JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
F. G. JACOBS
4 päivänä joulukuuta 1997 *

1. Esillä oleva asia koskee Saksan Bundesfinanzhofin (liittovaltion verotuomioistuin) esittämää ennakkoratkaisupyyntöä. Kansallinen tuomioistuin epäilee sen asetuksen pätevyyttä, jolla neuvosto keskeytti yhteisön ja Jugoslavian välisessä yhteistyösopimuksessa määrättyjen kaupallisten myönnytysten soveltamisen entisen Jugoslavian alueella vallinneen sodan aikana. Pääasian kantaja ja muutoksenhakija, A. Racke GmbH & Co. (jäljempänä Racke), on viinin maahantuoja, joka toi viiniä Serbiasta ja hyötyi siten Jugoslaviasta tuotaviin viineihin sovellettavista tariffietuuksista, kunnes neuvosto antoi kiistanalaisen asetuksen. Racke väittää, ettei Jugoslavian kanssa tehty yhteistyösopimus salli neuvoston päättää sen soveltamisen keskeyttämisestä ja että tällainen päätös on tiettyjen kansainvälisen oikeuden sääntöjen vastainen. Neuvoston asetus [1] kaupallisten myönnytysten soveltamisen keskeyttämisestä on tämän vuoksi Racken mukaan pätemätön. Näkemys perustuu erityisesti kansainvälisen tapaoikeuden sääntöihin, jotka sisältyvät myös Wienin valtiosopimusoikeutta koskevaan yleissopimukseen ja joihin lukeutuvat pacta sunt servanda -periaate sekä sääntö, jonka mukaan sopimus voidaan päättää tietyin edellytyksin olosuhteiden olennaisen muutoksen vuoksi (rebus sic stantibus -lauseke [2]). Esillä olevassa asiassa esitetään siten vielä selvittämätön kysymys, voiko yksityinen kantaja vedota kansainvälisen oikeuden sääntöihin kansainvälisen sopimuksen soveltamisen keskeyttämistä koskevaa päätöstä vastaan.

Asiaa koskevat säännökset

Yhteistyösopimus

2. Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan välinen yhteistyösopimus (jäljempänä yhteistyösopimus) allekirjoitettiin Belgradissa 2.4.1980 ja hyväksyttiin yhteisön puolesta 24.1.1983 annetulla neuvoston asetuksella N:o 314/83. [3] Kyseessä on niin sanottu sekasopimus, jonka osapuolina olivat yhteisön lisäksi myös jäsenvaltiot.

3. Yhteistyösopimuksen 1 artiklan mukaan sen tavoitteena on edistää sopimuspuolten kaikkea yhteistyötä ja pyrkiä näin vaikutta-

* Alkuperäinen kieli: englanti.

1 — Neuvoston asetus N:o 3300/91 (EYVL 1991, L 315, s. 1).

2 — Toth, A., "The doctrine of *rebus sic stantibus* in international law", *Juridical Review*, 1974, s. 56, 147 ja 263.

3 — EYVL 1983, L 41, s. 1.

maan Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan (jäljempänä Jugoslavia) taloudelliseen ja yhteiskunnalliseen kehitykseen sekä edistämään sopimuspuolten välisten suhteiden lujittamista. Tässä tarkoituksessa säädetään ja pannaan täytäntöön määräyksiä ja toimenpiteitä taloudellisen, teknisen ja rahoituksellisen yhteistyön alalla sekä kaupallisella ja yhteiskunnallisella alalla.

4. Yhteistyösopimuksen I osasto koski taloudellista, teknistä ja rahoituksellista yhteistyötä, II osasto kauppaa, III osasto määräyksiä Osimossa allekirjoitetuilla sopimuksilla perustetusta vapaakauppa-alueesta ja IV osasto yhteistyötä työvoiman alalla. Sopimuksen V osasto sisälsi yleisiä määräyksiä ja loppumääräyksiä.

5. Kaupan alalla yhteistyösopimuksen 22 artiklassa määrätään tullietuuksista Jugoslaviasta peräisin oleville, tuoreista rypäleistä valmistetuille tuontiviineille. Perussäännös, sellaisena kuin se on muutettuna yhteistyösopimuksen lisäpöytäkirjalla vuodelta 1987, [4] on 22 artiklan 4 kohta:

"Jugoslaviasta peräisin olevista yhteisen tullitariffin alanimikkeisiin 22.05 C I ja C II kuuluvista tuoreista rypäleistä valmistetuista viineistä yhteisöön tuotaessa kannettavat tullit poistetaan tämän lisäpöytäkirjan 2 artiklan 1 ja 2 kohdan yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. Tätä säännöstä sovelletaan yhteisön vuosittaisen 545 000 hehtolitran tariffikiintiön rajoissa. Kiintiön ylittävien määrien osalta yhteisö soveltaa yhteistä tullitariffia."

6. Yhteistyösopimuksen yleisistä määräyksistä ja loppumääräyksistä merkitystä on 60 artiklalla, joka kuuluu seuraavasti:

"Sopimus tehdään rajoittamattomaksi ajaksi.

Kumpikin sopimuspuoli voi irtisanoa sopimuksen ilmoittamalla asiasta toiselle sopimuspuolelle. Sopimuksen voimassaolo päättyy kuuden kuukauden kuluttua kyseisestä ilmoituksesta."

Yhteistyösopimus ei sen sijaan sisällä määräyksiä sen soveltamisen keskeyttämisestä.

4 — Ks. uuden kauppajärjestelmän perustamista koskevan lisäpöytäkirjan liittämisestä Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan väliseen yhteistyösopimukseen 21 päivänä joulukuuta 1987 tehty päätös 87/605/ETY (EYVL L 389, s. 72).

Yhteistyösopimuksen soveltamisen keskeyttäminen ja päättäminen

noudattamiseksi ollut otettu huomioon. Tässä 6.10.1991 annetussa julistuksessa ilmoitettiin päätös saattaa yhteisön ja Jugoslavian väliset sopimukset päättymään, jos kiistan osapuolien välillä 4.10.1991 tehtyä sopimusta ei noudateta.

7. Vuoden 1991 aikana Jugoslaviassa alkoi sota. Yhteisö ja sen jäsenvaltiot pyrkivät toimimaan aktiivisesti kiistan ratkaisemiseksi. Tämän johdosta neuvosto ja neuvostossa kokoontuneet jäsenvaltioiden hallitusten edustajat tekivät 11.11.1991 päätöksen 91/586/EHTY, ETY Euroopan yhteisön, sen jäsenvaltioiden ja Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan välisten sopimusten soveltamisen keskeyttämisestä (jäljempänä keskeyttämispäätös). [5]

8. Keskeyttämispäätöksen johdanto-osassa viitataan Euroopan poliittisen yhteistyön puitteissa kokoontuneiden Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden julistuksiin, joissa todetaan Jugoslavian kriisin olemassaolo. Johdanto-osassa viitataan myös Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 713 (1991), jossa ilmaistiin huoli siitä, että tilanteen pitkittyminen on uhka kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle. Johdanto-osassa todetaan edelleen, ettei Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden 6.10.1991 tekemää vetoomusta Haagissa 4.10.1991 tehdyn tulitaukosopimuksen

9. Johdanto-osassa todetaan lisäksi seuraavaa: [6]

"Vihamielisyyksien jatkuminen ja niiden vaikutukset sekä Jugoslavian tasavaltojen välisiin että niiden ja yhteisön välisiin taloudellisiin ja kaupallisiin suhteisiin muuttavat merkittävästi niitä edellytyksiä, joiden mukaisesti Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan välinen yhteistyösopimus ja sen pöytäkirjat sekä Euroopan hiili- ja teräsyhteisöä koskeva sopimus on tehty; sen vuoksi sopimusten soveltaminen on tullut kyseenalaiseksi."

10. Keskeyttämispäätöksen 1 kohta kuuluu seuraavasti:

"Keskeytetään edellä tarkoitettujen sopimusten soveltaminen heti."

5 — EYVL 1991, L 315, s. 47.

6 — Ks. kolmas perustelukappale.

Päätös julkaistiin 15.11.1991 *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, joten tätä päivämäärää on pidettävä sen voimaantulopäivänä.

11. Neuvosto antoi 11.11.1991 lisäksi asetuksen N:o 3300/91 Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan välisessä yhteistyösopimuksessa määrättyjen kaupallisten myönnytysten poistamisesta (jäljempänä keskeyttämisasetus). [7]

12. Keskeyttämisasetuksen johdanto-osa on lähes identtinen keskeyttämispäätöksen johdanto-osan kanssa. Keskeyttämisasetuksen johdanto-osaan on kuitenkin lisätty, että yhteistyösopimuksessa tai sen nojalla määrättyjen kaupallisten myönnytysten soveltaminen keskeytetään välittömästi ja että asetukseen on otettava erillinen määräys siitä, ettei se vaikuta ennen sen voimaantuloa tapahtuneeseen Jugoslaviasta peräisin olevien tuotteiden tuontiin yhteisön alueelle.

13. Keskeyttämisasetuksen 1 artikla kuuluu seuraavasti:

"Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan välisessä yhteistyösopimuksessa tai sen nojalla myönnetyt kaupalliset myönnytykset poistetaan."

14. Asetuksen 2 artikla kuuluu seuraavasti:

"Edellä 1 artiklaa ei sovelleta Jugoslaviasta peräisin oleviin tuotteisiin, jotka on viety ennen tämän asetuksen voimaantulopäivää."

15. Keskeyttämisasetus tuli voimaan sinä päivänä, jona se julkaistiin *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, eli 15.11.1991.

16. Neuvosto teki 25.11.1991 päätöksen 91/602/ETY Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan yhteistyösopimuksen irtisanomisesta. [8] Johdanto-osassa viitataan yhteistyösopimuksen 60 artiklaan ja todetaan, ettei sopimuksen voimassa pitäminen ole enää mahdollista

7 — Mainittu edellä alaviitteessä 1.

8 — EYVL 1991, L 325, s. 23.

Jugoslaviassa vallitsevan tilanteen vuoksi. Päätöksen 1 artiklan mukaan yhteistyösopimus sekä kaikki siihen liittyvät pöytäkirjat ja asiakirjat irtisanotaan. Päätöksen 2 artiklan mukaan päätös julkaistaan *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*, neuvoston puheenjohtaja antaa sen tiedoksi Jugoslavian sosialistiselle liittotasavallalle, ja se tulee voimaan päivänä, jona se julkaistaan. Päätös julkaistiin 27.11.1991.

17. Neuvosto antoi 2.12.1991 asetuksen N:o 3567/91 Bosnia-Hertsegovinan, Kroatian, Makedonian ja Slovenian tasavalloista peräisin olevien tuotteiden tuonnissa sovellettavasta järjestelmästä. [9] Johdanto-osassa todetaan, että Euroopan yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat päättäneet soveltaa kohdennettuja toimenpiteitä niiden osapuolten hyväksi, jotka toimivat rauhan edistämiseksi, ja että näille osapuolille myönnetään tämän vuoksi yhteisöjen itsenäisellä päätöksellä kaupallisia myönnytyksiä, jotka vastaavat olennaisilta osiltaan siinä yhteistyösopimuksessa säädettyjä, jonka soveltamisen yhteisö oli keskeyttänyt. Asetuksella annettiin siten Bosnia-Hertsegovinan, Kroatian, Makedonian ja Slovenian tasavalloille 15.11.1991 alkaen kaupallisia myönnytyksiä, jotka vastaavat yhteistyösopimuksen mukaisia myönnytyksiä; nämä myönnytykset eivät kuitenkaan koskeneet viinin tuontia.

