3.1997 (Kok., s. I-1653, 37 kohta).

25 – Ks. alaviitteessä 9 mainitut asiat komissio v. Itävalta, tuomion 38 ja 40 kohta ja asia komissio v. Ruotsi, tuomion 39 ja 41 kohta.

26 – Ks. edellä 8 kohta ja alaviite 14.

27 – Ks. esim. Kansainvälinen tuomioistuin, Pulau Ligitania ja Pulau Sipdania koskeva suvereniteetti (Indonesia v. Malesia), tuomio, ICJ Reports 2002, s. 625, 37 kohta.

28 – Ks. asia C-268/99, Jany ym., tuomio 20.11.2001 (Kok., s. I-8615, 35 kohta) ja asia C-344/04, IATA ja ELFAA, tuomio 10.1.2006 (Kok., s. I-403, 40 kohta).

35. Minusta tämä on kuitenkin liian epävarmaa. Ilman, että on tarpeen tutkia kysymystä yksityiskohtaisesti, olen sitä mieltä, ettei Wienin yleissopimuksen 31 artiklan tai jonkin muun merkityksellisen sopimusten tulkintaa koskevan säännön soveltaminen voi taata riittävästi sitä, että Suomi voisi soveltaa EY 57 artiklan 2 kohdan, EY 59 artiklan ja EY 60 artiklan 1 kohdan mukaisia rajoituksia pääomanliikkeisiin ja maksuihin. Pelkkä mahdollisuus siitä, että kansainväliset tuomioistuimet tai välimiesoikeudet saattavat tulkita riidanalaista lauseketta tällä tavoin, ei riitä siihen, että Suomen voidaan katsoa täyttäneen velvoitteensa.

36. Asiassa komissio vastaan Itävalta yhteisöjen tuomioistuin sitä vastoin huomautti, että Itävalta aikoi sisällyttää neuvoteltavina oleviin investointisopimuksiin tai niihin voimassa oleviin sopimuksiin, jotka uudistetaan, lausekkeen, jossa alueellisille järjestöille varataan tietty toimivalta ja jonka nojalla olisi siten mahdollista soveltaa pääomanliikkeitä ja maksuja rajoittavia neuvoston toteuttamia toimenpiteitä. Yhteisöjen tuomioistuin totesi, että tällaista lauseketta olisi lähtökohtaisesti pidettävä sellaisena, että sillä voidaan poistaa todettu ristiriita.[29] Ominaisuuksiltaan tämänkaltainen lauseke eroaa kuitenkin melko lailla riidanalaisesta lausekkeesta.

37. Sitä, mitä yhteisöjen tuomioistuin totesi sen lausekkeen osalta, jonka Itävalta aikoi sisällyttää tuleviin sopimuksiin, ei näin ollen voida soveltaa analogisesti.

38. Päättelen tämän perusteella, ettei kysymyksessä olevissa sopimuksissa ole määräystä, jonka nojalla Suomi voi käyttää oikeuksiaan ja täyttää velvoitteensa yhteisön jäsenenä.

Onko olemassa sellainen kansainvälisen oikeuden keino, jonka nojalla Suomi voi käyttää oikeuksiaan ja täyttää velvoitteensa yhteisön jäsenenä?

39. Liettuan ja Unkarin hallitukset katsovat, että jäsenvaltio voisi toteuttaa rajoittavat toimenpiteet käyttämällä sellaisia kansainvä-

29 – Alaviitteessä 9 mainittu asia komissio v. Itävalta, tuomion 40 ja 41 kohta. Yhteisöjen tuomioistuin huomautti kuitenkin olevan riidatonta, ettei Itävalta ollut ryhtynyt ”määräajassa, jonka komissio oli sille perustellussa lausunnossaan asettanut, mihinkään toimiin kyseessä olevien kolmansien valtioiden osalta poistaakseen sen riskin, että näiden kolmansien valtioiden kanssa tehtyjä investointisopimuksia sovellettaessa voi syntyä ristiriita niiden toimenpiteiden kanssa, joita neuvosto voi antaa EY 57 artiklan 2 kohdan, EY 59 artiklan ja EY 60 artiklan 1 kohdan nojalla” (42 kohta).

lisessä oikeudessa tarjottuja mahdollisuuksia kuin valtiosopimuksen soveltamisen keskeyttäminen tai sen saattaminen päättymään clausula rebus sic stantibus -lausekkeen perusteella. [30]

