

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN LAUSUNTO 1/08 (suuri jaosto)

30 päivänä marraskuuta 2009

Sisällys

Lausuntopyynnön asiayhteys	I - 11139
GATS-sopimus	I - 11139
Tehtäviksi ehdotettujen sopimusten tarkoitus ja tausta	I - 11147
Kyseessä olevien sopimusten muoto ja sisältö	I - 11150
Lausuntopyyntö	I - 11153
Jäsenvaltioiden ja toimielinten kirjalliset huomautukset	I - 11154
Lausuntopyynnössä esitettyjen kahden kysymyksen jäsentäminen ja niiden käsittelyjärjestys	I - 11154
Ensimmäinen kysymys	I - 11154
Toinen kysymys	I - 11161
EY 133 artiklan 6 kohdan toinen alakohta	I - 11161
EY 71 artikla ja EY 80 artiklan 2 kohta	I - 11165
Yhteisöjen tuomioistuimen kannanotto	I - 11168
Kyseessä olevien sopimusten tarkoitus	I - 11168
Yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen kysymysten kohde ja niiden käsittelyjärjestys	I - 11170
Yhteisön toimivalta tehdä kyseessä olevat sopimukset ja tätä tekemistä koskevat oikeusperustat	I - 11172
Yhteistä kauppapolitiikkaa koskevan EY 133 artiklan 1 ja 5 kohdan käyttö	I - 11173
I - 11134	

EY 300 ARTIKLAN 6 KOHDAN NOJALLA ANNETTU LAUSUNTO

EY 133 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan käyttö ja jäsenvaltioiden osallistuminen
kyseessä olevien sopimusten tekemiseen I - 11175

Yhteistä liikennepolitiikkaa koskevien EY 71 artiklan ja EY 80 artiklan 2 kohdan käyttö I - 11181

Lausuntomenettelyssä 1/08,

jossa on kyse EY 300 artiklan 6 kohtaan perustuvasta lausuntopyynnöstä, jonka
Euroopan yhteisöjen komissio on esittänyt 18.2.2008,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (suuri jaosto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat J. N. Cunha
Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, R. Silva de Lapuerta ja C. Toader sekä tuomarit
C. W. A. Timmermans, K. Schiemann (esittelevä tuomari), J. Malenovský, T. von
Danwitz ja A. Arabadjiev,

kirjaaja: yksikönpäällikkö M.-A. Gaudissart,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 10.2.2009 pidetyssä istunnossa esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

- Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään E. White, M. Huttunen ja L. Prete,

- Tšekin hallitus, asiamiehenään M. Smolek,

- Tanskan hallitus, asiamiehenään C. Pilgaard Zinglensen,

- Saksan hallitus, asiamiehinään M. Lumma ja N. Graf Vitzthum,

- Kreikan hallitus, asiamiehinään A. Samoni-Rantou, S. Chala ja G. Karipsiadis,

- Espanjan hallitus, asiamiehenään N. Díaz Abad,

- Irlanti, asiamiehenään D. J. O'Hagan, jota avustavat A. Collins ja M. Collins, SC,

- Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus, asiamiehenään I. Rao, jota avustaa barrister A. Dashwood,

- Euroopan parlamentti, asiamiehinään R. Passos ja D. Gauci,

- Euroopan unionin neuvosto, asiamiehinään J.-P. Hix ja R. Liudvinaviciute-Cordeiro,

kuultuaan 3.6.2009 pidetyssä suljetussa istunnossa ensimmäistä julkisasiamiestä E. Sharpstonia sekä julkisasiamiehiä D. Ruiz-Jarabo Colomer, J. Kokott, M. Poirares Maduro, P. Mengozzi, Y. Bot, J. Mazák ja V. Trstenjak,

on antanut seuraavan

lausunnon

- 1 Pyyntö koskee sitä, onko Euroopan yhteisöllä jaettu vai yksinomainen toimivalta, ja sitä asianmukaista oikeusperustaa, jota on käytettävä, kun tehdään tiettyjen Maailman kauppajärjestön (WTO) jäsenten kanssa sopimuksia, joilla on tarkoitus muuttaa yhteisön ja sen jäsenvaltioiden erityisten sitoumusten listoja palvelukaupan yleissopimuksen (GATS) mukaisesti.