18. Vastaavat säännökset luotiin Kroatian ja Slovenian tasavalloista sekä Jugoslavian tasavalloista Bosnia-Hertsegovina, Makedonia ja Montenegro peräisin olevia tuotteita yhteisöön tuotaessa sovellettavasta järjestelmästä 3 päivänä helmikuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 545/92. [10] Asetuksen johdanto-osassa viitataan jälleen kohdennettuihin toimenpiteisiin, jotka koostuvat kaupallisista myönnytyksistä, jotka vastaavat olennaisilta osiltaan yhteistyösopimuksessa säädettyjä. Siinä mainitaan lisäksi, että toimenpiteitä tulisi soveltaa edelleen vuonna 1992 ja täydentää niitä tiettyjen teollisuustuotteiden osalta sekä ulottaa ne koskemaan tiettyjä maataloustuotteita. Asetuksen 6 artiklan mukaan tuoreista rypäleistä tehtyjen viinien tuontitulleja alennetaan vuosittaisen 545 000 hehtolitran tariffikiintiön rajoissa. Asetus pantiin täytäntöön yhteisön tariffikiintiöiden avaamisesta ja hallinnoinnista tiettyjen Kroatian ja Slovenian tasavalloista sekä entisen Jugoslavian tasavalloista Bosnia-Hertsegovina, Makedonia ja Montenegro peräisin olevien tuotteiden osalta 3 päivänä helmikuuta 1992 annetulla neuvoston asetuksella (ETY) N:o 547/92. [11]

19. Neuvosto antoi 1.6.1992 asetuksen N:o 1432/92 Euroopan talousyhteisön ja Serbian ja Montenegron tasavaltojen välisen kaupan kieltämisestä. [12]

9 — EYVL 1991, L 342, s. 1.

10 — EYVL 1992, L 63, s. 1.
11 — EYVL 1992, L 63, s. 41.
12 — EYVL 1992, L 151, s. 4.

Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus

20. Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (jäljempänä Wienin yleissopimus tai yleissopimus) [13] avattiin allekirjoittamista varten 23.5.1969 onnistuneen Yhdistyneiden Kansakuntien valtiosopimusoikeutta koskeneen konferenssin jälkeen. Yleissopimus tuli voimaan 27.1.1980, sen jälkeen kun Togo oli tallettanut 35. ratifiointi- tai liittymisasiakirjan. [14] Yhteisö ei ole yleissopimuksen osapuoli eikä voi liittyäkään, koska liittyminen on mahdollista vain valtioille (sopimuksen 81 ja 83 artikla). Yhteisön liittyminen olisi joka tapauksessa tarkoituksetonta, koska yleissopimusta sovelletaan vain valtioiden välisiin sopimuksiin (1 artikla). Kuten jäljempänä havaitaan, on väitetty, että yleissopimuksella on kuitenkin merkitystä, koska se sisältää yhteisöä sitovia kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjä. On olemassa toinenkin Wienin yleissopimus, joka koskee valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen välistä tai kansainvälisten järjestöjen välistä sopimusoikeutta. [15] Tämä yleissopimus ei ole vielä tullut voimaan, eikä yhteisö ole allekirjoittanut sitä. Sen määräykset ovat lähes yhteneviä vuonna 1969 tehdyn sopimuksen määräysten kanssa, jonka tarkasteluun lähinnä rajoitun seuraavassa.

13 — Yhdistyneiden Kansakuntien sopimussarja, osa 1155, s. 331.

14 — Ks. Sinclair, I., *The Vienna Convention on the Law of Treaties*, toinen painos, Manchester University Press 1984, s. 1.

15 — YK:n yleiskokousasiakirja A/Konf. 129/15, 20.3.1986.

21. Yhteisön kaikki jäsenvaltiot Ranskaa, Irlantia, Luxemburgia ja Portugalia lukuun ottamatta ovat tallettaneet Wienin yleissopimuksen ratifiointi- ja liittymisasiakirjat. Näistä neljästä jäsenvaltiosta vain Luxemburg on allekirjoittanut sopimuksen (mutta ei ole vielä ratifioinut sitä).

22. Kansainvälisen valtiosopimusoikeuden perusperiaate ilmenee Wienin yleissopimuksen 26 artiklasta, jonka otsikkona on *Pacta sunt servanda* -sääntö:

"Jokainen voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova, ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä."

23. Yleissopimuksen V osan 3 osasto sisältää määräyksiä valtiosopimusten saattamisesta päättymään ja niiden soveltamisen keskeyttämisestä. Pääsääntönä on, että sopimukset saatetaan päättymään tai niiden soveltaminen keskeytetään niissä olevien määräysten mukaisesti tai kaikkien osapuolten suostumuksella (54 ja 57 artikla). Tämän osaston muista määräyksistä ovat merkityksellisiä 61 artikla, joka koskee "valtiosopimuksen toteuttamisen myöhemmin ilmenevää mahdottomuutta", 62 artikla, joka koskee "olosuhteiden olennaista muutosta", ja menettelyllisiä kysymyksiä koskevat 65—67 artikla.

24. Yleissopimuksen 61 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

"Osapuoli voi vedota valtiosopimuksen toteuttamisen mahdottomuuteen perusteena valtiosopimuksen saattamiselle päättymään tai siitä luopumiselle, jos mahdottomuus johtuu valtiosopimuksen toteuttamiseksi välttämättömän kohteen pysyvästä katoamisesta tai tuhoutumisesta. Jos kysymyksessä on tilapäinen mahdottomuus, siihen voidaan vedota vain perusteena valtiosopimuksen soveltamisen keskeyttämiselle."

25. Yleissopimuksen 62 artikla kuuluu seuraavasti:

"Olosuhteiden olennainen muutos

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."

26. Yleissopimuksen 65 artiklassa määrätään "menettelystä, jota on noudatettava, kun kysymyksessä on valtiosopimuksen pätemättömyys, sen saattaminen päättymään, siitä luopuminen tai sen soveltamisen keskeyttäminen". Yleissopimuksen 65 artiklan 1 kohdan mukaan osapuolen, joka tämän yleissopimuksen määräysten perusteella vetoaa perusteeseen saattaa se päättymään, luopua siitä tai keskeyttää sen soveltaminen, on tiedotettava muille osapuolille vaatimuksestaan. Tiedotuksesta tulee ilmetä ehdotettu toimenpide valtiosopimuksen suhteen ja sen perustelut. Yleissopimuksen 65 artiklan 2 kohdassa määrätään vähintään kolmen kuukauden määräajasta, paitsi erityisen kiireellisissä tapauksissa, jonka jälkeen, ellei mikään sopimuspuoli ole esittänyt vastaväitettä, tiedotuksen antanut osapuoli saa ryhtyä ehdottamaansa toimenpiteeseen. Mikäli vastaväite esitetään, osapuolten tulee pyrkiä ratkaisuun Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan 33 artiklassa esitettyjä menettelytapoja käyttäen (65 artiklan 3 kohta).

27. Yleissopimuksen 66 artikla sisältää lisää säännöksiä "asian saattamiseksi tuomioistuin- tai välitysmenettelyyn tahi sovitteluun". Yleissopimuksen 67 artiklan 1 kohdassa määrätään, että 65 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu tiedotus on tehtävä kirjallisesti.

28. Mainittakoon vielä sopimuksen 73 artikla, joka koskee "valtioseuraantoa, valtion vastuuta ja vihollisuuksien puhkeamista" ja jossa määrätään seuraavaa:

"Tämän yleissopimuksen määräykset eivät vaikuta mihinkään kysymykseen, joka valtiosopimuksen osalta saattaa syntyä valtioseuraannon tai valtion kansainvälisen vastuun taikka valtioiden välisten vihollisuuksien puhkeamisen johdosta."

29. Yleisen katsontakannan mukaan useat Wienin yleissopimuksen määräykset ovat kansainvälisen tapaoikeuden kodifiointeja. Myös siitä ollaan kuitenkin yhtä mieltä, että sopimus edustaa jossain määrin olemassa olevaa tapaoikeutta asteittain pidemmälle menevää kehitystä. Ei näytä olevan yksimielisyyttä siitä, mitkä konkreettiset määräykset ovat kansainvälistä tapaoikeutta ja mitkä eivät. [16] Sekä pacta sunt servanda -periaate että rebus sic stantibus -lauseke (joka sallii olosuhteiden olennaisen muuttumisen huomioonottamisen) on yleisesti tunnustettu osaksi kansainvälistä tapaoikeutta. Kalastusriitoja koskevissa tuomioissaan [17] Kansainvälinen tuomioistuin viittasi periaatteeseen sopimuksen saattamisesta päättymään olosuhteiden olennaisen muutoksen perusteella ja totesi seuraavaa:

"Tämän periaatteen sisältö ja sen soveltamista koskevat ehdot ja poikkeukset on määritelty valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 62 artiklassa, jota

16 — Ks. yleisesti em. Sinclair, s. 5—24.

17 — Kansainvälisen tuomioistuimen kalastusriidoissa antamat tuomiot asiassa Yhdistynyt kuningaskunta v. Islanti, Kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma, 1973, s. 3, 36 kohta ja asiassa Saksan liittotasavalta v. Islanti, Kansainvälisen tuomioistuimen oikeustapauskokoelma, 1973, s. 49, 36 kohta. Ks. nyttemmin myös 25.9.1997 annettu tuomio asiassa Gabčikovo— Nagymaros-projekti (Unkari v. Slovakia), 46, 99 ja 104 kohta.

voidaan monessa suhteessa pitää sopimussuhteiden lakkaamista olosuhteiden muuttumisen vuoksi koskevan tapaoikeuden kodifiointina."

Pääasia

30. Racke oli 6.11.1990—27.4.1992 tuonut Kosovon viininviljelyalueelta viinejä Saksaan. Yhtiö toi viinit yksityiseen tullivarastoonsa ja ilmoitti 7.5.1992 tavarat luovutettavaksi vapaaseen liikkeeseen. Tuolloin Racke määritti tullin suuruuden yhteistyösopimuksen mukaisen alennetun tariffin mukaan, jonka sopimuksen soveltaminen oli sillä välin keskeytetty. Hauptzollamt Mainz (Mainzin piiritullikamari) teki päätöksen, jossa määrättiin kolmansista maista tuotaviin tuotteisiin sovellettavan tullin ja alennetun tullin erotus suoritettavaksi, koska viinit oli tuotu Serbiasta (27.5.1992 tehty verotuspäätös, joka vahvistettiin 27.8.1993 Racken oikaisupyynnön johdosta tehdyllä päätöksellä). Racke valitti päätöksestä Finanzgericht Rheinland-Pfalzille (verotuomioistuin). Valitus hyväksyttiin 15.11.1991 mennessä Jugoslaviasta vietyjen viinien osalta, mutta hylättiin muilta osin. Finanzgericht perusteli valituksen hylkäämistä keskeyttämisasetuksella ja esitti näkemyksenään, ettei sopimuksen mukaisten kaupallisten myönnytysten soveltamisen keskeyttämisessä kyseisellä asetuksella, edes ennen yhteistyösopimuksen irtisanomista, ollut mitään oikeudellisesti epäselvää. Päinvastoin yksipuolinen soveltamisen keskeyttäminen oli laillista, koska olosuhteet muuttuivat olennaisesti entisen Jugoslavian alueella. Jugoslavian sota oli pätevä peruste soveltamisen keskeyttämiselle; tällä perusteella oli kansainvälisen oikeuden mukaan mahdollista luopua tehdystä sopimuksesta, ainakin sen soveltamisen keskeyttämisellä, joka on pienempi toimenpide kuin myöhempi irtisanominen.

31. Racke haki muutosta tähän Finanzgerichtin päätökseen Bundesfinanzhofilta (liittovaltion verotuomioistuin). Bundesfinanzhof asetti keskeyttämisasetuksen pätevyyden kyseenalaiseksi ja edellytti, että yhteistyösopimuksen määräyksiä noudatetaan 27.5.1992 asti, eli kunnes sopimuksen irtisanominen tuli voimaan.