40. Asioissa komissio vastaan Itävalta ja komissio vastaan Ruotsi annettujen tuomioiden taustalla olevissa oikeudenkäynneissä vastaajina olevat jäsenvaltiot esittivät useita sellaisia kansainvälisen oikeuden keinoja – clausula rebus sic stantibus -lauseke mukaan lukien –, joiden avulla ne oman näkemyksensä mukaan voisivat käyttää oikeuksiaan ja täyttää velvoitteensa yhteisön jäsenenä. [31]

41. Yhteisöjen tuomioistuin oli ehdoton hylätessään kyseiset väitteet. [32] Se katsoi seuraavista kahdesta syystä, että Itävallan ja Ruotsin osoittamilla keinoilla ei voitu taata sitä, että nämä voisivat täyttää yhteisövelvoitteensa: ”Ensinnäkin aika, joka kaikille kansainvälisille neuvotteluille ominaisesti on tarpeen kyseessä olevien sopimusten neuvottelemiseksi uudelleen, on luonnostaan ristiriidassa kyseisten toimenpiteiden tehokkaan vaikutuksen kanssa. Toiseksi on katsottava, että mahdollisuus käyttää muita kansainvälisessä oikeudessa tarjottuja keinoja, kuten keskeyttää sopimuksen soveltaminen tai jopa irtisanoa kyseessä olevat sopimukset tai niiden jotkin määräykset, on vaikutuksiltaan liian epävarma sen varmistamiseksi, että neuvoston toteuttamia toimenpiteitä voitaisiin soveltaa tehokkaasti.” [33]

42. Päättelen, ettei ole olemassa sellaista kansainvälisen oikeuden keinoa, jonka nojalla Suomi voi käyttää oikeuksiaan ja täyttää velvoitteensa yhteisön jäsenenä.

Päätelmä sopimusten yhteensoveltumattomuudesta yhteisön oikeuden kanssa

43. Kysymyksessä olevissa sopimuksissa ei ole sellaista nimenomaista määräystä, jonka nojalla Suomi voi käyttää oikeuksiaan ja täyttää velvoitteensa yhteisön jäsenenä. Ei ole olemassa myöskään sellaista kansainvälisen oikeuden keinoa, jolla taataan, että Suomi pystyy näin tekemään. Päättelen tämän perusteella, että kysymyksessä olevat sopimukset ovat ristiriidassa neuvostolla olevan toimivallan kanssa rajoittaa EY 57 artiklan 2 kohdan, EY 59 artiklan ja EY 60 artiklan 1 kohdan nojalla pääomanliikkeitä ja maksuja ja että Suomi on velvollinen käyttämään EY 307 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja keinoja.

30 – Edellä 9 kohdassa mainitun Wienin yleissopimuksen 62 artikla.

31 – Ks. julkisasiamies Poiares Maduron ratkaisuehdotukset edellä alaviitteessä 9 mainituissa asioissa komissio v. Itävalta ja komissio v. Ruotsi, ratkaisuehdotusten 55–62 kohta.

32 – Edellä alaviitteessä 9 mainitut asiat komissio v. Itävalta, tuomion 38–40 kohta ja komissio v. Ruotsi, tuomion 39–41 kohta.

33 – Ks. lisäksi Kansainvälinen tuomioistuin, Gabčikovo-Nagymaros-hanke (Unkari v. Slovakia), tuomio, ICJ. Reports 1997, s. 7, 104 kohta, jonka mukaan ”valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 62 artiklan kielteinen ja ehdollinen sanamuoto osoittaa lisäksi selkeästi, että sopimussuhteiden vakaus edellyttää, että olosuhteiden olennaiseen muutokseen on oikeus vedota vain poikkeustapauksissa”, ja johon yhteisöjen tuomioistuin on viitannut asiassa C-162/96, Racke, tuomio 16.6.1998 (Kok., s. I-3655, 50 kohta).

Onko Suomi käyttänyt EY 307 artiklan toisen kohdan mukaisia aiheellisia keinoja?

44. Suomi on väittänyt koko ajan, että kysymyksessä olevat kahdenväliset investointisuojasopimukset eivät ole ristiriidassa perustamissopimuksen kanssa ja etteivät EY 307 artiklan toisen kohdan mukaiset toimenpiteet ole näin ollen tarpeen. On riidatonta, ettei Suomi todellakaan ole käyttänyt kyseisen määräyksen mukaisia keinoja.