- 2 EY 300 artiklan 6 kohdassa määrätään seuraavaa: ”Euroopan parlamentti, neuvosto, komissio tai jäsenvaltio voi hankkia yhteisön tuomioistuimen lausunnon siitä, onko suunniteltu sopimus sopusoinnussa tämän sopimuksen määräysten kanssa. Jos yhteisön tuomioistuimen lausunto on kielteinen, sopimus voi tulla voimaan vain Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 48 artiklassa määrätyn edellytyksin.”

Lausuntopyynnön asiayhteys

GATS-sopimus

- 3 Neuvosto hyväksyi Uruguayn kierroksen monenvälisissä kauppaneuvotteluissa (1986–1994) laadittujen sopimusten tekemisestä Euroopan yhteisön puolesta yhteisön toimivaltaan kuuluvissa asioissa 22.12.1994 tekemällään päätöksellä 94/800/EY (EYVL L 336, s. 1) WTO:n perustamissopimuksen sekä tämän sopimuksen liitteissä 1–3 olevat sopimukset, joihin kuuluu GATS-sopimus.
- 4 GATS-sopimuksen I artiklan 2 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Tämän sopimuksen tarkoitusta varten palvelukauppa on määritelty palvelun tarjoamiseksi

- a) jäsenen alueelta toisen jäsenen alueelle [(jäljempänä toimitusmuoto 1)];

- b) jäsenen alueella toisen jäsenen palvelun kuluttajalle [(jäljempänä toimitusmuoto 2)];

- c) jäsenen palvelujen tarjoajan toimesta toisen jäsenen alueella tapahtuvan kaupallisen läsnäolon välityksellä [(jäljempänä toimitusmuoto 3)];

- d) jäsenen palvelujen tarjoajan toimesta toisen jäsenen alueella tapahtuvan jäsenen luonnollisten henkilöiden läsnäolon välityksellä [(jäljempänä toimitusmuoto 4)].”

5 GATS-sopimuksen V artiklassa, jonka otsikkona on ”Taloudellinen yhdentyminen”, määrätään seuraavaa:

”1. Tämä sopimus ei estä jäsentä olemasta osallisena tai tekemästä sopimusta, joka vapauttaa palvelukauppaa sopimukseen osallisten välillä tai kesken edellyttäen, että sellainen sopimus [täyttää tietyt edellytykset].

--

5. Mikäli 1 kohdassa tarkoitettua sopimusta tehtäessä, laajennettaessa tai muutettaessa merkittäväällä tavalla jäsen aikoo peruuttaa tai muuttaa erityistä sitoumusta tavalla, joka on ristiriidassa sen listassa olevien ehtojen kanssa, jäsenen on annettava vähintään 90 päivää ennen muutosta tai sitoumuksen peruuttamista ennakkoilmoitus ja XXI artiklan 2, 3 ja 4 kohdissa säädettyjä menettelytapoja on noudatettava.

– –”

- 6 GATS-sopimuksen III osaan, jonka otsikkona on ”Erityiset sitoumukset”, sisältyvässä XVI artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jokaisen jäsenen tulee sallia markkinoillepääsy toisen jäsenen palveluille ja palvelujen tarjoajille I artiklassa mainituin toimitusmuodoin vähintäänkin sen erityisiä sitoumuksia koskevassa listassa sovituin ja eriteltyin ehdoin, rajoituksin ja edellytyksin – –

2. Palvelualoilla, joilla on tehty markkinoillepääsytoumuksia, on toimenpiteet, joita jäsen ei saa ylläpitää tai hyväksyä alueellisesti tai koko alueellaan, ellei toisin ole mainittu sen erityisiä sitoumuksia koskevassa listassa, määriteltä seuraavasti:

- a) palvelujen tarjoajia koskevat määrälliset rajoitukset, joko lukumääräisten kiintiöiden, monopoliin, yksinomaisten palvelujen tarjoajien tai tarveharkinnan muodossa;
- b) rajoitukset koskien palveluliiketoimien tai varojen kokonaisarvoa lukumääräisten kiintiöiden tai tarveharkinnan muodossa;

- c) rajoitukset liittyen palveluliiketoimien kokonaismäärään tai palvelutuotannon kokonaismäärään määrättyjen lukumääraisten yksikköjen muodossa määrärajoituksina tai tarveharkintana;

- d) rajoitukset lukumääräisen määrärajoituksen tai tarveharkinnan muodossa koskien luonnollisten henkilöiden kokonaismäärää, jotka voidaan palkata tietylle palvelualalle tai jotka palvelujen tarjoaja saa palkata ja jotka ovat tarpeellisia ja liittyvät suoranaisesti määrätyn palvelun tarjontaan;

- e) toimenpiteet, jotka rajoittavat tai vaativat tietynlaista oikeushenkilön muotoa tai yhteisyritystä, jotta palvelujen tarjoaja voi tarjota palvelun; ja

- f) rajoitukset koskien ulkomaisen pääoman määrää, joko prosentuaalisen ulkomaisen osakkeen omistuksen enimmäismäärän muodossa tai yksittäisen tai yhteenlas- ketun ulkomaisen investoinnin kokonaismäärän muodossa.”

