

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
SIEGBERT ALBER
25 päivänä syyskuuta 2003¹

I Johdanto

1. Komission yksiköt sopivat transatlanttisen talouskumppanuuden yhteydessä Yhdysvaltojen vastaavien osapuolten kanssa suuntaviivoista (guidelines), jotka koskevat yhteistyötä ja avoimuutta lainsäädännön alalla. Ranskan tasavalta vaatii tämän sopimuksen julistamista pätemättömäksi, sillä se pitää sitä velvoittavana kansainvälisenä sopimuksena. EY 300 artiklan mukaan ainoastaan neuvosto on toimivaltainen tekemään tällaisia sopimuksia. Sopimuksen velvoittavuuden vuoksi myös komission aloiteoikeutta rajoitetaan. Komissio sitä vastoin katsoo, että sopimus on ainoastaan valmisteleva toimenpide. Koska kyseessä ei ole EY 230 artiklassa tarkoitettu velvoittava toimenpide, kanne on jätettävä tutkimatta.

II Asiaa koskeva lainsäädäntö

A *Transatlanttinen talouskumppanuus*

2. Euroopan unioni ja Amerikan yhdysvallat hyväksyivät toukokuussa 1998 pidetyssä huippukokouksessaan julistuksen transatlanttisesta talouskumppanuudesta (Transatlantic Economic Partnership, jäljempänä TEP). Kyseisen julistuksen 10 kohdassa osapuolet vahvistavat keskittävänsä pyrkimyksensä sellaisten esteiden poistamiseen, joista aiheutuu huomattavia rajoituksia transatlanttiselle kaupalle ja transatlanttisille sijoituksille. Tällä tarkoitetaan erityisesti tavaroiden ja palvelujen markkinoille pääsyn edellytyksiä estävien säännösten poistamista.

3. Osapuolet ilmaisevat 17 kohdassa aikomuksensa

— laatia mahdollisimman pian katsauksen, joka kattaa sekä kahdenvälisen että monenvälisen yhteisen toiminnan, samoin kuin aikataulun konkreettisten tulosten saavuttamiselle

1 — Alkuperäinen kieli: saksa.

— toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet, joita näiden vaiheiden mahdollisimman nopea toteuttaminen edellyttää, mukaan lukien neuvottelujen aloittamiseksi tarpeelliset toimenpiteet.

4. Toisessa luetelmakohdassa on alaviite, josta ilmenee, että kyseisessä kohdassa ei anneta Euroopan unionille neuvotteluvaltuuksia.²

B *Transatlanttista talouskumppanuutta koskeva toimintasuunnitelma*

5. Neuvosto hyväksyi 9.11.1998 toimintasuunnitelman, jonka Euroopan unioni ja Amerikan yhdysvallat olivat laatineet TEP:n osalta.³ TEP-julistuksen 9–14 kohtaa käsitellään toimintasuunnitelman 3.1 kohdassa ”Tavarakaupan tekniset esteet”. Tehokkaan sääntely-yhteistyön toteuttamiselle yhdessä määriteltyjen yleisten periaatteiden ja suuntaviivojen kartoittamista ja noudattamista käsitellään 3.1.1 kohdassa ”Sääntely-yhteistyö”. Lisäksi mainitaan ”yhteinen katsaus keskinäisesti sovittuihin asioihin” ja ”erityisesti tietojen saaminen toisen osapuolen sääntelymenettelyistä niiden avoimuuden ja yleisön osallistumismahdollisuuksien osalta — mukaan lukien

se, onko kaikilla asiasta kiinnostuneilla osapuolilla mahdollisuus osallistua mielekkäällä tavalla näihin menettelyihin ja saada mielipiteensä kohtuullisella tavalla kuuluksi”. Lisäksi toimintasuunnitelman mukaan ”tutkitaan kummankin osapuolen sääntelymenettelyihin luodun katsauksen tulokset ja kartoitetaan tältä pohjalta keinoja parantaa mahdollisuuksia saada tietoja toisen osapuolen sääntelymenettelyistä, kehittää kyseisiä menettelyjä koskevia, yhteisesti sovittuja yleisiä periaatteita/suuntaviivoja ja mahdollisuuksien mukaan toteuttaa näitä parannuksia kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuuden säilyttämisen”.

C *Yhteistyötä ja avoimuutta lainsäädännön alalla koskevat suuntaviivat*

6. Komission yksiköt ja Yhdysvaltojen hallitus aloittivat heinäkuussa 1999 neuvottelut periaatteista/suuntaviivoista. Neuvottelujen aikana komission edustajat ilmoittivat, että periaatteilla/suuntaviivoilla ei voitaisi luoda kansainvälisoikeudellisesti sitovia velvoitteita Yhdysvaltojen ja EY:n välillä ja että niiden pitäisi olla täysin yhteensopivia molempien osapuolten voimassa olevien oikeussääntöjen kanssa. Helmikuussa 2002 vietiin päätökseen neuvottelut suuntaviivoista ”Guidelines on Regu-

2 — ”Nothing in this text constitutes an EU negotiating mandate.”

3 — Neuvoston lehdistötiedote nro 12560/98. Toimintasuunnitelman teksti on lehdistötiedotteen liitteenä IV.

latory Cooperation and Transparency” (jäljempänä suuntaviivat). Itse tekstiä ei allekirjoitettu, vaan yhteisymmärrys ilmaistiin lähinnä neuvotteluihin kulloinkin osallistuneiden yksiköiden julkilausumilla.

7. Komissio sai tiedon suuntaviivoista 9.4.2002 pidetyssä istunnossaan. Komission jäsenet Liikanen ja Lamy ilmoittivat suuntaviivoista tehdystä sopimuksesta lehdistölle 12.4.2002.⁴

8. Komission yksiköt antoivat samana päivänä tiedonannon EY 133 artiklan 3 kohdan toisen alakohdan nojalla yhteisen kauppapolitiikan alalla neuvotteluissa komissiota avustavalle neuvoston (133.) komitealle ja toimittivat tiedonannossa neuvostolle suuntaviivojen tekstin sellaisena kuin se oli muutettuna 13.2.2002. Komissio viittasi tiedonannossaan siihen, että TEP:n yhteydessä laaditussa toimintasuunnitelmassa käsiteltiin muun muassa yhteistyötä ja avoimuutta lainsäädännön alalla koskevista suuntaviivoista sopimista. Suuntaviivoista on neuvoteltu vuoden 1999 lopusta lähtien, ja neuvostolle on ilmoitettu siitä aikaisemmin useaan kertaan, viimeksi tammikuussa 2001. Komissio korostaa nimenomaisesti, että sovittujen suuntaviivojen

soveltaminen on vapaaehtoista, eikä kyseessä ole kansainvälinen sopimus vaan pikemminkin lopputulos, johon molempien osapuolten toimivaltaiset viranomaiset ovat päässeet.

9. Suuntaviivat on kuusiosainen: (I) Johdanto, (II) Tavoitteet, (III) Soveltamisala, (IV) Toimenpiteet lainsäädäntökysymyksiä koskevan yhteistyön alalla, (V) Toimenpiteet avoimuuden alalla ja (VI) Menettelykysymykset.

