# YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
17 päivänä lokakuuta 1995 *

Asiassa C-70/94,

jonka Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (Saksa) on saattanut EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti yhteisöjen tuomioistuimen käsiteltäväksi saadakseen tässä kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevassa riita-asiassa,

**Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH**

vastaan

**Saksan liittotasavalta,**

ennakkoratkaisun EY:n perustamissopimuksen 113 artiklan tulkinnasta,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti G. C. Rodríguez Iglesias, jaostojen puheenjohtajat C. N. Kakouris, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet ja G. Hirsch, tuomarit G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (esittelevä tuomari), C. Gulmann, J. L. Murray, P. Jann ja H. Ragnemalm,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

julkisasiamies: F. G. Jacobs,
kirjaaja: johtava hallintovirkamies D. Louterman-Hubeau,

ottaen huomioon kirjalliset huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

— Saksan hallitus, asiamiehinään liittovaltion talousministeriön Ministerialrat Ernst Röder ja saman ministeriön Regierungsrat Bernd Kloke,

— Ranskan hallitus, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston apulaisosastopäällikkö Catherine de Salins ja saman ministeriön johtava apulaisulkoasiainsihteeri Hubert Renié,

— Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään Assistant Treasury Solicitor John E. Collins sekä barristerit Stephen Richards ja Rhodri Thompson,

— Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään johtava oikeudellinen neuvonantaja Peter Gilsdorf ja oikeudellinen neuvonantaja Jörn Sack,

ottaen huomioon käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH:n, edustajanaan asianajaja Peter Keil, Frankfurt am Main; Saksan hallituksen; Kreikan hallituksen, asiamiehinään valtion oikeudellinen neuvonantaja Panagiotis Kamarineas ja ulkoasiainministeriössä yhteisön riita-asioita käsittelevän erityisyksikön asianajaja Galateia Alexaki; Espanjan hallituksen, asiamiehenään Espanjan hallituksen edustamisesta Euroopan yhteisöjen tuomioistuimessa vastuussa olevan oikeudellisen yksikön

valtionasiamies Rosario Silva de Lapuerta; Ranskan hallituksen, asiamiehenään ulkoasiainministeriön oikeudellisen osaston ulkoasiainsihteeri Philippe Martinet; Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen ja komission esittämät suulliset huomautukset 21.3.1995 pidetyssä suullisessa käsittelyssä,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.5.1995 pidetyssä käsittelyssä esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

**tuomion**

1 Verwaltungsgericht Frankfurt am Main on 4.2.1994 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut yhteisöjen tuomioistuimeen 22.2.1994, esittänyt yhteisöjen tuomioistuimelle EY:n perustamissopimuksen 177 artiklan mukaisesti ennakkoratkaisukysymyksen perustamissopimuksen 113 artiklan tulkinnasta.

2 Tämä kysymys on esitetty riita-asiassa, jonka asianosaiset ovat Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH (jäljempänä Werner) ja Saksan liittotasavalta, jota edustaa liittovaltion talousministeriö, jota puolestaan edustaa Bundesausfuhramt (liittovaltion ulkomaankauppa-asioita käsittelevä virasto).

3 Wernerin piti toimittaa tyhjö-, induktio-, sulatus- ja valu-uuni sekä induktiokäämejä tätä uunia varten Libyaan, jonne se oli vuosien 1979 ja 1982 välisenä aikana rakentanut korjaamon, jossa on valimo. Vuonna 1991 se haki Bundesamt für Wirtschaftilta (jäljempänä Bundesamt) lupaa viedä nämä tavarat Libyaan, mutta lupaa ei myönnetty, koska tavaroiden toimitus loukkaisi vakavasti Außenwirt-

schaftsgesetzin (Saksan ulkomaankauppalaki, jäljempänä AWG) 7 pykälän mukaan suojeltavia etuja; pykälän otsikko on Turvallisuuden ja ulkosuhteisiin liittyvien etujen suojelu, ja sen 1 kohdassa todetaan seuraavaa:

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

1. Saksan liittotasavallan turvallisuuden takaamiseksi;

2. kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon häiriintymisen estämiseksi; tai