7 GATS-sopimuksen XVII artiklan 1 kohdassa määrätään seuraavaa:

”Palvelualoilla, jotka on kirjattu erityisten sitoumusten listaan, siinä mainituin edellytyksin ja rajoituksin, jokaisen jäsenen on myönnettävä toisen jäsenen palveluille ja palvelujen tarjoajille kaikkien palvelujen tarjoamiseen vaikuttavien toimenpiteiden osalta vähintään yhtä hyvä kohtelu kuin se myöntää omille vastaaville palveluille ja palvelujen tarjoajille – –”

8 GATS-sopimuksen XX artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Jäsenen on kirjattava listaan erityiset sitoumuksensa, joihin se velvoittautuu tämän sopimuksen III osan mukaisesti. Niiden palvelualuejen osalta, joissa edellä mainittuihin erityisiin sitoumuksiin on velvoitauduttu, jokaisen listan on eriteltävä

a) markkinoillepääsyn ehdot, rajoitukset ja edellytykset;

b) kansallisen kohtelun edellytykset ja ehdot;

--

3. Erityisiä sitoumuksia koskevat listat tulee liittää tämän sopimuksen liitteiksi, ja ne ovat erottamaton osa yleissopimusta.”

9 Erityiset sitoumukset ovat milloin horisontaalisia siten, että ne koskevat erotuksetta kaikkia kyseessä olevan jäsenen listassa mainittuja palveluja (jäljempänä horisontaaliset sitoumukset), milloin alakohtaisia, kun ne koskevat erityistä palvelu-alaa (jäljempänä alakohtaiset sitoumukset).

10 GATS-sopimuksen XXI artiklassa, jonka otsikkona on ”Listojen muuttaminen”, määrätään seuraavaa:

1. a) Jäsen (tässä artiklassa ’muuttava jäsen’) voi tämän artiklan määräysten mukaisesti milloin tahansa muuttaa tai peruuttaa minkä tahansa listassaan olevan sitoumuksensa sen jälkeen, kun kolme vuotta on kulunut siitä päivämäärästä, kun asianomainen sitoumus astui voimaan.

- b) Muuttavan jäsenen on tämän artiklan mukaisesti ilmoitettava palvelukauppaneuvostolle aikeestaan muuttaa tai peruuttaa sitoumuksensa viimeistään kolme kuukautta ennen muutoksen tai peruuttamisen aiottua voimaansaattamista.

2. a) Minkä tahansa jäsenen pyynnöstä, jonka tämän sopimuksen mukaisiin etuihin – – ilmoitettu ehdotettu muutos tai sitoumusten peruuttaminen saattaa vaikuttaa (tässä artiklassa ’kohteena oleva jäsen’), muuttavan jäsenen on aloitettava neuvottelut korvaavasta muutoksesta päämääränä sopimukseen pääseminen. Edellä mainituissa neuvotteluissa ja sopimuksessa asianomaisten jäsenten on pyrittävä kaupan kannalta säilyttämään molemminpuolisesti edullisten sitoumusten yleinen taso vähintään samalla tasolla kuin erityisten sitoumusten taso ennen neuvotteluja.

- b) Korvaavat muutokset on tehtävä suosituimmuuskohtelua noudattaen.

3. a) Jos muuttava jäsen ja kohteena oleva jäsen eivät pääse sopimukseen neuvotteluja varten varatun ajan kuluessa, edellä mainittu kohteena oleva jäsen voi saattaa

asian välimiesmenettelyn ratkaistavaksi. Jokaisen kohteena olevan jäsenen, joka haluaa saattaa voimaan mahdollisen oikeutensa korvaukseen, tulee osallistua välimiesmenettelyyn.

- b) Jos mikään kohteena oleva jäsen ei ole pyytänyt välimiesmenettelyä, muuttavalla jäsenellä on oikeus saattaa voimaan ehdotettu sitoumuksen muutos tai peruuttaminen.