10. Johdannossa (I) kuvataan asiayhteyttä, jossa suuntaviivoista on neuvoteltu, erityisesti vuoden 1998 TEP-julistusta ja toimintasuunnitelmaa. Suuntaviivojen tavoitteiksi mainitaan II jaksossa lainsäädännöstä vastaavien viranomaisten yhteistyön kehittäminen ja avoimuuden lisääminen suurta yleisöä kohtaan (4 kohta). Yhteistyöllä pyritään erityisesti kehittämään lainsäädäntöehdotusten valmistelua ja laatimista, parantamaan teknisten määräysten laatua ja tasoa sekä vähentämään lainsäädännön eroja vahvistamalla lainsäädännöstä vastaavien viranomaisten välistä vuoropuhelua (a alakohta). Lisäksi tarkoituksena on parantaa lainsäädännön kehityksen ja laatimisen ennakoitavuutta siten, että vaihdetaan ajatuksia lainsäädännöllä tavoiteltavista päämääristä, lainsäädännön yhteydessä sovellettavista keinoista ja sitä varten laadituista aikatauluista (b alakohta). Lisäksi pyritään siihen, että viranomaisille annetaan tilaisuus omalla merkittävällä panoksellaan tukea toisen osapuolen viranomaisia lainsäädännön laatimisessa ja tarjotaan mahdollisuus siihen, että tätä panosta lainsäädännön valmistelussa myös

4 — Vrt. komission liitteessä 2 esittämä 12.4.2002 päivätty komission lehdistötiedote IP/02/555.

vastaavasti arvostetaan (c alakohta). Lisäksi vahvistetaan suuren yleisön osallistumista lainsäädäntömenettelyyn antamalla sille tilaisuus tutustua valmisteluasiakirjoihin, selvityksiin ja asian kannalta merkityksellisiin tietoihin (d alakohta), toimittamalla selvitykset ja tarvittavat tekniset tiedot suurelle yleisölle (f alakohta) ja antamalla suurelle yleisölle enemmän tietoa lainsäädännöllä tavoiteltavista päämääristä ja toivotuista vaikutuksista (g alakohta). Kaiken kaikkiaan toimenpiteillä pyritään edistämään kaupankäyntiä (4 kohdan viimeinen virke).

11. Suuntaviivojen soveltamisalaa kuvataan III jaksossa. Siinä viitataan aluksi nimenomaisesti siihen, että suuntaviivojen soveltaminen on vapaaehtoista (7 kohta). Niiden aineellinen soveltamisala ulottuu WTO-sopimuksen osana olevan kaupan teknisistä esteistä tehdyn sopimuksen (jäljempänä TBT)⁵ soveltamisalaan kuuluvia tavaroita koskevien teknisten määräysten laatimiseen (8 kohta). Suuntaviivat koskevat sekä uusien määräysten laatimista että voimassa olevien määräysten muuttamista.

12. Näihin lainsäädännöstä vastaavien viranomaisten välistä yhteistyötä koskeviin toimenpiteisiin (IV jakso) kuuluvat tietojenvaihto ja vastavuoroiset neuvottelut. Se ulottuu mahdollisesti myös sellaisiin tietoihin, jotka eivät ole julkisia (10 kohta). Lisäksi tarkoituksena on esittää ja arvioida tietoja yhdessä sekä päästä yhteisymmärrykseen sellaisten tietojen ja syiden selvittämisessä käytettävistä menetelmistä, jotka voivat olla lainsäädäntötoiminnan perusteina. Tietoja on tarkoitus vaihtaa myös lainsäädännön prioriteeteista (11 kohta). Lisäksi mainitaan katsaus tuleviin lainsäädäntöaloitteisiin (12 kohta).

13. Suuntaviivojen V jaksossa käsitellään yksityiskohtaisesti toimenpiteitä, jotka koskevat lainsäädäntöhankkeista tiedottamista suurelle yleisölle ja joiden on tarkoitus ulottua jo lakialoitteiden valmisteluun ja laatimiseen. Toimivaltaisten viranomaisten on erityisesti annettava tietoja vireillä olevista ja tulevista lakialoitteista, jotta suurelle yleisölle annettaisiin mahdollisuus ottaa niihin ajoissa kantaa, käsiteltävä suuren yleisön esittämät huomautukset ja vielä annettava tietoja siitä, miten nämä huomautukset on mahdollisesti otettu huomioon (17 kohta).

14. Menettelykysymykset (VI jakso) koskevat suuntaviivojen soveltamisen valvontaa ja seurantaa sekä suuntaviivojen kehittämistä.

5 — Maailman kauppajärjestön perustamisesta tehdyn yleissopimuksen liite I A (EYVL L 336, 23.12.1994, s. 86).

15. Viranomaisten yhteistyötä ja suurelle yleisölle tiedottamista koskevien toteutettavien toimenpiteiden yhteydessä käytetään IV ja V jaksossa verbimuotoa pitäisi ("should") ja menettelykysymysten osalta VI jaksossa passiivin preesens-muotoa ("will").

III Asianosaisten lausumat ja vaatimukset

16. Ranskan tasavalta pitää suuntaviivoista tehtyä sopimusta oikeudellisesti velvoittavana kansainvälisenä sopimuksena. Se vetoaa asiassa Ranska vastaan komissio annettuun tuomioon⁶ ja katsoo, että toimi, jolla komission asiantuntijat ovat sopineet suuntaviivoista amerikkalaisten neuvottelukumppaneidensa kanssa, on kannekelpoinen.

17. Toimi, jolla komission neuvottelijat ovat ilmaisseet amerikkalaisille neuvottelukumppaneilleen työskentelyn yhteydessä yhteisymmärryksensä neuvotellusta tekstistä, osoittaa komission tahdon sitoutua Yhdysvaltoihin nähden. Kun otetaan huomioon molempien sopimuspuolten yksimielisesti vahvistama taso, jolla neuvottelut käytiin, komissio on ainoastaan joutunut ilmaisemaan sitoutumisensa työskentelyn yhteydessä.

18. Aineellisoikeudellisesti Ranskan tasavalta vetoaa kahteen oikeudelliseen virheeseen: siihen, että komissiolla ei ole ollut toimivaltaa sopimuksen tekemiseen, ja lainsäädäntöaloitteiden tekemistä koskevan komission yksinoikeuden loukkaamiseen.

19. Ranskan tasavallan käsityksen mukaan suuntaviivat on velvoittava kansainvälinen sopimus. Perustamissopimuksessa, erityisesti EY 300 artiklassa, ei kuitenkaan anneta komissiolle toimivaltaa kansainvälisten sopimusten tekemiseen, vaan tämä oikeus on varattu neuvostolle. Asiassa 1/75 antamassaan lausunnossa yhteisöjen tuomioistuin on katsonut, että ratkaistaessa sitä, onko kyseessä kansainvälinen sopimus, oleellista ei ole sopimuksen muoto eikä myöskään sen nimitys. Sopimuksen käsite kattaa kaikki kansainvälisen oikeuden oikeussubjektin antamat sitoumukset niiden muodosta riippumatta. Tätä määritelmää vastaa sopimus, johon sisältyy tiettyä alaa koskeva oikeussääntö eli menettelymääräys, joka on vahvistettu täsmällisessä muodossa ja sitoo osapuolia.⁷

20. Suuntaviivat vastaavat sen mielestä näitä vaatimuksia. Suuntaviivoja ei kylläkään ole laadittu peräkkäisten artiklojen muodossa, eikä siihen sisälly voimaantulomääräyksiä. Nämä muodolliset seikat eivät kuitenkaan ole ratkaisevia. Pikemminkin

6 — Asia C-327/91, Ranska v. komissio, tuomio 9.8.1994 (Kok. 1994, s. I-3641, Kok. Ep. XVI, s. I-47).