32. Bundesfinanzhof asettaa ennakkoratkaisupyynnössä kyseenalaiseksi keskeyttämisasetuksen pätevyyden. Sen mukaan kyseinen asetus muodosti riidan ratkaisun kannalta ratkaisevaan aikaan sen oikeudellisen perustan, jonka nojalla Hauptzollamt kantoi tulleja jälkikäteen, koska yhteistyösopimuksen irtisanominen ei ollut vielä voimassa eikä kauppa Serbian ja Montenegron kanssa ollut vielä kiellettyä. Se päätyi kuitenkin näkökantaan, jonka mukaan keskeyttämisasetuksen pätevyyttä ei voida asettaa kyseenalaiseksi kansainvälisen oikeuden perusteella. Tätä koskevia epäilyksiä, etenkin siltä osin kuin kyse on yhteistyösopimuksen soveltamisen yksipuolisen keskeyttämisen laillisuudesta kansainvälisen oikeuden mukaan, ei kuitenkaan voida sivuuttaa.

33. Bundesfinanzhof perustelee edelleen seuraavasti. Yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan ristiriita yhteisön sää-

döksen ja kansainvälisen oikeuden säännön välillä voi vaikuttaa säädöksen pätevyyteen vain silloin, kun yhteisö on sidottu kyseiseen sääntöön ja kun tuo sääntö perustaa yhteisön kansalaisille oikeuksia, joihin nämä voivat vedota tuomioistuimissa. Nämä edellytykset näyttävät täyttyvän esillä olevien yhteistyösopimuksen 22 artiklan mukaisten tullimyönnytysten osalta. On esitettävä kysymys, keskeytettiinkö yhteistyösopimuksen soveltaminen oikeudellisesti pätevästi; tähän ei voida varauksetta vastata myöntävästi. Yhteisö on sidottu kansainvälisen oikeuden sääntöihin sellaisina kuin ne on ilmaistu esimerkiksi Wienin sopimuksessa. Yhteistyösopimuksessa ei ole mainittu mahdollisuutta soveltamisen keskeyttämiseen, ja sen soveltamisen keskeyttäminen sopimuksen tekohetkellä vallinneiden olosuhteiden sellaisen olennaisen muutoksen vuoksi, jota sopimuspuolet eivät ole ennakolta tienneet (rebus sic stantibus -lausekkeen mukaisesti), on vain tarkoin määriteltyjen edellytysten vallitessa mahdollista, nimittäin silloin kun tällaiset olosuhteet ovat muodostaneet olennaisen perusteen osapuolten suostumukselle sopimuksen noudattamiseen ja olosuhteiden muutoksesta seuraa valtiosopimukseen perustuvien vielä täyttämättömien velvoitusten jyrkkä muutos.

34. Bundesfinanzhof katsoo ensimmäisen edellytyksen täyttyvän, mutta asettaa toisen edellytyksen täyttymisen kyseenalaiseksi. Ei voida pitää selvänä, että Jugoslavian hajoamisen ja vihollisuuksien puhkeamisen aiheuttamasta muutoksesta seuraisi olennaisesti taloudellisia kysymyksiä koskevan sopimuksen sisältämien velvoitusten jyrkkä muutos. Lisäksi kansainvälinen oikeus säätelee myös menettelyllisiä kysymyksiä, kuten tiedottamista ja määräajan noudattamista, erityisen kiireellisiä tapauksia lukuun ottamatta. Tämän vuoksi on kysyttävä, onko välitön soveltamisen keskeyttäminen ilman irtisanomisaikaa sallittua, oliko kyse erityisen kiireellisestä tapauksesta ja ovatko mahdolliset menettelylliset puutteet voineet korjaantua ajan kulumisella tässä tapauksessa olennaiseen tulliselvityspäivään saakka.

35. Mikäli keskeyttämisasetus ei ole pätevä, on kysyttävä, kuinka on käsiteltävä sitä tuontia, joka olisi kuulunut vuodelle 1992 avatun tariffikiintiön piiriin, mikäli yhteistyösopimusta olisi edelleen sovellettu. Koska viimeinen vuosikiintiö Jugoslaviasta tuotaville tuotteille oli täyttynyt jo vuoden 1991 lopussa, voisi olla mahdollista nojautua asetusten N:o 545/92 ja 547/92 [18] Kroatiasta, Sloveniasta, Bosnia-Hertsegovinasta, Makedoniasta ja Montenegrosta peräisin olevia tuotteita koskeviin kiintiösäännöksiin.

36. Bundesfinanzhof pyytää tämän vuoksi Euroopan yhteisöjen tuomioistuimelta ennakkoratkaisua seuraaviin kysymyksiin:

"1. Onko Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan välisessä yhteistyösopimuksessa määrättyjen kaupallisten myönnytysten poistamisesta 11 päivänä marraskuuta 1991 annettu neuvoston asetus (ETY) N:o 3300/91 pätevä?

18 — Mainittu edellä alaviitteissä 10 ja 11.

2. Mikäli kysymykseen 1 annetaan kielteinen vastaus,

miten kyseinen pätemättömyys vaikuttaa vuoden 1991 marraskuun puolenvälin ja vuoden 1992 huhtikuun välisenä aikana yhteisöön tuoduista, tullivarastoon sijoitetuista, Serbiasta peräisin olevista viineistä toukokuun alussa 1992 kannettaviin tulleihin?

Onko asiassa sovellettava niitä vuoden 1992 kiintiösidonnaisia tullietuuksia, jotka on myönnetty muualta entisen Jugoslavian alueelta kuin Serbiasta peräisin oleville viineille?"

37. Ennen kuin käsittelen ensimmäistä kysymystä, voi olla tarpeen esittää yhteenveto kyseisessä menettelyssä esitetyistä pääasiallisista perusteluista, koska käsiteltävät asiat ovat uusia ja koska kyse on asetuksen pätevyydestä. Racke, neuvosto ja komissio ovat esittäneet kirjalliset ja suulliset huomautukset.

Pääasialliset perustelut

38. Racke vetoaa yleisesti tunnustettuun pacta sunt servanda -periaatteeseen, jota kansainvälisessä oikeudessa rajoittaa rebus sic stantibus -poikkeuslauseke. Olosuhteiden olennaista muutosta koskevasta keskeyttämisasetuksesta ilmenee, että neuvosto on halunnut ottaa tämän poikkeuksen huomioon. Rebus sic stantibus -lauseke ilmaistaan Wienin yleissopimuksen 62 artiklassa, jossa määrätään tarkat rajat sen soveltamiselle ja jota tulee tulkita suppeasti ja objektiivisesti. Todistustaakka on sillä sopimuspuolella, joka vetoaa poikkeukseen. Lisäksi Wienin yleissopimuksessa on menettelysäännöksiä.

39. Racken mukaan yhteisö on sidottu Wienin yleissopimuksen määräyksiin, koska ne ilmentävät kansainvälistä tapaoikeutta. Yhtiö viittaa edellä mainittuihin Kansainvälisen tuomioistuimen kalastusriidoissa antamiin tuomioihin. Racke väittää lisäksi, että kansainvälisen oikeuden teorian ja käytännön mukaan ennen valtiosopimuksen soveltamisen keskeyttämistä olisi pyrittävä yhteisymmärryksen saavuttamiseen.

40. Racken mukaan keskeyttämisasetus ei täytä yleissopimuksen menettelyä koskevia (65 ja 67 artikla) eikä aineellisia vaatimuksia (62 artikla).

41. Menettelyn osalta Racke esittää näkemyksenään, että neuvosto keskeytti tariffimyönnytysten soveltamisen välittömästi ilman edeltävää tiedonantoa Jugoslavialle.

Kyseessä ei ollut sellainen "erityisen kiireellinen tapaus", joka Wienin yleissopimuksen 65 artiklan 2 kohdan mukaan on edellytys välittömälle soveltamisen keskeyttämiselle. Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvosto ei ollut vielä määrännyt kauppasaartoa, eikä ollut muitakaan syitä erityiseen kiireellisyyteen. Voidaan olettaa, että jos yhteisö olisi tiedottanut Jugoslavialle aikeestaan keskeyttää yhteistyösopimuksen soveltaminen, tämä olisi vastustanut sitä. Edelleen on vaikea ymmärtää, mikseivät neuvosto ja jäsenvaltiot rajoittuneet irtisanomaan yhteistyösopimusta (ja soveltaneet sitä edelleen kuuden kuukauden ajan loppuun asti). Racke painottaa, että Wienin yleissopimuksen menettelysäännökset ovat kansainvälisen oikeuden keskeisiä säännöksiä, joiden rikkominen riittää tekemään keskeyttämisasetuksesta pätemättömän.

42. Myöskään aineellisesti ei Racken käsityksen mukaan ollut olemassa mitään oikeutusta rebus sic stantibus -lausekkeeseen turvautumiselle.

43. Bundesfinanzhof viittaa ennakkoratkaisupyynnössään Jugoslavian "hajoamiseen". Racken käsityksen mukaan kansainvälisen oikeuden kannalta ei ole kuitenkaan kyse Jugoslavian hajoamisesta, koska Jugoslavia on edelleen olemassa vajaana (Serbia ja Montenegro). Joka tapauksessa neuvosto ei viitannut hajoamiseen keskeyttämisasetuksessa.

44. Asetuksessa mainitaan tosin "vihamielisyyksien jatkuminen", mutta tämä ei Racken mukaan voi olla olosuhteiden olennainen muutos. Vihamielisyyksiä esiintyy useissa valtioissa, myös yhteisön jäsenvaltioissa. Tällaisten vihamielisyyksien puuttumisen ei voida katsoa olleen "olennainen peruste osapuolten suostumukselle valtiosopimuksen noudattamiseen" (Wienin yleissopimuksen 62 artiklan 1 kohdan a alakohta). Sotaa Jugoslavian kanssa tai edes sisällissotaa Jugoslaviassa ei ollut, vaan kyse oli vain kiistoista itsemääräämisoikeutta vaativien kansanryhmien välillä.

45. Keskeyttämisasetuksessa viitataan vaikutuksiin, joita vihamielisyyksillä on Jugoslavian tasavaltojen välisiin taloudellisiin ja kaupallisiin suhteisiin. Yhteisön kannalta nämä vaikutukset eivät kuitenkaan voineet olla olosuhteiden olennainen muutos.

46. Seuraavaksi keskeyttämisasetuksessa viitataan vaikutuksiin, jotka aiheutuvat kaupallisille ja taloudellisille suhteille yhteisön kanssa. Nämä vaikutukset olivat Racken mukaan tuolloin hyvin rajoitetut. Kaupankäynti oli yhä mahdollista, kuten esillä oleva viinintuonti osoittaa. Keskeyttämisasetuksessa näitä "vaikutuksia" ei eritellä tarkemmin, joten neuvoston on osoitettava nämä objektiiviset vaikutukset pitäen mielessä, että niiden olisi muodostettava sellaisten olosuhteiden olennainen muutos, jotka muodostivat olennaisen perusteen osapuolten suostumukselle.

47. Yhteistyösopimuksen soveltaminen keskeytettiin Racken mukaan poliittisin perustein: kyseessä oli keino painostaa kiistan osapuolia noudattamaan tulitaukosopimuksia. Vaikka tämä onkin poliittiselta kannalta ymmärrettävää, eivät soveltamisen keskeyttämisen rebus sic stantibus -lausekkeen mukaiset edellytykset täyttyneet. Lausekkeen soveltaminen edellyttää myös, että "muutoksesta seuraa valtiosopimukseen perustuvien vielä täyttämättömien velvoitusten jyrkkä muutos". Tällaista muutosta ei Racken mukaan kuitenkaan ole tapahtunut. Yhteistyösopimus oli ensi sijassa taloudellisia etuja palveleva kauppasopimus, ja kauppa Jugoslavian kanssa jatkui tuolloin edelleen.

48. Racke esittää näin ollen lopputuloksena, ettei yksikään rebus sic stantibus -lausekkeen soveltamisen menettelyllinen tai aineellinen edellytys ollut täyttynyt.