--

5. Palvelukauppaneuvoston on luotava menettelytavat erityisiä sitoumuksia koskevien listojen oikaisemista tai muuttamista varten. Minkä tahansa jäsenen, joka on tämän artiklan mukaisesti muuttanut tai peruuttanut listattuja sitoumuksia, on muutettava listansa edellä mainittujen menettelytapojen mukaisesti.”

- 11 Palvelukauppaneuvoston 19.7.1999 antamat listojen muuttamista koskevat menettelysäännöt sisältyvät 29.10.1999 päivättyyn asiakirjaan S/L/80, jonka otsikkona on ”Palvelukaupan yleissopimuksen (GATS) XXI artiklan täytäntöönpano-ohjeet (Listojen muuttaminen)” (jäljempänä menettelysäännöt).
- 12 Menettelysääntöjen 5 ja 6 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”5. Kaikkien XXI artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti käytyjen neuvottelujen päätteeksi muuttava jäsen lähettää sihteeristölle asianomaisten jäsenten allekirjoit-

taman yhteisen kirjeen sekä neuvottelujen tuloksia koskevan kertomuksen, jonka asianomaiset jäsenet parafoivat. Sihteeristö jakaa kirjeen ja kertomuksen kaikille jäsenille salaisena asiakirjana.

6. Muuttava jäsen, joka on päässyt sopimukseen kaikkien niiden jäsenten kanssa, jotka olivat [ilmoittaneet olevansa muutosten tai peruutusten kohteena] – –, lähettää sihteeristölle 15 päivän kuluessa neuvottelujen päättymisestä XXI artiklan mukaisesti käytyjä neuvotteluja koskevan lopullisen kertomuksen, joka jaetaan kaikille jäsenille salaisena asiakirjana. Kun 20–22 kappaleessa tarkoitettu sertifiointimenettely on päätynyt, kyseisellä muuttavalla jäsenellä on oikeus saattaa voimaan neuvottelujen aikana sovitut ja tässä kertomuksessa täsmennetyt muutokset, ja se ilmoittaa sihteeristölle voimaansattamisen päivämäärän ilmoitettavaksi edelleen WTO:n jäsenille. Nämä muutokset eivät saa ylittää alun perin ilmoitettua muutosta tai peruutusta, ja ne sisältävät kaikki neuvottelujen kuluessa sovitut korvaavat muutokset.”

- 13 Menettelysääntöjen 8 kappaleessa, jota sovelletaan, kun korvaavista muutoksista ei ole päästy sopimukseen, määrätään seuraavaa:

”Jos yksikään jäsen, joka oli [ilmoittanut olevansa muutosten tai peruutusten kohteena] – –, ei pyydä määräajassa välimiesmenettelyä – –, muuttavalla jäsenellä on oikeus saattaa voimaan ehdotettu muutos tai peruutus 20–22 kappaleessa tarkoitetun sertifiointimenettelyn päätyttyä. – – Muuttava jäsen ilmoittaa sihteeristölle voimaansattamisen päivämäärän ilmoitettavaksi edelleen WTO:n jäsenille.”

- 14 Menettelysääntöjen 20 kappaleessa määrätään seuraavaa:

”[GATS-sopimukseen] liitettyjen listojen todistusvoimaisiin teksteihin tehdyt muutokset, jotka johtuvat XXI artiklan mukaisista toimista, tulevat voimaan sertifiointilla. Listaluonnos, jossa ilmoitetaan selvästi muutosten yksityiskohdat, toimitetaan sihteeristölle jaettavaksi edelleen kaikille jäsenille. Muutokset tulevat

voimaan 45 päivän kuluttua niiden edelleen jakamisesta tai muuttavan jäsenen täsmentämänä myöhempänä ajankohtana – –”