7 — Vrt. lausunto 1/75, 11.11.1975 (Kok. 1975, s. 1355, erityisesti s. 1360, Kok. Ep. II, s. 521).

on otettava huomioon se, että suuntaviivojen määräysten rakenne on systemaattinen ja että niissä käsitellään yksittäisiä kysymyksiä riittävän tarkasti.

seurannassa. Tällä sopimuspuolet varmistavat sen, että suuntaviivat johtavat konkreettisiin tuloksiin eivätkä jää pelkäksi paperiksi.

21. Suuntaviivoissa valitusta varovaisesta sanamuodosta huolimatta Ranskan hallitus katsoo niiden sisällöllisten määräysten vuoksi, että kyseessä on velvoittava sopimus. Sopimuksella tavoiteltavat päämäärät on esimerkiksi määritelty varsin tarkasti, samoin soveltamisala ja viranomaisten välisen yhteistyön yhteydessä — ja myös suurta yleisöä kohtaan — erikseen toteutettavat toimenpiteet.

24. Ranskan hallitus pitää merkityksettömänä sitä, että suuntaviivoissa ei mainita mitään menettelytavoista riitojen ratkaisemiseksi. Ei ole myöskään suuntaviivojen velvoittavuuden kannalta välttämätöntä määrätä nimenomaisesti vastuusta määräysten soveltamisessa. Tämä johtuu jo kansainvälisen oikeuden yleisperiaatteista.

22. Myöskään se, että suuntaviivoilla ei pyritä muuttamaan voimassa olevaa yhteisön oikeutta, ei merkitse sitä, että ne eivät voisi olla velvoittavia. Sopimukseen sisältyy ainakin velvoite tehdä yhteistyötä Yhdysvaltojen viranomaisten kanssa.

25. Ranskan hallitus ei pidä ratkaisevana myöskään sitä, että komissiolla ei ole missään vaiheessa ollut neuvotteluvaltuuksia, että se on vakaasti pitänyt neuvottelukumppaniinsa nähden kiinni siitä, että sopimus ei ole velvoittava ja että myös suuntaviivojen amerikkalainen osapuoli katsoo, että ne eivät ole velvoittavia. Ainoastaan sopimuksen sisältö ratkaisee sen mielestä. Sisällön perusteella suuntaviivat ovat velvoittavia. Menettelymääräyksissä, jotka sisältyvät VI jaksoon, ei myöskään käytetä verbimuotoa pitäisi ("should") kuten muualla, vaan passiivin preesens-muotoa ("will"). Tällä taataan suuntaviivojen mukaisten toimenpiteiden toteuttaminen. Tältä osin seurantamekanismi ei ole vain puhtaasti vapaaehtoinen.

23. Menettelykysymykset, joita käsitellään VI jaksossa, ja erityisesti 18 kohdassa sovittu jatkuva seurantamenettely osoittavat selvästi sopimuksen velvoittavuuden. Suuntaviivoilla veloitetaan sopimuspuolet saavuttamaan tietty tulos. Ne ovat tältä osin erikseen perustettavien valvontaelinten

26. Komission päätös hyväksyä suuntaviivat on komission toimivallan puuttumisen vuoksi pätemätön. Asiassa Ranska vastaan komissio antamassaan tuomiossa⁸ yhteisöjen tuomioistuimien on viitannut EY 300 artiklan mukaiseen toimivallan jakoon. Neuvosto on lähtökohtaisesti toimivaltainen tekemään kansainvälisiä sopimuksia. Komission hyväksi määrätty poikkeus tulee kysymykseen vain neuvoston nimenomaisesta valtuutuksesta, ei kuitenkaan tulkitsemalla sisäisiä toimivaltasääntöjä. Komissiolla ei ole Ranskan tasavallan mielestä myöskään minkäänlaista sisäistä toimivaltaa suuntaviivoilla säännellyllä alalla.

27. Suuntaviivoista sopiminen on Ranskan hallituksen mielestä ristiriidassa yhteisön oikeuden kanssa myös siltä osin kuin niiden velvoittavuudella rajoitetaan komission yksinoikeutta lakialoitteiden esittämiseen. Komissiolla on yksin vastuu ratkaista, mitä lakiehdotuksia se antaa ja minkä sisältöisiä ne ovat. Tämä pätee erityisesti suuntaviivoissa käsitellyllä sellaisten teknisten määräysten alalla, jotka vaikuttavat tavaroiden ja palvelujen kauppaan.

28. Suuntaviivoissa annetaan kuitenkin mahdollisuus vaikuttaa komission ehdotuksiin ja rajoitetaan sen vapautta. Komission

on esimerkiksi noudatettava tiettyjä menettelymääräyksiä yhteensovittaessaan toimintaansa Yhdysvaltojen viranomaisten kanssa. Lisäksi sillä on velvollisuus ottaa Yhdysvaltojen viranomaisten huomautukset huomioon.

29. Tällainen komission aloitteentekooikeuden supistaminen vaikuttaa Ranskan hallituksen näkemyksen mukaan koko sitä seuraavaan lainsäädäntömenettelyyn. Komission ehdotuksen sisältö ratkaisee sen liikkumavaran, joka Euroopan lainsäätäjällä on käytettävissään sitä käsitellessään. Lisäksi neuvosto kykenee ainoastaan yksimielisenä jättämään komission ehdotukset huomiotta.

30. Ranskan tasavalta vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

1) toteamaan pätemättömäksi komission päätöksen, jolla se on sopinut Amerikan yhdysvaltojen kanssa yhteistyötä ja avoimuutta koskevista suuntaviivoista lainsäädännön alalla ja

2) velvoittamaan komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

⁸ — Mainittu alaviitteessä 6.

31. Komissio vaatii yhteisöjen tuomioistuinta

- 1) jättämään kanteen tutkimatta ja
- 2) velvoittamaan Ranskan tasavallan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

32. Komissio katsoo, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty. Suuntaviivat ei ole kansainvälinen sopimus. Niillä ei ole oikeusvaikutuksia, mistä syystä kyseessä ei ole EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen lainsäädäntötoimi.

33. Komissio kiistää sen, että komission jäsenten kollegio olisi missään vaiheessa hyväksynyt sopimuksen. Kyseessä on ainoastaan hallinnon tasolla tehty sopimus. Tästä syystä ei ole olemassa komission toimielimenä toteuttamaa kannekelpoista toimea.

34. Siltä varalta, että yhteisöjen tuomioistuin kuitenkin katsoisi, että komissio on toimielimenä sidottu suuntaviivoihin, kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset puuttuvat sen vuoksi, että sopimuksella ei ole oikeusvaikutuksia.