45. Itävallan, Unkarin ja Saksan hallitukset väittävät, että kun otetaan huomioon kysymyksessä olevien kahdenvälisten investointisuojasopimusten taloudellinen ja poliittinen merkitys, niiden saattamista päättymään yhteisön oikeuden noudattamiseksi voidaan harkita vasta viime kädessä. Koska rajoittavat toimenpiteet ovat yleensä väliaikaisia, voimassa olevien sopimusten saattaminen lopullisesti päättymään olisi niiden mukaan suhteetonta.

46. Yhteisöjen tuomioistuin ei ole missään kohdassa asioissa komissio vastaan Itävalta ja komissio vastaan Ruotsi annetuissa tuomioissa todennut, että vastaajana olevat jäsenvaltiot olivat velvollisia saattamaan päättymään kysymyksessä olevat kahdenväliset investointisopimukset.

47. Yhteisöjen tuomioistuin huomautti pelkästään, että sellaiset ristiriidat perustamissopimuksen kanssa, joihin kyseiset kahdenväliset investointisopimukset johtavat, eivät koske vain vastaajana olevaa jäsenvaltiota kussakin yksittäistapauksessa. Yhteisöjen tuomioistuin katsoi näin ollen, että EY 307 artiklan toisen kohdan mukaisesti jäsenvaltioiden on tarvittaessa avustettava toisiaan todettujen ristiriitojen poistamiseksi ja tapauksissa, joissa se on aiheellista, vahvistettava yhteinen kanta. Yhteisöjen tuomioistuin totesi vielä, että kun komissio täyttää EY 211 artiklaan perustuvaa tehtäväänsä huolehtia siitä, että perustamissopimuksen määräyksiä noudatetaan, sen on tehtävä aloitteet, joilla voidaan helpottaa kyseessä olevien jäsenvaltioiden keskinäistä avunantoa ja sitä, että kyseiset jäsenvaltiot vahvistavat yhteisen kannan. [34]

48. Näitä huomautuksia voidaan samalla tavalla soveltaa nyt käsiteltävänä olevaan asiaan.

49. Yhteisöjen tuomioistuin selitti lisäksi asiassa komissio vastaan Portugali antamassaan tuomiossa, [35] miten EY 307 artiklan mukaisten velvoitteiden noudattamatta jättäminen voidaan korjata. Se katsoi, että vaikka EY 307 artiklan soveltamisalalla ”jäsenvaltioilla on – – mahdollisuus valita ne aiheelliset keinot, joita on käytettävä, niillä on kuitenkin velvollisuus poistaa ristiriidat ennen liittymistä tekemänsä sopimuksen ja

34 – Alaviitteessä 9 mainitut asiat komissio v. Itävalta, tuomion 43 ja 44 kohta ja komissio v. Ruotsi, tuomion 43 ja 44 kohta.

35 – Asia C-62/98, tuomio 4.7.2000 (Kok., s. I-5171).

EY:n perustamissopimuksen väliltä. Jos sopimuksen muuttamisessa kohdatut vaikeudet tekevät sopimuksen muuttamisen jäsenvaltiolle mahdottomaksi, ei – – voida sulkea pois sitä, että sen on irtisanottava sopimus”. [36] Yhteisöjen tuomioistuin huomautti vastauksena Portugalin väitteeseen, jonka mukaan tällainen irtisanominen merkitsisi sen ulkopolitiikkaan liittyvien etujen sivuuttamista suhteellisuusperiaatteen vastaisella tavalla, kun otetaan huomioon yhteisön etu asiassa, että se tasapaino, joka vallitsee jäsenvaltion ulkopolitiikkaan liittyvien etujen ja yhteisön edun välillä, on jo saanut ilmauksensa EY 307 artiklassa, koska tässä määräyksessä ”annetaan jäsenvaltiolle mahdollisuus sivuuttaa yhteisön oikeuden normi niiden oikeuksien kunnioittamiseksi, joita kolmansilla mailla on aiemmin tehdyn sopimuksen perusteella, ja näitä oikeuksia vastaavien velvollisuuksiensa noudattamiseksi. Tässä artiklassa jäsenvaltiolle annetaan myös mahdollisuus valita aiheelliset keinot, joilla kyseinen sopimus saatetaan yhteisön oikeuden mukaiseksi”. [37]

50. Päättelen näin ollen, että Suomen tasavalta ei ole noudattanut EY 307 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole käyttänyt EY 307 artiklan toisen kohdan mukaisia aiheellisia keinoja poistaakseen Venäjän federaation (entinen Neuvostoliitto), Valko-Venäjän, Kiinan, Malesian, Sri Lankan ja Uzbekistanin kanssa tehdyissä kahdenvälisissä investointisuojasopimuksissa olevia siirtomääräyksiä koskevat ristiriitaisuudet.