Tehtäviksi ehdotettujen sopimusten tarkoitus ja tausta

- 15 Komissio selittää, että sen jälkeen kun GATS-sopimuksen mukaisesti oli laadittu yhteisön ja sen silloisten 12 jäsenvaltion erityisten sitoumusten lista, vuosina 1995 ja 2004 tapahtuneet laajentumiset tekivät välttämättömäksi laatia uusi lista, joka kattaa 13 uutta jäsenvaltiota, joilla oli siihen asti omat sitoumuslistansa.
- 16 Komissio ilmoitti 28.5.2004 GATS-sopimuksen V artiklan 5 kohdan mukaisesti listan sitoumusten muutoksista ja peruutuksista, joita ehdotettiin 13 uuden jäsenvaltion listojen osalta niiden yhdistämiseksi yhteisön ja sen jäsenvaltioiden nykyiseen listaan (jäljempänä asiakirja S/SECRET/8). Tätä ilmoitusta seurasi toinen, 4.4.2005 päivätty ilmoitus, joka koski Maltan tasavallan ja Kyproksen tasavallan listoihin sisältyneiden tiettyjen sitoumusten peruutusta (jäljempänä asiakirja S/SECRET/9).
- 17 WTO:n niiden jäsenten, jotka katsoivat olevansa sitoumusten ehdotettujen muutosten ja peruutusten kohteena, ilmoitettua niiden vaikuttavan etuihinsa komissio kävi yhteisön ja sen 25 jäsenvaltion lukuun neuvotteluja, jotta voitaisiin sopia korvaavista muutoksista GATS-sopimuksen XXI artiklan 2 kohdan mukaisesti.
- 18 Kyseisten neuvottelujen päätteeksi osapuolet pääsivät yhteisymmärrykseen korvaavista muutoksista, jotka tehtäisiin vastineeksi asiakirjassa S/SECRET/8 mainittujen sitoumusten muutoksille ja peruutuksille. Ne eivät sitä vastoin sopineet korvaavista

muutoksista asiakirjassa S/SECRET/9 lueteltujen sitoumusten peruutusten osalta. WTO:n jäsenet, jotka katsoivat olevansa näiden peruutusten kohteena, eivät käynnistäneet välimiesmenettelyä.

- 19 Kuten 26.7.2006 päivätyistä neuvoston päätelmistä ilmenee, komissio valtuutettiin allekirjoittamaan näin neuvotellut sopimukset ja toimittamaan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden konsolidoidun sitoumuslistan WTO:n sihteeristölle listan sertifiointia varten.
- 20 Mainituissa päätelmissä täsmennettiin erityisesti, että ”välittäessään – – yhteisön ja sen jäsenvaltioiden erityisten sitoumusten konsolidoidun listan komissio ilmoittaa, että uusi lista tulee voimaan sen jälkeen, kun Euroopan yhteisön ja tarvittaessa sen jäsenvaltioiden sisäiset päätöksentekomenettelyt on saatu päätökseen. Tätä varten komissio toimittaa neuvostolle ehdotuksen”.
- 21 Näin ollen allekirjoitettiin 17 sopimusta Argentiinan tasavallan, Australian liittovaltion, Brasilian liittotasavallan, Kanadan, Kiinan kansantasavallan, Taiwanin, Penghun, Kinmenin ja Matsun erillisen tullialueen (Kiinan Taipei), Kolumbian tasavallan, Kuuban tasavallan, Ecuadorin tasavallan, Hongkongin (Kiina), Intian tasavallan, Japanin, Korean tasavallan, Uuden-Seelannin, Filippiinien tasavallan, Sveitsin valaliiton ja Amerikan yhdysvaltojen kanssa (jäljempänä kyseessä olevat sopimukset).
- 22 Sertifiointimenettely saatiin myönteiseen päätökseen 15.12.2006.

- 23 Komissio antoi 27.3.2007 neuvostolle ehdotuksen päätökseksi kyseessä olevien sopimusten tekemisestä EY 133 artiklan 1–5 kohdan nojalla luettuna yhdessä EY 300 artiklan 2 kohdan kanssa.
- 24 Kyseisen ehdotuksen perusteluissa komissio täsmentää erityisesti neuvotelleensa kyseessä olevat sopimukset yhteisön ja sen jäsenvaltioiden puolesta ja lukuun siitä lähtökohdasta, ettei voitu suoralta kädeltä pitää mahdollisena, että kyseiset sopimukset edellyttäisivät jäsenvaltioiden hyväksyntää. Komissio kuitenkin katsoo tosiasiallisesti neuvoteltujen korvaavien muutosten luonteen perusteella, että nämä muutokset eivät ylitä yhteisön sisäisen toimivallan alaa eikä niillä myöskään yhdenmukaisteta jäsenvaltioiden lainsäädäntöä alalla, jolla yhdenmukaistaminen ei perustamissopimuksen mukaan ole mahdollista, joten EY 133 artiklan 6 kohdan toista alakohtaa ei ole sovellettava, ja kyseisten sopimusten tekeminen kuuluu siten yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.
- 25 Neuvosto ja siinä kokoontuneet jäsenvaltiot katsoivat sitä vastoin, että kyseessä olevien sopimusten tekeminen kuuluu yhteisön ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.
- 26 Tämän seurauksena kussakin jäsenvaltiossa aloitettiin sisäiset menettelyt kyseisten sopimusten hyväksymiseksi.
- 27 Neuvosto puolestaan kuuli 13.7.2007 parlamenttia edellä mainitusta komission ehdotuksesta. Tässä yhteydessä neuvosto ilmoitti parlamentille aikovansa perustaa kyseessä olevien sopimusten tekemistä koskevan päätöksen sekä EY 133 artiklan 1–5 kohtaan, luettuna yhdessä EY 300 artiklan 2 kohdan kanssa, että EY 71 artiklaan, EY 80 artiklan 2 kohtaan ja EY 133 artiklan 6 kohtaan, luettuina yhdessä EY 300 artiklan 3 kohdan kanssa.