35. Komissio katsoo, että se kykenee toimivaltaansa ylittämättä sopimaan Yhdysvaltojen viranomaisten kanssa periaatteista tai suuntaviivoista. Komissio tosin kykenee vain perustamissopimuksessa nimenomaisesti mainituissa tapauksissa tekemään kansainvälisiä sopimuksia, joilla on oikeusvaikutuksia tai joissa annetaan sitoumuksia. Tästä ei kuitenkaan voida tehdä sitä vastakohtaispäätelmää, että komissio ei voisi tehdä käytännön tasolla sellaisia sopimuksia yhteistyöstä kolmansien maiden viranomaisten kanssa, joista ei johdu kansainvälisiä sitoumuksia. Komissio on toimivaltainen tekemään epävirallisia hallinnollisia sopimuksia Yhdysvaltojen toimivaltaisten hallintoviranomaisten kanssa. Se katsoo, että aloiteoikeus kattaa mahdollisuuden käydä kaikki sen tarpeellisia pitämät neuvottelut ennen kuin se valmistelee parlamentille ja neuvostolle ehdotuksen lainsäädäntötoimeksi.

36. Kansainvälisiä sopimuksia koskevassa oikeudessa annetaan komission käsityksen mukaan erittäin suuri merkitys sopimuspuolten tahdolle. Jo tilanteelle, jossa suuntaviivat on laadittu, ovat ominaisia puhtaasti poliittiset sopimukset, jotka eivät ole oikeudellisesti lainkaan velvoittavia. TEP sen enempää kuin toimintasuunnitelmaakaan eivät ole velvoittavia.

37. Paitsi asiayhteys, myös asiaa käsitelleiden edustajien virka-asema, sopimuksen tekemiseksi valittu menettelytapa samoin kuin siinä käytetty käsitteistö osoittavat sen, että suuntaviivat eivät ole velvoittavia.

Niitä ei ole hyväksytty virallisesti, eikä kumpikaan osapuoli ole allekirjoittanut niitä. Molemmat osapuolet ovat kaikissa yhteyksissä korostaneet, että tarkoituksena ei ole velvoittavien määräysten antaminen. Komissio viittaa erityisesti verbimuodon pitäisi ("should") ja passiivin preesensmuodon ("will") käyttöön käskymuodon ("shall") sijasta. Käytetyt verbimuodot ovat tyypillisiä sellaisille kansainvälisille toimenpiteille, jotka eivät ole velvoittavia. Tekstin missään kohdassa ei puhuta sopimuspuolista ("parties") vaan aina yksinomaan osapuolista ("sides"). Euroopan unionia ja Amerikan yhdysvaltoja ei myöskään nimitetä sopimuspuoliksi.

38. Myös suuntaviivojen rakenne osoittaa, että ne eivät ole velvoittavia. Niihin ei sisälly mitään voimaantuloa koskevia loppumääräyksiä eikä riitojen ratkaisemista koskevia sääntöjä. Ainoastaan seurantamekanismi mainitaan. Yksikään määräyksistä ei ole sellainen, että se voisi olla perusteena kummankaan osapuolen vastuulle kansainvälisen oikeuden perusteella.

39. Toisin kuin Ranskan hallitus, komissio katsoo, että tämän esiin tuomia muutoseikkoja ei voida tarkastella erillään suuntaviivojen sisällöstä. Sopimusta on pikemminkin arvioitava kokonaisuutena, ja siinä yhtey-

dessä valitulla muodolla on ratkaiseva merkitys. Muodosta ilmenee sopimuspuolten tahto laatia asiakirja, joka ei ole velvoittava.

40. Komissiota tukevaksi väliintulijaksi hyväksytty Yhdistynyt kuningaskunta käsittelee yksinomaan riitaan liittyviä aineellisoikeudellisia seikkoja. Kansainvälistä sopimusta tulkittaessa on sen mielestä otettava huomioon niiden olosuhteiden kokonaisuus, joiden vallitessa se on tehty. Ainoastaan tällä tavoin voidaan selvittää asiakirjan oikeudellinen merkitys.

41. Suuntaviivojen 18 ja 22 kohdan mukaiset valvonta ja seuranta ovat puhtaita aikomusten ilmaisuja. Niiden rikkominen ei missään tapauksessa merkitse vastuun syntymistä kummallekaan osapuolelle kansainvälisen oikeuden perusteella.

42. Sopimuksella ei rajoiteta myöskään komission aloiteoikeutta. Yhdysvaltojen viranomaisten kanssa käydyt neuvottelut, jotka eivät ole velvoittavia, kuuluvat Yhdistyneen kuningaskunnan hallituksen mukaan vielä komission aloiteoikeuden piiriin, koska komissio voi käyttää lainsäädäntötoimia valmistellessaan kaikkia mahdollisia tietolähteitä. Nimenomaan sen

vuoksi, että Amerikan yhdysvallat voisi riitauttaa Euroopan unionin määräykset WTO:n piirissä, on aivan erityisen tärkeää saada ennen määräysten antamista selvyys niistä mahdollisesti aiheutuvista kaupan esteistä.

IV Arviointi

A Kanteen tutkittavaksi ottaminen

43. Komissio katsoo, että kanteen tutkittavaksi ottamisen edellytykset eivät täyty. Ensinnäkään sen mielestä ei ole olemassa päätöstä, jolla komissio olisi antanut suuntaviivat toimielimenä, ja toiseksi suuntaviivoilla ei ole oikeusvaikutuksia, minkä vuoksi se ei ole EY 230 artiklassa tarkoitettu kannekelpoinen lainsäädäntötoimi.

44. EY 230 artiklan 1 kohdan mukaan yhteisöjen tuomioistuimien tutkii Euroopan parlamentin ja neuvoston yhdessä antamien säädösten sekä neuvoston, komission ja EKP:n säädösten laillisuuden, suosituksia ja lausuntoja lukuun ottamatta, samoin kuin Euroopan parlamentin sellaisten säädösten laillisuuden, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia suhteessa kolmansiin osapuoliin. Ranskan hallituksen kanne on tutkittava, mikäli suuntaviivoista sopiminen Yhdysvaltojen hallituksen kanssa on kyseisessä määräyksessä tarkoitettu komission säädös.

45. EY 230 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ”säädöksen” käsite kattaa kaikki toimenpiteet, joiden tarkoituksena on luoda oikeusvaikutuksia, niiden oikeudellisesta luonteesta tai muodosta riippumatta.⁹ Tämä ilmenee siitä, että suositukset ja lausunnot, jotka EY 249 artiklan 5 kohdan mukaan eivät ole velvoittavia, on jätetty määritelmän ulkopuolelle. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ainoastaan sellaiset toimenpiteet ovat kumoamiskelpoisia, joilla luodaan velvoittavia oikeusvaikutuksia.¹⁰

46. Komission oikeudenkäyntiväitteen vuoksi on seuraavassa tutkittava kaksi seikkaa. Ensimmäinen on selvitettävä, onko edes olemassa komission toimenpidettä. Vastauksen jälkeen on vielä esitettävä kysymys, onko tällä toimenpiteellä oikeusvaikutuksia, sillä se on ainoastaan siinä tapauksessa kumoamiskelpoinen.

47. Komission mielestä sopimus ei sido sitä toimielimenä, koska komission jäsenten kollegion päätös puuttuu. Tältä osin on todettava, että kollegio sai tiedon sopimuksesta 9.4.2002 pidetyssä kokouksessaan. Jo tältä osin voidaan katsoa, että komissio on hyväksynyt sopimuksen ja että tähän

9 — Asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971 (Kok. 1971, s. 263, 38–42 kohta, Kok. Ep. I, s. 553); asia 366/88, Ranska v. komissio, tuomio 9.10.1990 (Kok. 1990, s. I-3571, 8 kohta); edellä alaviitteessä 6 mainitussa asiassa Ranska v. komissio annetun tuomion 14 kohta ja asia C-58/94, Alankomaat v. neuvosto, tuomio 30.4.1996 (Kok. 1996, s. I-2169, 24 kohta).