3. Saksan liittotasavallan ulkosuhteiden vakavan häiriintymisen estämiseksi."

4 AWG:n 2 pykälän perusteella hallituksella on toimivalta antaa asetuksia siitä, mitkä oikeustoimet ja toimenpiteet voidaan kieltää tai miltä voidaan edellyttää lupaa. Außenwirtschaftsverordnung-nimisen 18.12.1986 annetun asetuksen (BGBl. I, s. 2671, jäljempänä AWV) liitteessä AL määritellään luvanvaraiset tavarat, ja AWG:n 27 pykälän mukaan tätä liitettä voidaan muuttaa tai täydentää asetuksella. Kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian kannalta olennaisella, 11.9.1991 annetulla 76. asetuksella lisättiin kohdat 1204 ja 1356, joiden mukaan lupaa vaaditaan seuraavilta tuotteilta:

"1204

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

1356

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

5 Talousministeriön mukaan tämän luvanvaraisuuden tarkoituksena on estää se, että uuneja ja käämintäkoneita käytetään sotilaallisiin tarkoituksiin ja varsinkin Libyan ohjusten kehittämiseen liittyvään ohjelmaan.

6 Sen jälkeen kun Bundesausfuhramt oli hylännyt Wernerin Bundesamtin päätöksestä tekemän valituksen, Werner nosti kanteen Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainissa. Tämän tuomioistuimen mukaan Bundesausfuhramtin väitteet nojautuvat pikemminkin Saksan liittotasavallan maineeseen liittyviin seikkoihin kuin julkista turvallisuutta koskeviin perusteisiin. Kansallinen tuomioistuin toteaa, että Saksan liittotasavaltaa voitaisiin estää toteuttamasta itsenäinen vientikielto vain, jos yhteiseen kauppapolitiikkaan kuuluisivat myös sellaiset luonteeltaan kaupalliset toimet,

jotka tosin vaikuttavat kauppaan mutta joilla pääasiassa yritetään tavoitella ulkopolitiikkaan kuuluvia tavoitteita tai päämääriä. Tämän takia kansallinen tuomioistuin on lykännyt asian ratkaisua ja esittää yhteisöjen tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

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

7 Ennakkoratkaisupyyntöä koskevasta päätöksestä ilmenee, että kansallinen tuomioistuin haluaa saada täsmennystä perustamissopimuksen 113 artiklan soveltamisalaan ja kysyy erityisesti sitä, kuuluvatko yhteiseen kauppapolitiikkaan vain toimet, joilla tavoitellaan kaupallisia päämääriä, vai kuuluvatko siihen myös luonteeltaan kaupalliset toimet, joilla yritetään tavoitella ulko- ja turvallisuuspoliittisia päämääriä.

8 Ensin on muistutettava, että perustamissopimuksen 113 artiklan mukaan yhteinen kauppapolitiikka perustuu yhtenäisiin periaatteisiin etenkin tullien muuttamisessa, tulli- ja kauppasopimusten tekemisessä, vapauttamista koskevien toimenpiteiden yhtenäistämisessä, vientipolitiikassa sekä kauppaa suojaavissa toimenpiteissä.

9 Tällaisen yhteisen kauppapolitiikan toteuttaminen edellyttää, että yhteisen kauppapolitiikan käsitettä ei tulkita suppeasti; tällä tavalla voidaan välttää sellaiset kaupan häiriöt yhteisössä, joiden syynä ovat erot, joita muutoin olisi taloudellisissa suhteissa kolmansien maiden kanssa tietyillä aloilla (ks. 4.10.1979 annettu lausunto 1/78, Kok. 1979, s. 2871, 45 kohta).

10 Siten ennakkoratkaisukysymyksessä kuvatun kaltainen toimi, jonka vaikutuksesta tiettyjen tuotteiden vienti estyy tai vähenee, ei voi jäädä yhteisen kauppapolitiikan ulkopuolelle sillä perusteella, että sillä tavoitellaan ulko- ja turvallisuuspoliittisia päämääriä.

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

12 Seuraavaksi on todettava, että 113 artiklan 1 kohdassa on siirretty kaikki toimivalta kauppapolitiikan alalla yhteisölle, joten kansalliset kauppapolitiikkaan kuuluvat toimet ovat hyväksyttäviä vain, jos yhteisö on ne nimenomaisesti oikeuttanut (asia 41/76, Donckerwolke, tuomio 15.12.1976, Kok. 1976, s. 1921, 32 kohta ja asia 174/84, Bulk Oil, tuomio 18.2.1986, Kok. 1986, s. 559, 31 kohta).