49. Neuvosto pitää keskeyttämisasetusta pätevänä. Se viittaa ensin asiassa sovellettaviin oikeussäännöksiin. Keskeyttämisasetuksen lisäksi annettiin keskeyttämispäätös, jonka neuvosto ja jäsenvaltioiden hallitusten edustajat tekivät. Tämä päätös edelsi asetusta sekä loogisessa että oikeudellisessa mielessä. Keskeyttämisasetuksen antaminen oli tarpeen siksi, että yhteistyösopimuksessa määrätyt tariffimyönnytykset oli pantu täytäntöön asetuksilla. Asiaa koskevat säännökset eivät siis koostu yhä voimassa olevasta kansainvälisestä sopimuksesta ja yhteisön asetuksesta, jolla tariffimyönnytysten soveltaminen keskeytettiin yksipuolisesti. Ne koostuvat pikemminkin kansainvälisestä sopimuksesta, jonka soveltaminen keskeytettiin kansainvälisellä tasolla; tämän vuoksi sopimuksen määräykset lakkasivat perustamasta oikeuksia yksittäisille oikeussubjekteille, kun keskeyttämisasetus annettiin.

50. Neuvoston mukaan Racken ja Bundesfinanzhofin käsitys kansainvälisen oikeuden ja yhteisön oikeuden välisestä suhteesta on väärä. Vaikka keskeyttämispäätös olisikin kansainvälisen oikeuden mukaan pätemätön, tästä ei seuraisi, että yhteistyösopimusta sovellettaisiin edelleen. Kansainvälinen oikeus ei määrää hyvitykselle tiettyä muotoa, eikä se etenkään määrää kyseisen sopimuksen soveltamisen jatkamisesta. Kansainvälisen oikeuden vastaiseksi väitetty toimenpide voi käynnistää sopimuspuolten välillä menettelyn, joka voi johtaa sopimuksen soveltamisen jatkumiseen, mutta myös vahingonkorvaukseen vahinkoa kärsineelle osapuolelle tai vahinkoa kärsineen osapuolen retorsioon vastatoimenpiteiden muodossa. Esillä olevassa tapauksessa ei tällaista menettelyä ole pantu vireille, ja vaikka olisikin, niin sopimuksen soveltamisen jatkuminen olisi ollut epätodennäköistä. Sopimuspuolten välisen suhteen huomattavasti huonontuessa niillä on tietty poliittinen valintaoikeus kansainvälisen oikeuden tarjoamien eri mahdollisuuksien välillä. Tuomioistuimen ei siten ole tarpeen keskeyttämisasetuksen pätevyydestä päättäessään käsitellä kysymystä, oliko yhteistyösopimuksen soveltamisen keskeyttäminen kansainvälisen oikeuden mukaista; sopimusta ei joka tapauksessa olisi enää sovellettu.

51. Toissijaisesti neuvosto pitää keskeyttämispäätöstä kansainvälisen oikeuden mukaisena. Neuvoston mukaan Wienin yleissopimuksen 62 artiklassa ilmaistut rebus sic stantibus -lausekkeen soveltamisedellytykset täyttyivät. Kyseessä oli niiden olosuhteiden olennainen muutos, jotka muodostivat olennaisen perusteen osapuolten suostumiselle sopimuksen noudattamiseen. Yhteistyösopimuksen johdanto-osasta ja 1 artiklasta käy selvästi ilmi, että Jugoslavian olemassaolo federatiivisena, itsenäisenä ja rauhanomaisena valtiona oli olennainen ehto yhteistyösopimuksessa tarkoitetun yhteistyön aloittamiselle ja sen jatkamiselle. On siten selvää, että silloiset tapahtumat — Jugoslavian tilanteen vakavuus, johon liittyi sisäisen järjestyksen ja rakenteen hajoaminen aseellisen voiman käytön seurauksena, mitä turvallisuusneuvosto piti uhkana kansainväliselle rauhalle ja turvallisuudelle — muodostivat olosuhteiden muutoksen, joka vaikutti yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kanssa harjoitettavan yhteistyön olennaisiin perusteisiin. On väärin pitää yhteistyösopimusta pelkkänä kauppasopimuksena. Sopimus oli verrattavissa muihin, Välimeren maiden kanssa tehtyihin sopimuksiin (EY:n perustamissopimuksen 238 artiklan mukainen "assosiaatiosopimus" tai "yhteistyösopimus"). Sekä yhteisö että jäsenvaltiot olivat hyväksyneet sen. Sopimus sisälsi olennaisia määräyksiä taloudellisesta avusta sekä tärkeitä sosiaalialan määräyksiä. Se oli osa Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökonferenssin päätösasiakirjassa tarkoitettua laajempaa poliittista rakennetta, ja sillä luotiin siten toisaalta yhteisön ja sen jäsenvaltioiden ja toisaalta Jugoslavian välille erityiset poliittiset suhteet.

52. Sen ehdon osalta, että "muutoksesta seuraa valtiosopimukseen perustuvien vielä täyttämättömien velvoitusten jyrkkä muutos" (Wienin yleissopimuksen 62 artiklan 1 kohdan b alakohta), neuvosto viittaa Jugoslavian tosiasialliseen hajoamiseen, jonka yhteydessä syntyi uusia, alueillaan valtaa käyttäviä poliittisia elimiä. Tämän tilanteen vuoksi monia yhteistyösopimuksen määräyksiä (kaupasta ja taloudellisesta avusta) ei voitu enää soveltaa. Esimerkkinä neuvosto viittaa Slovenian ja liittotasavallan viranomaisten väliseen kiistaan tullimaksujen saamisesta. Yhteistyösopimuksen mahdollinen mukauttaminen uuteen tilanteeseen olisi voitu tehdä vain sopimuspuolten välisten neuvotteluiden kautta. Yhteisö pyrki tällaiseen ratkaisuun, mutta siinä ei onnistuttu. Neuvosto päätyy pitämään keskeyttämisasetusta pätevänä.

53. Komissio ilmaisee ensiksi suhtautuvansa epäillen yhteisöjen tuomioistuimen toimivaltaan ottaa asia tutkittavaksi. Bundesfinanzhof asettaa keskeyttämisasetuksen pätevyyden kyseenalaiseksi Wienin yleissopimuksen ja kansainvälisen tapaoikeuden perusteella. Yhteisö ei ole kuitenkaan Wienin yleissopimuksen osapuolena, eikä perustamissopimuksessa ole mitään siihen viittaavaa, että kansainvälisen oikeuden yleiset periaatteet olisivat osa yhteisön oikeusjärjestystä. Yhteisöjen tuomioistuin on tosin asiassa Poulsen ja Diva Navigation [19] 24.11.1992 antamassaan tuomiossa todennut, että yhteisön on käytettävä toimivaltaansa kansainvälistä oikeutta noudattaen, mutta komission mielestä ei ole selvää, koskeeko tämä myös Racken vaatimaa laajaa toimivaltaa. Komissio on haluton tunnustamaan näin

19 — Asia C-286/90, Anklagemyndigheden v. Peter Michael Poulsen ja Diva Navigation Corp., tuomio 24.11.1992 (Kok. 1992, s. I-6019).

laajaa toimivaltaa, koska se kuormittaisi tuomioistuinta sellaisilla tehtävillä, jotka yleensä kuuluvat kansainvälisille tuomioistuimille, joissa noudatettavat ratkaisumenettelyä koskevat säännöt eroavat olennaisesti yhteisöjen tuomioistuimessa noudatettavista menettelysäännöistä.

54. Komissio asettaa myös kyseenalaiseksi, onko vastauksella ensimmäiseen kysymykseen merkitystä siihen toiseen kysymykseen vastaamisen kannalta, joka koskee keskeyttämisasetuksen väitetyn pätemättömyyden käytännön vaikutuksia. Kyseisellä pätemättömyydellä ei komission näkemyksen mukaan voi olla vaikutusta toiseen kysymykseen annettavalle vastaukselle. Keskeyttämisasetus koskee vuoden 1991 tariffimyönnytyksiä, ja Racke asetti esillä olevat tuotteet vapaaseen liikkeeseen vasta 7.5.1992. Vuonna 1992 ei kuitenkaan ollut tariffikiintiötä Serbiasta peräisin oleville viineille. Keskeyttämisasetuksen pätemättömäksi julistaminen ei voi johtaa siihen, että muista entisen Jugoslavian tasavalloista tuotavien tuotteiden vuoden 1992 tariffikiintiö laajentuisi koskemaan Serbiasta tuotavia tuotteita. Komissio tähdentää lisäksi, ettei Bundesfinanzhof ole esittänyt kysymystä, voisiko Racke vaatia kyseisiä myönnytyksiä välittömästi yhteistyösopimuksen perusteella. Yhteisöjen tuomioistuin ei siten voi käsitellä tuota kysymystä.

55. Aiheellisen kysymyksen osalta komissio ottaa ensin kantaa yhteistyösopimuksen välittömään oikeusvaikutukseen ja erityisesti sopimuksen 22 artiklaan, jossa määrätään viinien tariffikiintiöstä. Palaan tähän asiaan toisen kysymyksen käsittelyn yhteydessä.

56. Komissio käsittelee seuraavaksi kysymystä siitä, voiko Racke vedota kansainvälisen oikeuden säännöksiin. Komission käsityksen mukaan kysymykseen on vastattava kieltävästi. Komissio huomauttaa, ettei yhteisö ole kummankaan Wienin yleissopimuksen osapuolena. Nämä yleissopimukset eivät sen vuoksi ole toimielinten säädöksiä perustamissopimuksen 177 artiklan tarkoittamassa merkityksessä. Vaikka katsottaisiinkin joidenkin Wienin yleissopimuksen periaatteiden sitovan yhteisöä siltä osin kuin ne ilmentävät kansainvälistä tapaoikeutta, on kyseenalaista, koskeeko tämä — ja missä laajuudessa — sopimuksen yksittäisiä määräyksiä.

57. Kun tämä ongelma on selvitetty, jää jäljelle tosiasia, ettei Wienin yleissopimus ole luonteeltaan tarkoitettu luomaan oikeuksia yhteisön säädöksen pätevyyden kyseenalaiseksi asettaville yksittäisille oikeussubjekteille. Komissio päättelee näin yleissopimuksen tarkoituksen, rakenteen ja sanamuodon perusteella. Sen päätarkoitus on säännellä kansainvälisen oikeuden subjektien välisiä sopimussuhteita. Yleissopimus on lisäksi siinä mielessä toissijainen, että valtiot voivat aina sopimuksin poiketa sen määräyksistä ja että valtiokäytännön myötä voi syntyä uusia, sopimukseen nähden ensisijaisia kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjä. Yleissopimus ei lopultakaan sisällä tyhjentäviä sääntöjä, koska valtioseuraannosta, valtion vastuusta ja

vihollisuuksien puhkeamisesta ei ole säädetty (sopimuksen 73 artikla) ja koska se ei rajoita kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjen soveltamista niillä alueilla, joita se ei koske (kuten retorsio-oikeus).

58. Tältä osin yleissopimuksen 61 ja 62 artiklassa on määräyksiä vain osittain. Sopimuksen valmisteluasiakirjoista ilmenee esimerkiksi, että kansainvälisen oikeuden subjektin katoamista pidettiin olennaisena perusteena sopimuksen täyttämisen mahdottomuudelle (61 artikla); kuitenkin päätettiin, ettei tätä kysymystä käsitellä 61 artiklassa, jotta vältettäisiin tulevien valtioseuraantoa koskevien neuvotteluiden säätely ennakolta. [20]

59. Komissio päätyy näin ollen tulokseen, ettei Wienin yleissopimus ole väline, jolla luodaan oikeuksia yksittäisille oikeussubjekteille, jotka asettavat yhteisön toimielimen säädöksen pätevyyden kyseenalaiseksi. Näkemyksensä tueksi se viittaa asioissa Faust vastaan komissio [21] ja Saksan liittotasavalta vastaan neuvosto [22] annettuihin tuomioihin, joissa yhteisöjen tuomioistuin niin ikään kieltäytyi ottamasta huomioon yhteisön ja kolmansien maiden välisiin oikeussuhteisiin perustuvia väitteitä.