10 — Asia 135/84, F. B. v. komissio, määräys 17.10.1984 (Kok. 1984, s. 3577, 6 kohta) ja asia C-50/90, Sunzest v. komissio, määräys 13.6.1991 (Kok. 1991, s. I-2917, 12 kohta).

hyväksymiseen sisältyy komission kollegion päätös. Mikäli komission kollegio olisi ollut sopimusta vastaan, sen olisi pitänyt ryhtyä toimenpiteisiin tietojen perusteella.

man puolesta, että toisin kuin komissio esittää, komission kollegio oli jopa nimenomaisesti hyväksynyt suuntaviivat.

48. Juuri päivävastaista on kuitenkin tapahtunut. Komission oman ilmoituksen mukaan kaupallisista kysymyksistä vastanneet komission jäsenet Liikanen ja Lamy jopa ilmoittivat 12.4.2002 lehdistölle sopimuksen tekemisestä. Tästä ilmenee, että komissio on hyväksynyt yksiköidensä menettelyn.

49. Tämän lisäksi 9.4.2002 pidetyssä komission istunnossa päätettiin kyseisestä istunnosta laaditun pöytäkirjan mukaan siitä, että Amerikan yhdysvaltojen kanssa sovittaisiin suuntaviivoista seuraavassa Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välisessä huippukokouksessa 2.5.2002, ja hyväksyttiin tarpeelliset täytäntöönpanotoimenpiteet, jotka oli toteutettava ja jotka todettiin komission jäsenen Liikasen muistiossa.¹¹ Nämä seikat puhuvat sen oletta-

50. Vaikka vedottaisiinkin siihen, että kollegio ei ole hyväksynyt suuntaviivoja, komission vastaväite on mielestäni jätettävä huomiotta sen vuoksi, että se koskee komission puhtaasti sisäistä ongelmaa. Se, kuka saa toimia komission puolesta kolmansiin nähden ja kuka ei, määräytyy työjärjestyksen ja muiden toimivallan jakoa koskevien komission määräysten mukaisesti. Niiden oikeudellisten näkemysten perusteella, joita on esitetty valtiosopimus-oikeutta koskevan 23 päivänä toukokuuta 1969 tehdyn Wienin yleissopimuksen (jäljempänä vuoden 1969 Wienin yleissopimus) 46 artiklassa¹² ja valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen välistä tai kansainvälisten järjestöjen välistä sopimusoikeutta koskevan 21 päivänä maaliskuuta 1986 tehdyn Wienin yleissopimuksen (jäljem-

11 — Vrt. 9.4.2002 pidetystä istunnosta 17.4.2002 laadittu pöytäkirja (PV(2002) 1562 lopullinen), joka löytyy www-sivulta www.europa.eu.int/comm/secretariat_general/meeting/archives_en.htm. Englanninkielisenä teksti on seuraava: "The Commission took note of the agreement reached at technical level between the Community and the United States on guidelines for regulatory cooperation and transparency (SEC(2002) 386/2), which would be ratified by means of political declarations by both parties at the next EU/US summit on 2 May. It took note of the conditions for implementation of these guidelines as set out in the note distributed by Mr LIIKANEN (SEC(2002) 386)." Ranskankielinen versio kuuluu seuraavasti: "La Commission prend acte de l'accord intervenu, au niveau technique, entre la Communauté et les Etats-Unis sur des lignes directrices sur la coopération et la transparence en matière de régulation (SEC(2002) 386/2) qui seront entérinées, par la voie de déclarations politiques des deux parties, lors du prochain sommet UE/Etats-Unis le 2 mai 2002. Elle prend note des conditions de mise en oeuvre de ces lignes directrices telles que reprises dans la note diffusée par M. LIIKANEN (SEC(2002) 386)."

12 — Vuoden 1969 Wienin yleissopimuksen 46 artiklan sanamuoto on seuraava:

"1. Valtio ei voi mitätöidäkseen antamansa suostumuksen vedota siihen, että sen suostumus valtiosopimuksen noudattamiseen on ilmaistu loukkaamalla sen sisäisen oikeuden määräyksiä, jotka koskevat toimivaltaa valtiosopimusten tekemiseen, ellei loukkaus ole ilmeinen ja koske sen merkitykseltään perusluonteista sisäisen oikeuden säädöstä.

2. Loukkaus on ilmeinen, mikäli se on puolueettomasti katsoen selvä jokaiselle valtiolle, joka itse menetteli asiassa tavanmukaisen käytännön mukaisesti ja vilpittömässä mielessä."

pänä vuoden 1986 Wienin yleissopimus),¹³ joka ei vielä ole tullut voimaan, 7 artiklan 3 kohdan b alakohdassa, on pidettävä lähtökohtana sitä, että sillä, että edustusvaltuutus mahdollisesti puuttuu toimieliimen sisällä, ei ole merkitystä, mikäli edustajana toimivalta henkilöltä ei selvästi puutu toimivalta, ja tämä on myös amerikkalaisten neuvottelukomppaneiden havaittavissa. Nyt käsiteltävässä asiassa ei selvästikään voi olla kyse toimivallan puuttumisesta, kun toimivaltaiset komission yksiköt ovat neuvotelleet vuosikautia Yhdysvaltojen viranomaisten kanssa. Komission edustajien toimenpiteet sitovat näin ollen komissiota toimieliimenä. Kyseessä on siten komission toimenpide.

51. Tästä syystä seuraavassa on tutkittava, onko komission toimenpiteellä, joka on toteutettu suuntaviivoista sopimisesta tehtynä päätöksenä, oikeusvaikutuksia. Komissio kiistää tämän vedoten siihen, että suuntaviivat eivät ole velvoittavia.

52. Kuten edellä on jo todettu, EY 230 artiklan 1 kohta käsittää ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joilla on oikeusvaikutuksia. Toimenpiteet, joiden vaikutukset ovat puhtaasti hallinnonsisäisiä, eivät kuulu tuomioistuINVALVONNAN piiriin. Niillä ei luoda oikeuksia eikä velvoitteita kolman-

sille henkilöille, eivätkä ne siten ole velvoitteita luovia toimenpiteitä, jotka voitaisiin riitauttaa kumoamiskanteella.¹⁴ Oikeuskäytännön mukaan ei voida riitauttaa myöskään sellaisia toimenpiteitä, joilla halutaan ainoastaan vapaaehtoisesti yhteensovittaa elimen myöhempiä päätöksiä.¹⁵

53. Aluksi on viitattava komission väitteeseen, jonka mukaan suuntaviivojen velvoittavuuden puuttuminen ilmeni jo siitä, että osapuolet eivät ole allekirjoittaneet sitä. Vuoden 1969 Wienin yleissopimuksen ja vuoden 1986 Wienin yleissopimuksen mukaan sopimuksia voidaan hyväksyä muutenkin kuin allekirjoittamalla tai ratifioimalla. Niiden hyväksyminen riittää, kuten erityisesti vuoden 1969 Wienin yleissopimuksen 11 artiklasta¹⁶ ja sitä seuraavista artikloista sekä vuoden 1986 Wienin yleissopimuksen 11 artiklasta¹⁷ ja sitä seuraavista artikloista ilmenee. Tahto tulla sidotuksi sopimukseen voidaan ilmaista missä tahansa muodossa. Kirjallinen muoto ei missään tapauksessa ole ainoa mahdollinen muoto.