13 Tavaroiden vientiä yhteisöstä kolmansiin maihin säädellään yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta 20 päivänä joulukuuta 1969 annetussa neuvoston asetuksessa (ETY) N:o 2603/69 (EYVL L 324, s. 25, jäljempänä asetus).

14 Asetuksen 1 artiklassa todetaan seuraavaa: "Vienti Euroopan talousyhteisöstä kolmansiin maihin on vapaata, toisin sanoen sitä eivät koske määrälliset rajoitukset, lukuun ottamatta tämän asetuksen säännösten mukaisesti sovellettavia rajoituksia."

15 Saman asetuksen 11 artiklassa säädetään tällaisesta poikkeuksesta seuraavasti: "Tämä asetus ei estä jäsenvaltioita määräämästä tai soveltamasta viennin määrällisiä rajoituksia, jotka ovat perusteltuja julkisen moraalin, yleisen järjestyksen tai turvallisuuden kannalta, ihmisten, eläinten tai kasvien terveyden ja elämän suojelemiseksi, taiteellisten, historiallisten tai arkeologisten kansallisaarteiden suojelemiseksi taikka teollisen ja kaupallisen omaisuuden suojelemiseksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta muiden yhteisön säännösten soveltamista."

16 Ensin on siis tutkittava sitä, kuuluvatko käsiteltävänä olevan kaltaiset kansalliset toimet asetuksen soveltamisalaan, ja sen jälkeen sitä, ovatko tällaiset toimet, joita perustellaan sillä, että ne ovat tarpeellisia jäsenvaltion turvallisuuden suojelemiseksi sen ulkosuhteiden häiriintymisen uhkan takia, hyväksyttävissä asetuksen 11 artiklan nojalla.

17 Saksan hallitus katsoo, ettei luvan vaatiminen voi olla määrällinen rajoitus, ja pohtii sitä, eikö asetuksella kielletä vain viennin määrällisiä rajoituksia, ei siis vaikutukseltaan vastaavia toimenpiteitä.

18 Tätä väitettä ei voida hyväksyä.

19 On totta, että kun on kyse tavaroiden vapaasta liikkuvuudesta yhteisössä, perustamissopimuksen 34 artiklassa erotetaan määrälliset rajoitukset ja vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet.

20 Tästä ei kuitenkaan seuraa se, että määrällisten rajoitusten käsitettä, jota käytetään yhteisön ja kolmansien maiden välistä kauppaa sääntelevässä asetuksessa, olisi tulkittava siten, että perustamissopimuksen 34 artiklassa tarkoitetut vaikutukseltaan vastaavat toimenpiteet eivät kuuluisi siihen.

21 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut, yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on (asia 292/82, Merck, tuomio 17.11.1983, Kok. 1983, s. 3781, 12 kohta ja asia 337/82, St. Nikolaus Brennerei, tuomio 21.2.1984, Kok. 1984, s. 1051, 10 kohta).

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

23 Tämä väite saa tukea tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen XI artiklasta, jota voidaan pitää merkityksellisenä tulkittaessa kansainvälistä kauppaa koskevaa yhteisön sääntelyä. Artiklan otsikko on Yleinen kvantitatiivisten rajoitusten poistaminen, ja sen 1 kappaleessa todetaan, että "mikään sopimuspuoli ei saa määrätä eikä ylläpitää tullien, verojen tai muiden sellaisten maksujen lisäksi mitään kieltoja tai rajoituksia, jotka toimeenpannaan kiintiöiden, tuonti- tai vientilisenssien tai muiden toimenpiteiden muodossa".

24 Seuraavaksi on siis tutkittava, ovatko tällaiset toimet hyväksyttävissä asetuksen 11 artiklan nojalla, kun otetaan huomioon se, että ne ovat tarpeellisia jäsenvaltion turvallisuuden suojaamiseksi sen ulkosuhteiden häiriintymisen vaaran uhatessa.