60. Komissio puolustaa tämän vuoksi keskeyttämisasetuksen pätevyyttä siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuin katsoisi tarpeelliseksi tutkia sen laillisuuden kansainvälisen oikeuden sääntöjen perusteella. Komissio väittää, ettei neuvosto ole keskeyttämisasetuksen antaessaan tukeutunut ainoastaan rebus sic stantibus -lausekkeeseen, vaan myös sopimuksen täyttämisen jatkamisen mahdottomuuteen ja retorsio-oikeuteen. Kun otetaan huomioon se arkaluontoinen poliittinen arviointi, joka on tehtävä keskeytettäessä kansainvälisen sopimuksen soveltaminen, komission mukaan yhteisöjen tuomioistuimen olisi rajoitettava tarkastelunsa kysymykseen, ovatko yhteisön toimielimet käyttäneet toimivaltaansa väärin. Koska yhteisö ei ole perustamissopimuksen 228 artiklan 7 kohdan mukaan sidottu Wienin yleissopimukseen ja koska kansainvälisen tapaoikeuden säännöt ovat selvästi joustavampia kuin Wienin yleissopimuksen määräykset, yhteisö ei ole velvoitettu noudattamaan yleissopimuksen jokaista yksittäistä määräystä. Tämä koskee myös menettelysäännöksiä, joiden loukkaaminen ei kansainvälisen oikeuden mukaan johda kiistanalaisen toimenpiteen mitättömyyteen tai pätemättömyyteen, vaan synnyttää vain kyseiselle kansainvälisen oikeuden subjektille kansainvälisen vastuun.

61. Komissio huomauttaa, ettei sotatila ole välttämätön edellytys rebus sic stantibus -lausekkeeseen, sopimuksen täyttämisen mahdottomuuteen tai retorsio-oikeuteen turvautumiseen. Yhteisö on Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston omaksuman linjan mukaisesti [23] todennut verenvuodatusta ja tuhoa aiheuttavan aseellisen kiistan olemassaolon. Turvallisuusneuvosto piti kiistaa uhkana kansainväliselle rauhalle

20 — Komissio viittaa teokseen Wetzel ja Rauning, *Die Wiener Vertragsrechtskonvention— Materialien zur Entstehung der einzelnen Vorschriften*, 1978, s. 419

21 — Asia 52/81, Faust v. komissio, tuomio 28.10.1982 (Kok. 1982, s. 3745).

22 — Asia C-280/93, Saksan liittotasavalta v. neuvosto, tuomio 5.10.1994 (Kok. 1994, s. I-4973).

23 — Ks. 25.9.1991 annettu päätöslauselma 713 (1991).

ja turvallisuudelle, mikä oikeutti yhteisön toiminnan.

62. Rebus sic stantibus -lausekkeen soveltamisedellytysten osalta yhteistyösopimuksen johdanto-osassa ja 1 artiklassa todetaan selvästi, että Jugoslavian valtion rauhanomainen olemassaolo on olennainen peruste yhteisön suostumukselle noudattaa sopimusta. On myös selvää, että selkkauksesta Jugoslaviassa seurasi yhteisöllä Jugoslaviaa kohtaan olevien velvoitusten jyrkkä muutos: yhteisö ei voinut enää tukea Jugoslavian taloudellista ja yhteiskunnallista kehitystä (ks. jälleen sopimuksen 1 artikla).

63. Yhteistyösopimuksen soveltamisen jatkaminen oli tuolloin mahdotonta, eikä vain välttämättä "valtiosopimuksen toteuttamiseksi välttämättömän kohteen pysyvän katoamisen tai tuhoutumisen" (Wienin yleissopimuksen 61 artiklan 1 kohta) vuoksi, vaan itse Jugoslavian katoamisen vuoksi. Tältä osin komissio huomauttaa, että Kroatian ja Slovenian itsenäisyysjulistukset tulivat voimaan 8.10.1991.

64. Komissio jatkaa, että myös menettelytasolla kunnioitettiin Wienin yleissopimuksen henkeä. Jo 28.8.1991 yhteisö ilmoitti, että se ryhtyy toimenpiteisiin niitä kiistan osapuolia vastaan, jotka eivät osallistu rauhanprosessiin. [24] Keskeyttämisasetuksessa mainituissa 5., 6. ja 28. lokakuuta annetuissa julistuksissa yhteisö ei jättänyt epäilystäkään siitä, että se ryhtyisi toimenpiteisiin niitä osapuolia vastaan, jotka eivät viimeistään 7.10.1991 alkaen noudata Euroopan unionin neuvoston puheenjohtajan ja Jugoslaviaa koskevan konferenssin puheenjohtajan läsnäollessa allekirjoitettua 4.10.1991 tehtyä tulitaukosopimusta. Tuolloin yhteisö myös ilmoitti, että se saattaa yhteistyösopimuksen päättymään, mikäli tulitaukosopimusta ei noudateta. [25] Yhteisö tiedotti lisäksi aikeistaan kansainväliselle yhteisölle ja ilmoitti tariffietuuksien soveltamisen keskeyttämisestä GATT:lle.

65. Vielä on olemassa retorsio-oikeus, jonka komissio määrittelee oikeudeksi sinänsä kansainvälisen oikeuden vastaisen toimenpiteen suorittamiseen, joka kuitenkin on oikeutettu toisen osapuolen aiemman oikeudenvastaisen menettelyn perusteella ja jolla pyritään painostamaan toista osapuolta lopettamaan toimintansa. Retorsion käyttöönottoa rajoittavat seuraavat periaatteet: siitä täytyy tiedottaa, suhteellisuusperiaate on otettava huomioon eikä se saa estää aikaisemman tilanteen palauttamista. Näitä periaatteita yhteistyösopimuksen soveltamisen keskeyttämiseen soveltaen komissio väittää edelleen, että yhteisö saattoi nähdä Jugoslavian seuraavat toimenpiteet kansainvälisen oikeuden loukkauksina. Ensiksi tapahtui lokakuussa 1991 vallankaappaus, jonka suorittivat neljä Serbialle myönteistä Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan puheenjohtajiston jäsentä. Toiseksi Jugoslavian liittoarmeija oli luopunut puolueettomuudestaan osallistumalla kroatialaisiin kaupunkeihin (näiden joukossa Dubrovnik) suuntautuneisiin hyökkäyksiin. Kolmanneksi yhteisö vaati jo silloin sotarikollisten rankaisemista ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen oikeuden perusteella

24 — Ks. Euroopan yhteisöjen tiedote 7/8-1991, 1.4.25 kohta.

25 — Ks. Euroopan yhteisöjen tiedote 10-1991, 1.4.6, 1.4.7 ja 1.4.16 kohta.

ihmisoikeuksia koskevan kansainvälisen oikeuden vakavista, vuodesta 1991 alkaen entisen Jugoslavian alueella tapahtuneista loukkauksista vastuussa olevien syytteeseenpanoa varten kansainvälisen tuomioistuimen toimivalta ulottuu vuoden 1991 alkuun asti. [26] Komissio katsoo näin ollen retorsion edellytysten täyttyneen.

66. Ennen kuin käsittelen keskeyttämisasetuksen pätevyyttä, otan lyhyesti esille kysymyksen siitä, voidaanko asia ottaa tutkittavaksi, minkä komissio on asettanut kyseenalaiseksi.

Tutkittavaksi ottaminen

67. Komissio saattaa olla jossain määrin oikeassa asettaessaan kyseenalaiseksi sen, voiko yksittäinen oikeussubjekti riitauttaa yhteisön säädöksen pätevyyden vetoamalla kansainväliseen oikeuteen, mutta on täysin väärin katsoa, ettei esillä olevaa asiaa tämän takia voida ottaa tutkittavaksi. Perustamissopimuksen 177 artiklan mukaan kansalliset tuomioistuimet voivat esittää ennakkoratkaisukysymyksiä yhteisön toimielinten säädösten pätevyydestä. On riidatonta, että keskeyttämisasetus on tällainen säädös ja että Bundesfinanzhof todella asettaa sen pätevyyden kyseenalaiseksi. Perustamissopimuksen 177 artiklassa ei määritellä pätevyyden käsitettä eikä edellytetä muuta, ja siksi kaikki muut väitettyä pätemättömyyttä koskevat seikat kuuluvat tapauksen aineelliseen puoleen. Perustamissopimuksen 177 artiklan sanamuodosta tai yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ei löydy tukea sille käsitykselle, jonka mukaan kysymys siitä, voidaanko yhteisön säädöksen pätevyyttä tarkastella tietynlaisen säännön tai oikeussäännöksen kannalta, koskisi sitä, voidaanko asia ottaa tutkittavaksi. Päinvastoin niissä tapauksissa, joissa yhteisöjen tuomioistuin ei ole pitänyt tarpeellisena tarkastella yhteisön säädöksen pätevyyttä tietynlaisten säännösten kannalta, se ei ole katsonut, että ennakkoratkaisukysymys on jätettävä tutkimatta, vaan on yksinkertaisesti todennut, ettei pätemättömyydelle ole mitään perusteita. Esimerkkejä tästä ovat asiassa Internationale Handelsgesellschaft 17.12.1970 annettu tuomio, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, että kansallisen oikeuden sääntöjen ja oikeudellisten käsitteiden käytöllä yhteisön toimielinten antamien säädösten pätevyyden arvioimisessa olisi yhteisön oikeuden yhtenäisyyttä ja tehokkuutta heikentävä vaikutus, [27] ja asiassa International Fruit Company ym. 12.12.1972 annettu tuomio, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, ettei tullitariffeja ja kauppaa koskeva yleissopimus (GATT) voi vaikuttaa yhteisön asetusten pätevyyteen, koska se ei perusta oikeuksia yksittäisille oikeussubjekteille. [28]

68. Toinen lähtökohta komission epäilyksille esillä olevan asian tutkittavaksi ottamista kohtaan liittyy keskeyttämisasetuksen pätevyyttä koskevan kysymyksen merkitykseen Bundesfinanzhofin käsittelyssä. [29] On totta, että yhteisöjen tuomioistuin voi poikkeustapauksessa jättää ennakkoratkaisukysymyk-

26 — Ks. Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston 25.5.1993 antamalla päätösasiakirjalla 827 (1993) hyväksytyn kansainvälisen tuomioistuimen ohjesäännön 1 artikla.

27 — Asia 11/70, Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, tuomio 17.12.1970 (Kok. 1970, s. 1125, 3 kohta; Kok. Ep. I, s. 501).

28 — Yhdistetyt asiat 21/72—24/72, International Fruit Company NV ym. v. Produktschap voor Groenten en Fruit, tuomio 12.12.1972 (Kok 1972, s. 1219; Kok. Ep. II, s. 49).

29 — Ks. edellä 54 kohta.

sen tutkittavaksi ottamatta, jos esitetyt kysymykset ovat ilmeisen merkityksettömiä pääasian kannalta. [30] Esillä olevassa asiassa ei ole kuitenkaan kyse tällaisesta ilmeisestä merkityksettömyydestä. Komissio väittää vain, ettei pätemättömäksi julistamisella voi olla Racken vaatimuksille Bundesfinanzhofin toisessa ennakkoratkaisukysymyksessä tarkoitettuja vaikutuksia Racken vaatimuksille, nimittäin että entisen Jugoslavian muista tasavalloista tapahtuvaan tuontiin sovellettu vuoden 1992 tullikiintiö laajenisi koskemaan Serbiasta tapahtunutta tuontia. On jälleen selvää, että väite kuuluu tapauksen aineelliseen puoleen. Se koskee vastausta toiseen kysymykseen, jossa kysytään yleisesti keskeyttämisasetuksen väitetyn pätemättömyyden seurauksista. On tietysti ilmeistä, että nämä kaksi kysymystä ovat läheisessä yhteydessä toisiinsa. Mikäli keskeyttämisasetuksen pätemättömyydellä ei olisi minkäänlaista vaikutusta Racken vaatimukseen, olisi pätevyyttä koskevan kysymyksen käsittely turhaa. Kysymystä ei kuitenkaan olisi vielä tämän vuoksi jätettävä tutkimatta; yhteisöjen tuomioistuimen ei vain tarvitsisi vastata siihen.