14 — Edellä alaviiteessä 9 mainitussa asiassa Ranska v. komissio annettu tuomio, ks. 9 kohta virkasääntöjen osalta.

15 — Edellä alaviiteessä 9 mainitussa asiassa Alankomaar v. neuvosto annetun tuomion 25–27 kohta, joissa käsitellään tiedonsaantioikeutta neuvoston ja komission asiakirjoista koskevia käytäntösääntöjä (93/730/EY) (EYVL L 340, s. 41).

16 — Vuoden 1969 Wienin yleissopimuksen 11 artiklan sanamuoto on seuraava: "Valtion suostuminen valtiosopimuksen noudattamiseen voidaan ilmaista allekirjoittamalla, vaihtamalla valtiosopimuksen muodostavat asiakirjat, ratifioimalla, hyväksymällä, liittymällä tai muulla tavalla, jos niin on sovittu."

17 — Vuoden 1986 Wienin yleissopimuksen 11 artiklan 2 kohdan sanamuoto on seuraava: "Kansainvälisen järjestön suostuminen sopimuksen noudattamiseen voidaan ilmaista allekirjoittamalla, vaihtamalla valtiosopimuksen muodostavat asiakirjat, virallisella vahvistamistoimella, hyväksymällä, liittymällä tai muulla tavalla, jos niin on sovittu."

13 — Vuoden 1986 Wienin yleissopimuksen 7 artiklan 3 kohdan sanamuoto on seuraava:

— "Henkilön katsotaan edustavan kansainvälistä järjestöä sopimuksen tekstiä hyväksyessään tai todistusvoimaiseksi tehtäessä taikka ilmaistessa järjestön suostumus sopimuksen noudattamiseen, jos:

a) hän esittää asianmukaisen valtakirjan; tai
b) olosuhteista ilmenee, että kyseisten valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen tarkoituksena on pitää tätä henkilöä niiden edustajana kysymyksessä olevassa asiassa valtakirjaa vaatimatta."

54. Tästä syystä on tutkittava sopimuksen sisältöä. Tältä osin on aluksi todettava, että se, että suuntaviivoissa ei määrätä seuraamuksista niiden noudattamatta jättämisen varalta, menettelytavoista riitojen ratkaisemiseksi eikä vastuusta niitä tapauksia varten, joissa suuntaviivoja ei noudateta, ei — toisin kuin komissio väittää — merkitse sitä, että niitä ei voitaisi siitä huolimatta pitää velvoittavana asiakirjana, koska tässä tilanteessa ei ole kysymys sellaisista osatekijöistä, jotka olisivat sopimuksen velvoittavan vaikutuksen kannalta välttämättömiä. Seuraamuksia koskevan nimenomaisen määräyksen puuttumisella ei ole merkitystä, koska kansainvälisen sopimuksen osalta pätee *pacta sunt servanda* -periaate.¹⁸ Siltä osin kuin kyseessä on velvoittava kansainvälinen sopimus eikä suuntaviivoissa määrätä asiasta nimenomaisesti, on lisäksi sovellettava yleistä kansainvälisen oikeuden periaatetta kansainvälisen oikeuden oikeussubjektien vastuusta.

55. Suuntaviivoissa vahvistetaan säännöt ja menettelytavat, joita toisaalta Yhdysvaltojen liittovaltion viranomaisten ja toisaalta komission lainsäädännöstä vastaavat yksiköt (”regulators”) pyrkivät vapaaehtoisesti mahdollisimman pitkälle soveltamaan (suuntaviivojen 7 kohta). Kyse on siltä osin viranomaisten vastavuoroisesta tiedottamisesta ja neuvottelemisesta samoin kuin suurelle yleisölle tiedottamisesta (suuntaviivojen 4 kohta) valmisteltaessa ja laadittaessa määräyksiä, jotka saattavat aiheuttaa TBT:ssä tarkoitettuja kaupan esteitä

(suuntaviivojen 8 kohta). Tällä tavoin pyritään mahdollisuuksien mukaan poistamaan kaupan esteet ja kaiken kaikkiaan edistämään kaupankäyntiä (suuntaviivojen 4 kohdan viimeinen virke).

56. Toiminnalliset ja menettelylliset velvoitteet voivat lähtökohtaisesti olla kansainvälisen sopimuksen kohteena.¹⁹ Suuntaviivojen mainitussa 7 kohdassa viitataan nimenomaisesti siihen, että toimivaltaiset viranomaiset soveltavat suuntaviivoja vapaaehtoisesti (”intend to apply on a voluntary basis”). Sitä, että suuntaviivat eivät ole velvoittavia, korostaa lisäksi verbimuodon ”should” käyttö, sillä se voidaan kääntää ilmaisulla ”pitäisi”. Kansainvälisiä sopimuksia koskevalle käytännölle on ominaista, että sitovista velvoitteista käytetään yleensä muotoa ”shall” (täytyy), kun sitä vastoin verbejä ”should” ja ”may” (voida/saada) käytetään vain sovittaessa sellaisista velvoitteista, jotka eivät ole sitovia. Suuntaviivoissa vahvistettujen vastavuoroista tiedottamista ja suurelle yleisölle tiedottamista koskevien velvoitteiden osalta on käytetty ”should”-verbimuotoa (vrt. erityisesti 5 kohta ja 10–17 kohta). Myös tämä viittaa siihen, että suuntaviivat eivät ole velvoittavia.

57. Ainoastaan VI jakson menettelykysymysten yhteydessä käytetään verbimuotoa ”will”. Verbimuotoa ”will” käytetään har-

18 — Vrt. tältä osin julkisasiamies Tesauron asiassa C-327/91, Ranska v. komissio, 16.12.1993 antama ratkaisuehdotus (Kok. 1994, s. I-3641, erityisesti s. I-3643, Kok. Ep. XVI, s. I-47, 21 kohta).

19 — Vrt. julkisasiamies Tesauron edellä alaviiteessä 18 mainitussa asiassa antaman ratkaisuehdotuksen 20 kohta.

vemmin kansainvälisissä sopimuksissa. Tästä syystä on vaikea antaa sille yksiselitteistä merkitystä. Siinäkin tapauksessa, että haluttaisiin ajatella, että kyseisen verbimuodon käyttäminen merkitsisi voimakkaampaa velvoittavuutta, kuten Ranskan hallitus katsoo, on kuitenkin otettava huomioon suuntaviivojen 7 kohdan nimenomainen toteamus siitä, että suuntaviivojen soveltaminen on vapaaehtoista. Tätä yleisluontoista toteamusta ei voida jättää huomiotta myöskään tulkittaessa verbimuotoa "will". Menettelykysymysten yhteydessä käytetyn kielellisen muodon perusteella ei näin ollen voida päätellä mitään suuntaviivojen velvoittavuudesta.