25 Asiassa Richardt ja Les Accessoires Scientifiques 4.10.1991 annetusta tuomiosta (asia C-367/89, Kok. 1991, s. I-4621, 22 kohta) seuraa, että perustamissopimuksen 36 artiklan mukaiseen yleisen turvallisuuden käsitteeseen kuuluu jäsenvaltion sisäinen ja ulkoinen turvallisuus. Tämän käsitteen suppeampi tulkinta asetuksen 11 artiklassa tarkoittaisi sitä, että jäsenvaltioille annettaisiin toimivalta rajoittaa tavaroiden liikkuvuutta sisämarkkinoilla enemmän kuin kolmansien maiden kanssa.

26 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 41 kohdassa, on vaikea tehdä selvää ja jyrkkää eroa ulko- ja turvallisuuspoliittisten päätelmien välillä. Kuten hän toteaa 46 kohdassa, valtion turvallisuutta voidaan myös yhä vähemmän tarkastella erillisenä seikkana, koska se liittyy kiinteästi koko kansainvälisen yhteisön ja sen eri osien turvallisuuteen.

27 Tästä seuraa, että ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen uhka voi vaikuttaa jäsenvaltion ulkoiseen turvallisuuteen.

28 Vaikka kansallisen tuomioistuimen on ratkaistava, sovelletaanko sen käsiteltävänä olevan asian tosiseikkoihin ja toimiin asetuksen 11 artiklaa sellaisena kuin yhteisöjen tuomioistuin on sitä tulkinnut, on selvää, että sotilaallisiin tarkoituksiin käytettäväksi soveltuvan tuotteen vieminen kolmanteen maahan, jota pidetään kaksikäyttötuotteiden viennin kannalta erittäin arkaluontoisena määränpäänä, saattaa vaikuttaa jäsenvaltion turvallisuuteen edellä kuvatulla tavalla (ks. em. tuomio asiassa Richardt ja Les Accessoires Scientifiques, 22 kohta).

29 Kansallisen tuomioistuimen esittämään kysymykseen on siis vastattava, että kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan sovellettavat kansalliset säännöt, joiden mukaan sotilaallisiin tarkoituksiin mahdollisesti käytettävän tuotteen vienti on luvanvaraista sillä perusteella, että se on tarpeellista ulkosuhteiden vakavan häiriintymisen uhan välttämiseksi tällaisen uhan voidessa vaikuttaa jäsenvaltion yleiseen turvallisuuteen asetuksen 11 artiklassa tarkoitetulla tavalla, eivät ole ristiriidassa perustamissopimuksen 113 artiklan ja erityisesti asetuksen 11 artiklan kanssa.

## Oikeudenkäyntikulut

30 Saksan, Kreikan, Espanjan, Ranskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksille sekä Euroopan yhteisöjen komissiolle, jotka ovat esittäneet huomautuksensa yhteisöjen tuomioistuimelle, aiheutuneita oikeudenkäyntikuluja ei voida määrätä korvattaviksi. Koska esitetty oikeudenkäyntikuluvaatimus kuuluu pääasian asianosaisten osalta kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevaan oikeudenkäyntiin, kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on ratkaissut Verwaltungsgericht Frankfurt am Mainin 4.2.1994 esittämän kysymyksen seuraavasti:

**Kolmansien maiden kanssa käytävään kauppaan sovellettavat kansalliset säännöt, joiden mukaan sotilaallisiin tarkoituksiin mahdollisesti käytettävän tuotteen vienti on luvanvaraista sillä perusteella, että se on tarpeellista ulkosuhteiden vakavan häiriintymisen uhan välttämiseksi tällaisen uhan voidessa vaikuttaa jäsenvaltion yleiseen turvallisuuteen yhteisen vientimenettelyn käyttöönotosta 20 päivänä joulukuuta 1969 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 2603/69 11 artiklassa tarkoitetulla tavalla, eivät ole ristiriidassa perustamissopimuksen 113 artiklan ja erityisesti asetuksen 11 artiklan kanssa.**

Rodríguez Iglesias Kakouris Edward

Puissochet Hirsch Mancini

Schockweiler Moitinho de Almeida Kapteyn

Gulmann Murray Jann Ragnemalm

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä lokakuuta 1995.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

kirjaaja presidentti