69. Jäljempänä esitetyistä syistä [31] katson, että keskeyttämisasetuksen pätemättömyys vaikuttaisi Racken vaatimukseen. Käsittelen tämän vuoksi seuraavaksi keskeyttämisasetuksen pätevyyttä.

30 — Ks. asia C-304/96, Hera, tuomio 16.10.1997 (Kok. 1997, s. I-5685, 11 kohta).

31 — Ks. jäljempänä 102— 104 kohta.

Keskeyttämisasetuksen pätevyys

70. Toteaisin heti aluksi etenkin seuraavista syistä, etteivät keskeyttämisasetuksen pätemättömyyttä kansainvälisen oikeuden loukkaamisen perusteella koskevat Racken perustelut ole vakuuttavia.

71. Ensinnäkin, vaikka en suljekaan kokonaan pois sitä mahdollisuutta, että yksittäinen oikeussubjekti voisi tietyissä olosuhteissa nojautua yhteisöoikeudellisen vaateensa tueksi valtiosopimuksia koskevan kansainvälisen tapaoikeuden sääntöihin, olen sitä mieltä, että tällaisen tulisi olla tällaisten sääntöjen yleisen tarkoituksen ja luonteen vuoksi poikkeuksellista. Näin ollen käsitykseni mukaan vain ilmeiset valtiosopimusoikeuden loukkaukset voivat johtaa pätemättömäksi julistamiseen.

72. Toiseksi esillä olevassa asiassa ei ole tapahtunut tällaista ilmeistä loukkausta. Mielestäni ei ole näytetty, että yhteisö olisi soveltanut rebus sic stantibus -lauseketta oikeudettomasti, eikä ole näytetty, ettei olisi ollut olemassa mitään muuta kansainvälisoikeudellista perustetta, jonka nojalla yhteisö olisi voinut tehdä päätöksensä yhteistyösopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä. En myöskään katso keskeyttämisasetuksen olevan pätemätön menettelyä koskevin perustein, joihin Racke voisi vedota (väitetty Jugoslavialle tehdyn ennakkoilmoituksen puuttuminen ja välitön soveltamisen keskeyttäminen).

Wienin yleissopimuksen ja kansainvälisen tapaoikeuden merkitys

73. Yhteisö ei ole kummankaan Wienin yleissopimuksen osapuoli, joten ne eivät sido yhteisöä yksin perustamissopimuksen 228 artiklan 7 kohdan perusteella, jossa viitataan yhteisön tekemiin sopimuksiin. Kuitenkin yleisesti tunnustetaan, että molemmat sopimukset, joiden määräykset valtiosopimusten päättämisen ja soveltamisen keskeyttämisestä ovat samanlaiset, ilmentävät ainakin osittain kansainvälistä oikeutta siinä mielessä, että niillä on pyritty kansainvälisen tapaoikeuden kodifiointiin.

74. On vain muutamia tapauksia, joissa yhteisöjen tuomioistuimella on ollut tilaisuus viitata Wienin yleissopimuksen määräyksiin tai kansainvälisen oikeuden sääntöihin. Merkittävin tapaus on asia Poulsen ja Diva Navigation, [32] joka koski kalastusasioita koskevan asetuksen soveltamisalaa. Kyseisessä tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin totesi aluksi, että yhteisöjen toimivaltaa on käytettävä kansainvälistä oikeutta noudattaen ja että asetusta on näin ollen tulkittava ja sen soveltamisala määriteltävä kansainvälisen oikeuden asiaa koskevat säännöt huomioon ottaen. [33] Tämän jälkeen tuomioistuin viittasi useisiin kansainvälisoikeudellisiin sopimuksiin, kuten Yhdistyneiden Kansakuntien merioikeusyleissopimukseen, jonka monien säännösten katsottiin suurelta osin ilmentävän tavanomaisen kansainvälisen merioikeuden nykyvaihetta, niin kuin Kansainvälinen tuomioistuin on useissa tuomioissaan vahvistanut. [34] Näillä kansainvälisen oikeuden säännöillä oli huomattava vaikutus kyseisen asetuksen tulkintaan.

75. Äskettäin antamassaan tuomiossa myös yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin nojautui perusteluissaan osittain kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjen sitovaan luonteeseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen oli 22.1.1997 antamassaan tuomiossa Opel Austria vastaan neuvosto [35] päätettävä Itävallan tasavallalle (ennen sen liittymistä) annettujen tariffimyönnytysten peruuttamista koskevan neuvoston asetuksen pätevyydestä. Asetus annettiin muutamaa päivää ennen Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen voimaantuloa, ja kantaja väitti sen rikkovan kyseisen sopimuksen määräyksiä. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että riidanalaisen säädöksen lainmukaisuutta on arvioitava säädöksen antamisajankohtana olemassa olleiden tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen perusteella. Tämän jälkeen se viittasi vilpittömän mielen periaatteeseen, jonka mukaan kansainvälisen sopimuksen allekirjoittajavaltiot eivät sen voimaantuloa odottaessaan saa ryhtyä toimenpiteisiin, jotka tekisivät tyhjäksi sopimuksen tarkoituksen ja päämäärän. Tuomioistuin piti tätä periaatetta kansainvälisen tapaoikeuden sääntönä, jonka olemassaolon kansainvälinen tuomioistuin on tunnustanut ja joka on kodifioituna Wienin yleissopimuksen 18 artiklassa. Se lisäsi tähän, että kansainvälisen oikeuden vilpittömän mielen periaate on seurausta luottamuksensuojan

32 — Mainittu edellä alaviitteessä 19.

33 — Tuomion 9 kohta.

34 — Tuomion 10 kohta.

35 — Asia T-115/94, Opel Austria GmbH v. Euroopan unionin neuvosto, tuomio 22.1.1997 (Kok. 1997, s. II-39).

periaatteesta, joka kuuluu yhteisön oikeusjärjestykseen. [36] Tuomioistuin päätyi seuraavaan tulokseen: [37]

"Sellaisessa tilanteessa, jossa Euroopan yhteisöt ovat tallettaneet kansainvälistä sopimusta koskevat hyväksymisasiakirjansa ja jossa kyseisen sopimuksen voimaantulopäivä tiedetään, taloudelliset toimijat voivat vedota luottamuksensuojan periaatteeseen riitauttaakseen sen, että toimielimet antavat tämän kansainvälisen sopimuksen voimaantuloa edeltävänä aikana säädöksiä, jotka ovat sopimuksen määräysten vastaisia, sillä voimaantulonsa jälkeen näillä määräyksillä on niiden osalta välitön oikeusvaikutus."

Lisäksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin tutki, oliko kyseinen neuvoston asetus annettu ETA-sopimuksen vastaisesti, ja totesi asian olevan näin. Asetus julistettiin tämän vuoksi mitättömäksi.

76. Esillä olevassa asiassa nousee kuitenkin esiin yleisempi kysymys kansainvälisen tapaoikeuden vaikutuksista yhteisön oikeuteen. Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin on pitkälti tuntemattomalla maaperällä. Asiassa Poulsen ja asiassa Opel Austria annetuista tuomioista saatetaan löytää joitakin kiinnekohtia, mutta mielestäni ne eivät ole täysin kattavia: asiassa Poulsen ja Diva Navigation yhteisöjen tuomioistuin vain tulkitsi yhteisön säännöstä kansainvälisen tapaoikeuden säännösten valossa, ja asiassa Opel Austria vastaan neuvosto kansainvälisen oikeuden vilpittömän mielen periaate oli sidoksissa yhteisöoikeudelliseen luottamuksensuojan periaatteeseen. Nämä kaksi ovat spesifisiä vaikutuksia, mutta esillä olevassa asiassa tavoiteltu vaikutus on huomattavasti suurempi. Racke vaatii yhteisön asetuksen julistamista mitättömäksi pelkästään kansainvälisen tapaoikeuden väitetyn loukkauksen perusteella. Tämän suurempaa vaikutusta on vaikea kuvitella.

77. Asiassa International Fruit Company ym. antamassaan merkittävässä tuomiossaan yhteisöjen tuomioistuin totesi, että toimielinten säädösten pätevyyttä voidaan arvioida kansainvälisen oikeuden kannalta, kun seuraavat kaksi edellytystä täyttyvät: määräyksen on oltava yhteisöä sitova, ja sen on lisäksi oltava luonteeltaan sellainen, että se perustaa oikeuksia yhteisön yksittäisille oikeussubjekteille. [38] Jälkimmäinen edellytys on esillä olevan asian kannalta ratkaiseva. Onko kansainvälisen tapaoikeuden säännöillä tarkoitus luoda oikeuksia yksittäisille oikeussubjekteille? Antavatko ne yksittäiselle oikeussubjektille oikeuden vastustaa yhteisön (ja jäsenvaltioiden) tekemää poliittista päätöstä kansainvälisen sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä?

78. Katson, että on olemassa kaksi lähdettä, joista on mahdollista löytää vastaus tähän kysymykseen. Toinen näistä on, ilmeisin

36 — Ks. asiassa Opel Austria annetun tuomion 87—92 kohta.

37 — Em. asia Opel Austria, tuomion 94 kohta.

38 — Mainittu edellä alaviitteessä 28, tuomion 7 ja 8 kohta.

perustein, yhteisön tuomioistuimen oma yhteisön tekemien kansainvälisten sopimusten välitöntä oikeusvaikutusta koskeva oikeuskäytäntö. Toinen on kansainväliselle tapaoikeudelle jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä annettu vaikutus. Mikäli kansalliset oikeusjärjestelmät ovat tässä kysymyksessä riittävän yksimielisiä, täytyisi yhteisöjen tuomioistuimen mielestäni ottaa tämä huomioon.

79. Kun ensiksi tarkastelen jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiä, kansallisten tuomioistuinten Wienin yleissopimuksen määräysten soveltamista koskevasta oikeuskäytännöstä ei näytä olevan paljonkaan apua. On joitakin päätöksiä, joissa yleissopimuksen määräyksiä on sovellettu valtiosopimusten tulkintaa koskevissa kysymyksissä, mutta ei ilmeisesti yhtään sellaista päätöstä, jossa olisi välittömästi sovellettu määräyksiä valtiosopimuksen päättämisestä ja soveltamisen keskeyttämisestä. Ranskasta, joka ei ole Wienin yleissopimuksen osapuolena, löytyy kuitenkin päätös rebus sic stantibus -lausekkeen soveltamisesta Marokon kanssa solmitun viisumien myöntämisedellytyksiä koskevan sopimuksen soveltamisen keskeyttämisen yhteydessä. Kyseisen päätöksen mukaan soveltamisen keskeyttäminen on hallituksen toimenpide, jonka sisällöstä ei voi valittaa tuomioistuimeen. [39] Tuomioistuin voi tutkia vain sen, onko keskeyttämispäätös tehty toimivaltaisen viranomaisen toimesta, onko tällainen päätös todella olemassa ja onko se julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*. [40]

80. Kansainvälisen tapaoikeuden yleisestä asemasta jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmissä saatava kuva on monimutkainen ja saadut tulokset ovat erilaisia. [41] Lähes kaikki jäsenvaltiot näyttävät pitävän kansainvälistä tapaoikeutta oikeuslähteenä. Joissakin jäsenvaltioissa tämä perustuu perustuslain säännöksiin. Toisissa se on tunnustettu oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa. Kansainvälisen tapaoikeuden mahdollisten vaikutusten osalta noudatetaan joissakin jäsenvaltioissa (esimerkiksi Saksan liittotasavallassa) oppia, jonka mukaan kansainvälisen tapaoikeuden säännöksillä on etusija suhteessa valtion sisäisiin oikeussäännöksiin. Saksan perustuslain 25 artiklan mukaan kansainvälisen oikeuden säännöt ovat erottamaton osa liittovaltion oikeutta, ne ovat etusijalla lakeihin nähden ja synnyttävät liittovaltion alueen asukkaille välittömiä oikeuksia ja velvoituksia. Näistä jäsenvaltioista on kuitenkin vain vähän — jos lainkaan — tuomioistuinten päätöksiä, joissa kansainväliselle tapaoikeudelle on annettu tällainen vaikutus. Yhä uudelleen toistuva väite kuuluu, että useimmat kansainvälisen tapaoikeuden säännökset eivät perusta oikeuksia yksittäisille oikeussubjekteille eikä niillä sen vuoksi ole välitöntä oikeusvaikutusta. Toisissa jäsenvaltioissa, esimerkiksi Yhdistyneessä kuningaskunnassa, katsotaan, ettei kansainvälisellä tapaoikeudella voi olla etusijaa valtion sisäisiin oikeussäännöksiin nähden. Siten merkittävimmässä englantilaisessa päätöksessä todetaan: "Tuomioistuimet tunnustavat sellaisen säännöstön olemassaolon, jonka kansakunnat keskenään katsovat päteväksi. Ne pyrkivät jokaisessa ratkaistavanaan olevassa asiassa selvittämään soveltuvat

39 — Ks. Conforti, B., ja Labella, A., "Invalidity and termination of treaties: the role of national courts", *European Journal of International Law*, 1990, s. 44, ja erityisesti s. 50—.