58. Myös tavoitteet, joihin suuntaviivoilla pyritään, viittaavat siihen, että sopimus ei ole velvoittava. Yhtenä tavoitteena on esimerkiksi antaa viranomaisille tilaisuus ("opportunity") tukea toista "osapuolta" omilla merkittävillä kannanotoilla/huomautuksilla ja mahdollisuus siihen, että nämä kannanotot otetaan huomioon ("possibility to obtain reasonable consideration") (suuntaviivojen 4 c kohta). "Tilaisuus" huomautusten esittämiseen ja "mahdollisuus" siihen, että ne otetaan huomioon, ovat ilmaisuja, joiden perusteella ei voida vaatia mahdollisesti esitettyjen väitteiden huomioon ottamista. Myös tämä viittaa siihen, että suuntaviivat eivät ole velvoittavia.

59. Sopimuksen sanamuodon ja tavoitteiden lisäksi on otettava huomioon vielä asiayhteys, jossa suuntaviivoista on sovittu. Kuten niiden johdanto-osasta ilmenee, ne on laadittu Lontoossa toukokuussa 1998 pidetyn huippukokouksen aikana luodun transatlanttisen talouskumppanuuden yhteydessä. Tämä kumppanuus ei liity velvoittavaan kansainväliseen sopimukseen, vaan se on jo vuonna 1955 sovittuun uuteen transatlanttiseen toimintaohjelmaan (New Transatlantic Agenda) liittyvä poliittinen sopimus. Tämä ei tosin merkitse sitä, etteivätkö osapuolet voisi tehdä TEP:n yhteydessä velvoittavaa sopimusta. Tämä asiayhteys on kuitenkin indisio siitä, että kyseessä on poliittinen vuoropuhelu, jolla pyritään yleisesti yhteistyön edistämiseen kaupallisissa kysymyksissä. Näin ollen myös suuntaviivoja voitaneen pitää poliittisena sopimuksena eikä oikeudellisesti sitovana asiakirjana.

60. Tämä seikka vahvistetaan edellä mainitussa 9.4.2002 pidetystä komission istunnosta laaditussa pöytäkirjassa. Siinä todetaan komission aikomus hyväksyä suuntaviivat seuraavassa Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välisessä huippukokouksessa poliittisilla julkilausumilla.²⁰

61. Suuntaviivojen sanamuoto, tavoitteet ja asiayhteys ovat peruste pitää niitä

toimenpiteenä, jolla pyritään ainoastaan yhteensovittamaan vapaaehtoisesti myöhempiä Yhdysvaltojen liittohallituksen toimivaltaisten elinten ja komission päätöksiä, joita ne tekevät lainsäädäntöaloitteita laatiessaan, samalla tavoin kuin neuvoston ja komission sopimilla käytännesäännöillä, jotka koskevat tiedonsaantioikeutta asiakirjoista. Asiassa Alankomaat vastaan neuvosto annetun tuomion²¹ perusteella on näin ollen tässä selvityksessä katsottava, että suuntaviivat eivät ole velvoittava lainsäädäntötoimi.

62. Tällainen tulkinta suuntaviivoista vastaa myös komission tehtävää. EY 211 artiklan kolmannen luetelmakohdan mukaan sen tehtävänä on osallistua neuvoston ja parlamentin päätöksentekoon. Tämä tapahtuu ensisijaisesti antamalla asetus-, direktiivi- ja päätösehdotuksia. Näitä ehdotuksia laatiessaan komissio joutuu neuvottelemaan sellaisten eri intressiryhmien kanssa, joihin suunniteltu lainsäädäntö saattaa vaikuttaa, ja selvittämään mahdollisimman kattavasti asiayhteyden, johon liittyen lainsäädäntöä ehdotetaan. Ei ole mitään syytä, miksi se ei aineistoa kerätessään saisi neuvotella myös kolmansien valtioiden hallitusten kanssa. Tällainen ajatusten- ja kokemustenvaihto on omiaan erityisesti kauppapolitiikan alalla sellaisten kauppakonfliktien välttämiseksi, jotka saataisivat mahdollisesti johtaa riitojen selvittämiseen WTO:n piirissä. Mikäli komissio

tekee tässä tarkoituksessa sopimuksia jotta taakseen neuvottelut tietyille säännellyille urille, se pikemminkin käyttää omaa aloiteoikeuttaan kuin rajoittaa sitä. Niissä vahvistetaan keinoja ja tapoja, joiden ansiosta komissio voi käyttää aloiteoikeuttaan järkevällä tavalla.

63. Kun komissio tekee tällaisia sopimuksia, joilla säännellään vastavuoroisiin neuvotteluihin liittyviä menettelytapoja, saattaa mahdollisesti syntyä menettelyyn liittyviä velvoitteita, kuten että komission lainsäädäntöhankkeista on esimerkiksi ilmoitettava Yhdysvaltojen hallitukselle. Tämä ei kuitenkaan merkitse sitä, että vastavuoroisesti neuvottelevilla viranomaisilla tai yksiköillä olisi vastuu sisällöstä. Vaikka Yhdysvaltojen hallitus esittäisi komission kanssa käytävissä neuvotteluissa huomattavia vastaväitteitä esimerkiksi asetusehdotuksesta, mikään ei kuitenkaan estäisi komissiota esittämästä ehdotusta parlamentille ja neuvostolle. Suuntaviivoihin ei sisälly mitään esitettyjen vastaväitteiden tutkimista pidemmälle menevää veloitetta toisen osapuolen esittämien huomautusten huomioon ottamiseen sillä tavoin, että toimivaltaiset elimet eivät kykenisi hylkäämään niitä ja jättämään niitä huomiotta. Myös tämä viittaa siihen, että suuntaviivoja on pidettävä pelkästään menettelykysymyksiin rajoittuvana asiakirjana, jolla säännellään kahden hallinto- viranomaisen välistä yhteystyötä ja josta ei johdu aineellisoikeudellisia velvoitteita.

21 — Mainittu alaviitteissä 9 ja 15.

64. Näin ollen ei vaikuta asianmukaiselta pitää nyt käsiteltäviä suuntaviivoja hallinnollisen sopimuksen oikeudelliseen käsitteeseen kuuluvina. Komission esitys voitaisiin ymmärtää tällä tavoin, kun se korostaa, että sopimus on tehty hallintoviranomaisten välillä niiden toimivallan rajoja ylittämättä ja erityisesti niiden aloiteoikeuden mukaisesti. On todettava, että EY:n perustamissopimuksessa ei mainita hallinnollisia sopimuksia.²² Näin ollen on täysin epävarmaa, onko komissio ylipäänsä toimivaltainen tekemään tällaisia sopimuksia muissa kuin perustamissopimuksessa, kuten esimerkiksi EY 302 artiklassa, nimenomaisesti mainituissa tapauksissa.