Syrjintäkiellon periaate

51. Unkarin ja Saksan hallitukset väittävät, että ristiriitaisuuden toteamisella EY 307 artiklan toisen kohdan perusteella loukataan kilpailun vapautta sisämarkkinoilla koskevaa periaatetta ja syrjintäkiellon periaatetta. Sekä Suomi että EU:n kansalaiset ja yhtiöt, joihin sopimuksia sovelletaan, joutuisivat epäedullisempaan asemaan sellaisiin muihin jäsenvaltioihin ja henkilöihin verrattuna, joihin sovelletaan kahdenvälisiä investointisopimuksia, joita komissio *ei* ole arvostellut.

52. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan syrjintäkiellon periaate edellyttää sitä, että toisiinsa rinnastettavia tilanteita ei kohdella eri tavalla eikä erilaisia tilanteita kohdella

36 – Edellä alaviitteessä 35 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 49 kohta.

37 – Edellä alaviitteessä 35 mainittu asia komissio v. Portugali, tuomion 50 kohta.

samalla tavalla, ellei tällaista kohtelua voida objektiivisesti perustella. [38]

53. Sellaisen jäsenvaltion tilanne, jonka osalta on aloitettu EY 226 artiklassa määrätty menettely, eroaa kuitenkin objektiivisesti katsoen sellaisen jäsenvaltion tilanteesta, jonka osalta tällaista menettelyä ei ole aloitettu. Vastakkainen näkemys vahingoittaisi vakavasti komission vapautta panna jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämistä koskeva menettely vireille silloin, kun se katsoo sen olevan tarpeen täyttääkseen tehtävänsä perustamissopimuksen valvojana.

54. Tässä tehtävässään komissio yksin on toimivaltainen päättämään, onko jäsenyysvelvoitteiden noudattamatta jättämisen toteamista koskevan menettelyn aloittaminen tarkoituksenmukaista ja minkä asianomaisen jäsenvaltion syyksi luettavan tekemisen tai tekemättä jättämisen perusteella menettely on aloitettava. Komission ei tarvitse EY 226 artiklassa sille annettua toimivaltaa käyttäessään osoittaa erityisen oikeussuojaintressin olemassaoloa. [39]

55. Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on lisäksi todettu, että jäsenvaltio ei voi perustella perustamissopimuksen mukaisten velvoitteidensa laiminlyöntiä sillä, etteivät muutkaan jäsenvaltiot ole noudattaneet velvoitteitaan. Jäsenvaltiot eivät voi perustamissopimuksessa vahvistetussa yhteisön oikeusjärjestyksessä asettaa vastavuoroisuutta yhteisön oikeuden täytäntöönpanon edellytykseksi. EY 226 ja EY 227 artiklassa on määrätty niistä kannetyypeistä, joiden avulla laiminlyöntejä voidaan asianmukaisesti käsitellä. [40]

56. Syrjintäkieltoon perustuva väite on näin ollen hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

57. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujen korvaamista, Suomi on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

38 – Asia C-34/08, Azienda Agricola Disarò Antonio ym., tuomio 14.5.2009 (Kok., s. I-4023, 67 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

39 – Ks. asia C-476/98, komissio v. Saksa, tuomio 5.11.2002 (Kok., s. I-9855, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

40 – Ks. asia C-163/99, Portugali v. komissio, tuomio 29.3.2001 (Kok., s. I-2613, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

Ratkaisuehdotus

58. Tämän perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

– toteaa, että Suomen tasavalta ei ole noudattanut EY 307 artiklan mukaisia velvoitteitaan, koska se ei ole käyttänyt EY 307 artiklan toisen kohdan mukaisia aiheellisia keinoja poistaakseen Venäjän federaation (entinen Neuvostoliitto), Valko-Venäjän, Kiinan, Malesian, Sri Lankan ja Uzbekistanin kanssa tehdyissä kahdenvälisissä investointisuojasopimuksissa olevia siirtomääräyksiä koskevat ristiriitaisuudet

– velvoittaa Suomen korvaamaan oikeudenkäyntikulut.