40 — Conseil d'État, tuomio 18.12.1992, Préfet de la Gironde v. Mahmedi, *Recueil des décisions du Conseil d'État* (1992), s. 446 (ks. erityisesti Commissaire du gouvernement Lamyn ratkaisuehdotus).

41 — Kahdentoista jäsenvaltion oikeudesta ks. *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national: étude de la pratique en Europe/The Integration of International and European Community Law into the National Legal Order:a Study of the Practice in Europe*, toim. P. M. Eisemann (1996), sekä yleiskatsausta Dominicé, C., ja Voeffray, F., *L'application du droit international général dans l'ordre juridique interne*, s. 51.

säännöt, ja kun ne ovat löytyneet, niitä käsitellään valtion sisäisen oikeuden osana siltä osin kuin ne eivät ole ristiriidassa lakien tai ylimpien tuomioistuinten päätösten kanssa." [42]

81. Vaikka tämä voikin olla liikaa yksinkertaistettu, voidaan sanoa, että kansalliset oikeusjärjestelmät kyllä pyrkivät antamaan kansainvälisen tapaoikeuden säännöille jonkinlaisen oikeusvaikutuksen, mutta ovat kuitenkin varovaisia sen suhteen, mitä tulee tällaisten sääntöjen vaikutukseen valtion sisäisten oikeussäännösten pätevyyteen. Tiettävästi ei ole olemassa yhtäkään tapausta, jossa kansallinen tuomioistuin olisi tunnustanut Racken vaatiman kaltaisen vaikutuksen olemassaolon.

82. Käsittelen seuraavaksi yhteisöjen tuomioistuimen suhtautumista kansainvälisten sopimusten välittömään oikeusvaikutukseen; sen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön ja kolmansien maiden välisessä sopimuksessa olevan määräyksen on katsottava olevan välittömästi sovellettavissa, kun se sanamuotonsa sekä sopimuksen tarkoituksen ja luonteen huomioon ottaen sisältää selkeän ja täsmällisen velvoitteen, jonka täytäntöönpano tai oikeusvaikutusten syntyminen ei edellytä muita toimenpiteitä. [43] Yleisesti ottaen yhteisöjen tuomioistuin on ollut valmis tunnustamaan yhteisön tekemien sopimusten yksittäisten määräysten välittömän oikeusvaikutuksen, mutta tästä on olemassa poikkeuksia, joista tärkein on GATT. Tähän sopimukseen viitaten tuomioistuin katsoi sen tarkoituksen, hengen, rakenteen ja sanamuodon analysoinnin perusteella, ettei se tuota yhteisön yksittäisille oikeussubjekteille oikeutta vedota siihen tuomioistuimessa. [44] Yhteisöjen tuomioistuin on pääosin sitä mieltä, että GATT-sopimuksen määräyksille on leimallista suuri joustavuus, joka sulkee välittömän oikeusvaikutuksen pois.

83. En ole sitä mieltä, että edellä mainittu oikeuskäytäntö olisi sovellettavissa välittömästi Wienin yleissopimukseen. On vielä kerran painotettava sitä, että tämä sopimus on merkityksellinen vain siltä osin, kuin sillä on kodifioitu kansainvälistä tapaoikeutta, mitä sillä on tehty vain osittain. Ei olisi sen vuoksi asianmukaista analysoida sopimuksen tarkoitusta, henkeä, rakennetta ja sanamuotoa sellaisenaan. Mainitusta oikeuskäytännöstä käy kuitenkin selvästi ilmi, että kansainvälisten sopimusten välittömällä oikeusvaikutuksella on kyllä rajansa ja että yksi este voi olla kansainvälisen oikeuden sääntöjen yleinen tarkoitus ja luonne. On myös selvää, että kyseisten säännösten tulee sisältää selkeitä ja täsmällisiä velvoitteita.

84. Nämä periaatteet huomioon ottaen täytyy myös valtiosopimuksia koskevan kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjen vaikutuksilla olla rajansa. Valtiosopimusoikeuden yleisen luonteen ja tarkoituksen päämääränä on luoda valtioiden (ja kansainvälisten järjestöjen) välisiin suhteisiin sovellettavia sääntöjä. Valtiosopimusoikeuden ei selvästikään ole tarkoitus luoda oikeuksia yksittäisille oikeussubjekteille. On totta, että sen soveltaminen voi johtaa tällaisten oikeuksien

42 — Chung Chi Cheung v. The King [1939] AC 160, s. 168 (Privy Council); ks. vielä Mann, F. A., *Foreign Affairs in English Courts* (1986), s. 120—, sekä Fox, H., Gardner, P., ja Wickremasinghe, C., Eisemannin teoksessa (mainittu edellä), s. 517—.

43 — Asia 12/86, Demirel, tuomio 30.9.1987 (Kok. 1987, s. 3719, 14 kohta).

44 — Em. asia International Fruit Company ym. (mainittu alaviitteessä 28, 20—27 kohta).

syntymiseen tapauksissa, joissa kansallisessa oikeusjärjestelmässä tunnustetaan, että valtiosopimusoikeuden mukaisesti solmitut kansainväliset sopimukset voivat tuottaa oikeuksia yksittäisille oikeussubjekteille. Tämä on kuitenkin vain välillinen oikeusvaikutus, jota ei ole tarkoitettu saada aikaan kansainvälisellä tasolla. Välitön oikeusvaikutus on (laillisesti solmitun) sopimuksen määräyksillä. Valtiosopimusoikeuden yleinen luonne ja tarkoitus eivät sen vuoksi näyttäisi voivan saada aikaan välitöntä oikeusvaikutusta. (Sivumennen sanottuna voi olla olemassa toisenlaisia kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjä, joilla pyritään luomaan oikeuksia yksittäisille oikeussubjekteille, kuten esimerkiksi kansainvälisen oikeuden ihmisoikeuksia koskevat säännöt.)

85. Lisäksi kyseisten sääntöjen tulee sisältää selkeitä ja täsmällisiä velvoitteita. Esillä olevassa tapauksessa ei ole ilmeistä, että tämä edellytys täyttyy. Käsite rebus sic stantibus on tunnetusti vaikeasti määriteltävissä ja kiistanalainen; sitä on jopa usein kutsuttu kansainvälisen oikeuden *enfant terribleksi*. [45] Sen soveltamisala voi olla kirjattu selkeämmin Wienin yleissopimuksen 62 artiklaan, mutta jopa tämä säännös sisältää käsitteitä, jotka voivat helposti johtaa hyvin erilaisiin tulkintoihin. Millainen on olosuhteiden "olennainen muutos"? Millaisia ovat olosuhteet, jotka muodostivat "olennaisen perusteen osapuolten suostumukselle"? Ja milloin olosuhteiden muutoksesta "seuraa vielä täyttämättömien velvoitusten jyrkkä muutos"? [46] Tämän vuoksi voidaan epäillä, ovatko rebus sic stantibus -lausekkeen soveltamisedellytykset riittävän selkeitä ja täsmällisiä luodakseen oikeuksia yksittäisille oikeussubjekteille.

86. On siten olemassa hyviä perusteita sille, ettei yksittäisille oikeussubjekteille anneta valtiosopimusoikeuden perusteella oikeutta kiistää nyt käsiteltävänä olevan tapauksen kaltaisten päätösten laillisuutta. En kuitenkaan täysin sulkisi tällaista mahdollisuutta pois seuraavista syistä.

87. Tietyillä yhteisön tekemillä sopimuksilla on välitön oikeusvaikutus, ja ne perustavat siten oikeuksia yksittäisille oikeussubjekteille. Tällaisessa tapauksessa näitä oikeuksia on henkilöillä, joilla on oikeus luottaa asianomaisen sopimuksen oikeaan ja asianmukaiseen täytäntöönpanoon, kuten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi asiassa Opel Austria antamassaan tuomiossa. Tämä luottamuksensuoja ulottuu jossain määrin itse sopimuksen olemassaoloon. Mikäli sopimus tehdään toistaiseksi, kuten kyseisessä tapauksessa, ja voidaan saattaa päättymään kuuden kuukauden irtisanomisajan kuluttua, yksittäinen oikeussubjekti voinee luottaa siihen, ettei sen soveltamista yhtäkkiä keskeytetä ilman asianmukaista perustetta. Tai tarkastellaan tilannetta asiassa Opel Austria, [47] kun

45 — Vamvoukos, A., *Termination of Treaties in International Law: the Doctrines of Rebus Sic Stantibus and Desuetude*, Oxford, 1985, s. ix.

46 — Ks. lähemmin em. Vamvoukos ja Lissitzyn, Oliver J., "Treaties and changed circumstances (rebus sic stantibus)", *American Journal of International Law* 1967, s. 895, ja erityisesti s. 915.

47 — Mainittu edellä alaviitteessä 35.

sopimus tulee voimaan muutaman päivän päästä, yksittäisellä oikeussubjektilla on oikeus luottaa siihen, ettei kukaan sopimuspuolista ryhdy sopimuksen sanamuotoa vastaan rikkovaan toimenpiteeseen.

88. Yksittäisen oikeussubjektin oikeutta jonkinlaiseen luottamuksensuojaan tukee lisäksi voimakkaasti pacta sunt servanda -periaate, joka on perustavaa laatua oleva valtiosopimusoikeuden periaate. Yhteisöjen tuomioistuinkin totesi asiassa Kupferberg 26.10.1982 antamassaan tuomiossa seuraavaa: [48] "Kansainvälisen oikeuden mukaan sopimuspuolten on vilpittömästi noudatettava valtiosopimuksia." Kansainvälisen oikeuden mukaan tästä periaatteesta tehtyjä poikkeuksia, kuten rebus sic stantibus -lauseketta, on tulkittava aina suppeasti, kuten Racke on oikein vaatinut. Kansainvälinen tuomioistuin on äskettäin vahvistanut tämän asiassa Unkari vastaan Slovakia 25.9.1997 antamassaan tuomiossa, jossa tehdään selväksi, että sopimussuhteiden pysyvyys edellyttää sekä tapaoikeuden että valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 62 artiklan mukaan, että olosuhteiden olennaiseen muuttumiseen vedotaan vain poikkeustapauksissa. [49]

89. Edellä esitetyn perusteella olen sitä mieltä, että yksittäinen oikeussubjekti voi kiistää yhteisön toimenpiteen laillisuuden valtiosopimusoikeutta koskevan kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjen perusteella, mutta tämä voi onnistua vain silloin, kun näitä sääntöjä on selvästi rikottu kyseisen yksittäisen oikeussubjektin vahingoksi. Tällaisissa tapauksissa yhteisöoikeudellista luottamuksensuojan periaatetta on saatettu loukata, ja tällainen loukkaus, jolloin samalla on selvästi rikottu valtiosopimusoikeutta, saattaa johtaa kyseisen yhteisön toimenpiteen julistamiseen mitättömäksi tai pätemättömäksi taikka vahingonkorvausvaateeseen.