65. Julkisasiamies Tesauro on käsitellyt kysymystä, voiko komissio tehdä hallinnollisia sopimuksia, asiassa Ranska vastaan komissio antamassaan ratkaisuehdotuksessa, joka koski komission ja Amerikan yhdysvaltojen välistä sopimusta kilpailuoikeuden soveltamisesta. Hän totesi, että hallinnollinen sopimus on käytännössä kehitetty oikeudellinen käsite.²³ Hän hylkäsi komission väitteen, jonka mukaan EY 300 artiklassa (aiemmin EY:n perustamissopimuksen 228 artikla) annettaisiin komissiolle yleinen toimivalta tehdä hallinnollisia sopimuksia.²⁴ Myöskään komis-

sion käytäntö tehdä tosiasiallisesti sopimuksia kolmansien maiden kanssa ei voi olla komission toimivallan perusteena, koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan toimielimen käytäntö ei yksistään voi olla ennakkotapaus, joka voisi sitoa yhteisöä asianmukaisen oikeudellisen perustana.²⁵

66. Vaikka hyväksyttäisiinkin se, että täytäntöönpanoviranomainen on periaatteessa toimivaltainen tekemään myös ns. hallinnollisia sopimuksia, on vielä pohdittava sitä, onko komission katsottava olevan tällainen "täytäntöönpanoviranomainen". Kansainvälisten sopimusten tekemistä koskevan EY 300 artiklan 2 kohdan mukaan kansainvälisen sopimuksen tekemistä koskeva täytäntöönpanotehtävä kuuluu neuvostolle eikä komissiolle. Tätä perustamissopimuksella luotua toimielinten välistä tasapainoa, johon kuuluu vielä myös Euroopan parlamentin kuuleminen tai sen antama suostumus, horjutettaisiin tuntuvasti, mikäli komissio rinnastettaisiin yleisesti jäsenvaltioiden hallituksiin, jotka ovat toimivaltaisia tekemään hallinnollisia sopimuksia.²⁶ Myös tältä osin vaikuttaa epä-

22 — Täydennettäköön, että Saksan perustuslain 59 §:n 2 momentissa mainitaan nimenomaisesti hallinnolliset sopimukset.

23 — Edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa Ranska v. komissio annetun ratkaisuehdotuksen 22 kohta.

24 — Edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa Ranska v. komissio annetun ratkaisuehdotuksen 25–27 kohta.

25 — Edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa Ranska v. komissio annetun ratkaisuehdotuksen 28 ja 29 kohta. Vrt. myös alaviitteessä 6 mainittu kyseisessä asiassa annettu tuomio (36 kohta).

26 — Ks. vastaavasti edellä alaviitteessä 18 mainitussa asiassa Ranska v. komissio annetun ratkaisuehdotuksen 33 ja 34 kohta. Vrt. myös alaviitteessä 6 mainittu kyseisessä asiassa annettu tuomio (28 kohta).

asianmukaiselta yrittää luonnehtia nyt käsiteltävää suuntaviivoista tehtyä sopimusta hallinnolliseksi sopimukseksi.

nen päättämään suuntaviivoista, ja toiseksi sitä, että suuntaviivoilla rajoitetaan komission aloiteoikeutta lainsäädäntöasioissa.

67. Lopuksi on kuitenkin myös hallinnollisen sopimuksen osalta vielä selvitettävä, onko sillä oikeusvaikutuksia. Se on näet ainoastaan siinä tapauksessa kannekelpoinen lainsäädäntötoimi. Kuten edellä on todettu, suuntaviivat eivät sisältönsä, tavoitteidensa ja sen asiayhteyden, jossa niistä on neuvoteltu, perusteella ole velvoittavia. Näin ollen on katsottava, että suuntaviivoissa ei anneta velvoittavia määräyksiä eikä niillä näin ollen ole oikeusvaikutuksia. Koska kannekelpoista lainsäädäntötoimea ei ole, kanne on siten jätettävä tutkimatta.

1. Komission toimivalta päättää suuntaviivoista

69. Ranskan hallitus katsoo, että komissio ei ole lähtökohtaisesti toimivaltainen tekemään kansainvälisiä sopimuksia. EY 300 artiklassa varataan tämä toimivalta neuvostolle.

70. Tähän on lähtökohtaisesti yhdyttävä. Kuten edellä jo todettiin, EY 300 artikla ilmaisee toimielinten eli parlamentin, neuvoston ja komission välisen tasapainon. Komission tehtävänä on siinä yhteydessä pääsääntöisesti vain tarvittavien neuvotte- lujen aloittaminen (EY 300 artiklan 1 kohta). Yhteisön sopimukset tekee neuvosto sen jälkeen kun parlamentti on osallistunut menettelyyn kulloinkin edellytetyllä tavalla.

B *Kanteen perusteltavuus*

68. Sen tilanteen varalta, että yhteisöjen tuomioistuin ei yhtyisi tähän näkemykseeni, käsittelen toissijaisesti seuraavassa lyhyesti molempia aineellisoikeudellisia perusteita, jotka Ranskan hallitus on esittänyt: ensin näkin sitä, että komissio ei ole toimivaltai-

71. Komissiolla on ainoastaan poikkeuksellisesti oikeus tehdä sopimuksia. Tilanne on tällainen silloin kun neuvosto on anta-

nut sille erityisen valtuutuksen siihen (EY 300 artiklan 4 kohta), tai muissa perustamissopimuksessa, esimerkiksi EY 302 artiklassa, mainituissa tapauksissa. Toimielinten välisen tasapainon säilyttämistä koskevan vaatimuksen vuoksi komissiolla ei tämän perusteella voida katsoa olevan yleistä oikeutta sopimusten tekemiseen.

72. Edellä esitetyistä syistä on hylättävä se oletamus, että komissio voisi tehdä hallinnollisia sopimuksia muiden hallitusten kanssa.

73. Mikäli suuntaviivoilla olisi oikeusvaihtokutsia, neuvoston pitäisi näin ollen hyväksyä ja antaa ne. Komissio ei olisi ollut tähän toimivaltainen, mistä syystä yhteisön lainsäädäntötoimi, jolla komissio on hyväksynyt suuntaviivat, pitäisi kumota.

tamisena. Kuten jo kanteen tutkittavaksi ottamista käsitellessäni totesin, komission on aloiteoikeuttaan käyttäessään kuitenkin tutkittava kattavasti olosuhteet, joissa lainsäädäntöehdotus annetaan. Sen on neuvoteltava kaikkien intressiryhmien kanssa selvittääkseen lainsäädännön välttämättömyyden ja sen mahdolliset vaikutukset, ennen kuin se laatii ehdotuksen parlamentille ja neuvostolle. Ei ole mitään syytä, miksi komissio ei voisi neuvotella siinä yhteydessä kolmansien maiden hallitusten kanssa, varsinkaan kun Yhdysvallat voisi vaatia WTO:n yhteydessä, että teknisten määräysten, jotka ovat Yhdysvaltojen viranomaisten kanssa suuntaviivojen mukaan käytävien neuvottelujen kohteena, yhteensopivuus TBT-sopimuksen kanssa olisi tutkittava. Neuvotteluja Yhdysvaltojen viranomaisten kanssa voidaan siten pitää toimenpiteenä, jolla vältetään paitsi kaupalliset konfliktit, myös oikeudelliset konfliktit WTO:n yhteydessä. Tältä osin on olemassa suorastaan velvollisuus keskustella amerikkalaisten kauppakumppanien kanssa mielenkiinnon kohteena olevasta lainsäädännöstä aiheutuvista vaikutuksista ennen kuin sitä koskeva ehdotus annetaan Euroopan lainsäätäjille. Näin ollen komission aloiteoikeutta ei voida katsoa loukatun.

2. Komission aloiteoikeuden rajoittaminen

V Oikeudenkäyntikulut

74. Ranskan hallitus pitää suuntaviivojen antamista komission aloiteoikeuden rajoit-

75. Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan ensimmäisen

alakohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Ranskan tasavalta on hävinnyt asian, se on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut komission vaatimusten mukaisesti.

VI Ratkaisuehdotus

76. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin antaisi seuraavan ratkaisun:

- 1) Kanne hylätään.

- 2) Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.