90. Kun sallitaan tällainen rajoitettu asian tutkiminen, luodaan mielestäni sopiva tasapaino yksittäisen oikeussubjektin oikeuksien ja yhteisön toimielinten päätösvallan välille. Näille toimielimille on annettava suhteellisen laaja harkintavalta niiden tehdessä perustamissopimuksen mukaisen toimivaltansa nojalla päätöksiä sopimuksen jatkuvuudesta. On vain johdonmukaista, että kansainvälisen sopimuksen olemassaolo riippuu ensisijaisesti sopimuspuolista. Tämän lisäksi kansainvälisten sopimusten tekemiseen ja päättämiseen liittyy tärkeä poliittinen ulottuvuus, joka ei ilman muuta sovellu tuomioistuimen tutkittavaksi. [50]

91. Ryhdyn nyt siksi tarkastelemaan, rikottiinko keskeyttämisasetuksen antamisella selvästi kansainvälisen tapaoikeuden sääntöjä kansainvälisten sopimusten soveltamisen keskeyttämisestä ja päättämisestä.

48 — Asia 104/81, Hauptzollamt Mainz v. Kupferberg, tuomio 26.10.1982 (Kok. 1982, s. 3641, 18 kohta).

49 — Ks. edellä alaviitteessä 17 mainittu Kansainvälisen tuomioistuimen tuomio, 104 kohta.

50 — Vrt. ratkaisuehdotukseni asiassa C-120/94, komissio v. Kreikka, (Kok. 1996, s. I-1513, 50 kohta ja sitä seuraavat kohdat).

Selvää vähäisempi rikkominen

92. Pidän neuvoston ja komission esittämiä, sopimuksen soveltamisen keskeyttämispäätöstä puoltavia perusteluja vakuuttavina. Tuolloin voitiin prima facie selvästi vedota rebus sic stantibus -lausekkeeseen. Kuten neuvosto on huomauttanut, Jugoslavian olemassaolo federatiivisena, itsenäisenä ja rauhanomaisena valtiona oli yhteistyösopimuksen mukaisen yhteistyön kehittämisen olennainen edellytys. Tältä kannalta vuoden 1991 tapahtumat tosiaan vaikuttivat yhteisön ja Jugoslavian välisen yhteistyön perusteisiin vaikuttavalta olosuhteiden olennaiselta muutokselta. Olen lisäksi vakuuttunut siitä, että yhteisön toimielimillä oli oikeus katsoa, että tästä olosuhteiden muutoksesta seuraa yhteisön ja sen jäsenvaltioiden vielä täyttämättömien velvoitusten jyrkkä muutos. Jugoslavian hajoamisen suhteen omaksutun — kansainvälisen yhteisön YK:n turvallisuusneuvoston päätöksillä vahvistetun ja tuetun — poliittisen kannan näkökulmasta ei selvästikään ollut mitään syytä jatkaa yhteistyösopimuksessa tarkoitettua taloudellista, rahoituksellista ja kaupallista yhteistyötä.

93. Vaikka yhteistyösopimusta pidettäisiinkin ennen muuta kauppasopimuksena, olen vakuuttunut siitä, ettei rebus sic stantibus -lausekkeeseen vetoaminen ollut kohtuutonta. On totta, että osa kaupasta Jugoslavian kanssa jatkui edelleen — kuten Racke huomauttaa — ja että yhteisö olisi sen vuoksi voinut edelleen jatkaa tariffimyönnytysten tekemistä. Rebus sic stantibus -lausekkeen soveltaminen ei kuitenkaan edellytä velvoitteiden täyttämisen mahdottomuutta. Myös tältä osin katson, ettei ollut mielekästä jatkaa myönnytysten tekemistä kaupan edistämiseksi, kun Jugoslavia oli hajoamassa tavalla, jota kansainvälinen yhteisö vahvasti paheksui.

94. Lisäksi yhteisön alueelle sijoittautuneet taloudelliset toimijat eivät voineet mielestäni näissä olosuhteissa marraskuussa 1991 kohtuudella odottaa yhteisön edelleen soveltavan tariffietuuksia Serbiasta ja Montenegrosta peräisin oleviin tuotteisiin. Vain puoli vuotta myöhemmin kaikki kauppa Serbian ja Montenegron kanssa kiellettiinkin Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöstä täytäntöön pantaessa eli täysin kansainvälisen oikeuden mukaisesti. [51]

95. Racke ei kuitenkaan ole lainkaan nimenomaisesti vedonnut luottamuksensuojan periaatteeseen. Huomautan sen vuoksi ainoastaan, että yhteistyösopimuksen tekemisen ja täytäntöönpanon vuoksi syntyneet perustellut odotukset eivät mielestäni koske sellaista tilannetta, joka oli käsillä vuonna 1991. Tämän lisäksi luottamuksensuojan periaatetta voidaan yhteisön oikeuden mukaan

51 — Asetus N:o 1432/92 (mainittu edellä alaviitteessä 12).

rajoittaa tärkeän yleisen edun vuoksi, [52] jollaisesta tässä epäilyksettä oli kyse.

96. Yhteistyösopimuksen soveltamisen keskeyttämisessä noudatetun menettelyn ja tältä osin erityisesti Jugoslavian sosialistiselle liittotasavallalle tehtävän ennakkoilmoituksen väitetyn puuttumisen osalta olen sitä mieltä, ettei näiden kansainvälisoikeudellisten vaatimusten noudattamatta jättäminen, mikäli sellainen näytettäisiin toteen, voi tukea Racken vaatimuksia. Wienin yleissopimuksen 65 artiklassa määrätään asian kannalta merkityksellistä menettelyä koskevista vaatimuksista, mutta nämä vaatimukset eivät näytä täysin vastaavan kansainvälisen tapaoikeuden vaatimuksia. Wienin yleissopimuksen määräykset menettelyä koskevista vaatimuksista ovat ilmeisesti — kuten olettaa voikin — tarkempia ja konkreettisempia kuin kansainvälisen tapaoikeuden säännöt. [53]

97. Vaikka oletettaisiinkin, että yhteisö oli kansainvälisen oikeuden mukaan velvoitettu tiedottamaan toiselle sopimuspuolelle aikomuksestaan keskeyttää sopimuksen soveltaminen, en ymmärrä, miten Racke voisi vedota tämän velvoitteen rikkomiseen. Tämänkaltaiseen sopimuspuolen tekemään menettelyvirheeseen voi vedota vain toinen sopimuspuoli.

98. Wienin yleissopimuksen 65 artiklan 2 kohdassa määrätään vähintään kolmen kuukauden määräajasta, mutta se sallii poiketa tästä vaatimuksesta erityisen kiireellisissä tapauksissa. Mielestäni yhteisön toimielimet saattoivat kohtuudella pitää tapausta tällä tavoin kiireellisenä. On korostettava, että kyseessä olivat hyvin epätavalliset olosuhteet, koska Jugoslavia oli tosiasiallisesti hajoamassa eikä yhteisö viisaasti halunnut sallia, että niin sanottu tynkä-Jugoslavia olisi oikeutettu edustamaan kaikkia Jugoslavian tasavaltoja. Lisäksi yhteisö pyrki painostamaan Jugoslavian kiistan osapuolia vastaisen verenvuodatuksen ja tuhon estämiseksi, mikä on selvästi kiireellinen päämäärä.

99. Tämän vuoksi ei ole tarpeen käsitellä niitä komission väitteitä, jotka koskevat muita kansainvälisoikeudellisia perusteita yhteistyösopimuksen soveltamisen keskeyttämiselle, kuten sopimuksen täyttämisen jatkamisen mahdottomuutta ja retorsiooikeutta. Huomautan ainoastaan, että myös näillä väitteillä on tiettyä painoarvoa.

100. Olen näin ollen tullut siihen tulokseen, ettei esillä olevassa esitettyjen kysymysten tarkastelussa ole tullut esiin mitään, mikä vaikuttaisi keskeyttämisasetuksen pätevyyteen.

52 — Asia 74/74, CNTA v. komissio, tuomio 14.5.1975 (Kok. 1975, s. 533, 44 kohta; Kok. Ep. II, s. 469) ja asia C-183/95, Affish, tuomio 17.7.1997 (Kok. 1997, s. I-4315, 57 kohta).

53 — Katso Capotorti, F., "L'extinction et la suspension des traités", *Académie de Droit International, Recueil des Cours* 1971 III, s. 431 ja s. 562—.

Pätemättömyyden seuraukset

101. Toisessa kysymyksessään Bundesfinanzhof kysyy keskeyttämisasetuksen väitetyn pätemättömyyden seurauksia toukokuun 1992 alussa tapahtuneelle tullien kannolle. Koska mielestäni ei ole näytetty, että keskeyttämisasetus olisi pätemätön, ei tähän kysymykseen ole tarpeen vastata. Käsittelen kuitenkin vielä lyhyesti sitä, mikä vastaus olisi, mikäli asetus katsottaisiin pätemättömäksi.

102. Mikäli keskeyttämisasetus olisi pätemätön kansainvälisen tapaoikeuden loukkauksen vuoksi, tästä olisi seurauksena se, ettei marraskuussa 1991 ollut olemassa laillista päätöstä yhteistyösopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä. Sopimus olisi siten ollut voimassa 27.5.1992 asti, kunnes yhteisön irtisanominen tuli voimaan. Mielestäni muuta johtopäätöstä ei voida tehdä.

103. Vuonna 1992 ei kuitenkaan ollut olemassa yhteisön säännöksiä yhteistyösopimuksen mukaisten tariffimyönnytysten täytäntöönpanemiseksi ainakaan Serbiasta ja Montenegrosta tapahtuvan tuonnin osalta. Näin ollen on kysyttävä, voisiko Racke vedota näihin etuuksiin välittömästi yhteistyösopimuksen määräysten perusteella. Tähän kysymykseen annettava vastaus riippuu siitä, oliko näillä määräyksillä välittömiä oikeusvaikutuksia.

104. En epäile sitä, etteikö näillä määräyksillä olisi voinut olla välittömiä oikeusvaikutuksia. Yhteistyösopimus on rinnastettavissa moniin muihin sopimuksiin, joilla on jo katsottu olevan välittömiä oikeusvaikutuksia. [54] Kyseessä olevat määräykset tullietuuskohtelusta olivat myös riittävän täsmällisiä ja ehdottomia. Se seikka, ettei ollut olemassa asetusta, jossa olisi säädetty viinin tuontia koskevien tariffikiintiöiden täytäntöönpanosta, ei mielestäni voi estää Rackea toteuttamasta yhteistyösopimukseen perustuvia oikeuksiaan.

105. Edellä mainituista syistä en kuitenkaan pidä vastaamista toiseen kysymykseen tarpeellisena.

54 — Ks. asia 87/75, Bresciani, tuomio 5.2.1976 (Kok. 1976, s. 129) ja asia C-18/90, Kziber, tuomio 31.1.1991 (Kok. 1991, s. I-199).

Ratkaisuehdotus

106. Ehdotan, että Bundesfinanzhofin esittämiin kysymyksiin vastataan seuraavasti:

Esitettyjen ennakkoratkaisukysymysten tarkastelussa ei ole tullut esiin mitään, mikä vaikuttaisi Euroopan talousyhteisön ja Jugoslavian sosialistisen liittotasavallan välisessä yhteistyösopimuksessa määrättyjen kaupallisten myönnytysten poistamisesta annetun neuvoston asetuksen N:o 3300/91 pätevyyteen.