28 Parlamentti hyväksyi edellä mainitun ehdotuksen 11.10.2007 antamallaan lainsäädäntöpäätöslauselmalla. Kyseisen päätöslauselman perustelukappaleissa viitataan kuitenkin ainoastaan EY 133 artiklan 1 ja 5 kohtaan sekä EY 300 artiklan 2 ja 3 kohtaan.

Kyseessä olevien sopimusten muoto ja sisältö

29 Komissio korostaa, että kyseessä olevat sopimukset ovat asiallisesti lähes identtisiä, joten se esittää vain sopimuksen, joka on allekirjoitettu Japanin kanssa. Neuvosto vahvistaa, että sopimukset ovat asiallisesti identtisiä.

30 Menettelysääntöjen 5 kappaleen mukaisesti sopimus, joka on allekirjoitettu Japanin kanssa, on muodoltaan yhteinen kirje, jonka ovat allekirjoittaneet yhtäältä komissio yhteisön ja sen jäsenvaltioiden lukuun ja toisaalta Japani (jäljempänä yhteinen kirje).

31 Yhteisen kirjeen liitteenä on, kuten kyseisessä 5 kappaleessa määrätään, kertomus neuvottelujen tuloksista. Tähän kertomukseen sisältyy kaksi liitettä (jäljempänä liite I ja liite II).

32 Liitteessä I luetellaan uusien jäsenvaltioiden sitomuslistoihin ehdotetut muutokset ja peruutukset. Siinä on kaksi kohtaa.

33 Liitteessä I olevassa A kohdassa on lista asiakirjassa S/SECRET/8 luetelluista muutoksista ja peruutuksista.

- 34 Horisontaalisten sitoumusten osalta tietyt yhteisön ja sen jäsenvaltioiden nykyisessä sitoumuslistassa olevat rajoitukset laajennetaan koskemaan useaa uutta jäsenvaltiota. Tästä on kyse horisontaalisessa rajoituksessa, joka koskee markkinoillepääsyä toimitusmuodossa 3 niiden palvelujen osalta, jotka määritellään jäsenvaltioissa kansallisiksi tai paikallisiksi yleishyödyllisiksi palveluiksi, jotka voidaan varata julkisille monopoleille tai yksinoikeudet saaneille yksityisille palveluntarjoajille. Samoin on asia rajoituksissa, jotka koskevat kolmannen valtion yhtiön jäsenvaltiossa perustamille sivuliikkeille tai agentuureille myönnettävää kansallista kohtelua tai kolmansien valtioiden yhtiöiden tietyille sivuliikkeille, jotka on perustettu jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, myönnettävää kansallista kohtelua (toimitusmuoto 3), sekä rajoituksissa, jotka koskevat valtioneuvoston sovellettavaa kansallista kohtelua (toimitusmuodot 3 ja 4). Useaa uutta jäsenvaltiota koskemaan laajennetaan myös tietyt horisontaaliset rajoitukset, jotka koskevat markkinoillepääsyä toimitusmuodossa 4 seuraavien henkilöiden tilapäisen oleskelun osalta: ensinnäkin henkilöt, jotka heidän yhtiönsä on lähettänyt väliaikaisesti toiseen maahan; toiseksi liikematkustajat, joiden tehtävänä on neuvotella palvelujen myynnistä tai tehdä palvelusopimuksia; kolmanneksi henkilöt, joiden tehtävänä on perustaa jäsenvaltioon kaupallinen läsnäolo; ja neljänneksi luonnolliset henkilöt, jotka oikeushenkilö, joka ei ole kaupallisesti läsnä missään yhteisön jäsenvaltiossa, on ottanut palvelukseensa tilapäisen palvelun tarjoamiseksi.
- 35 Liitteessä I olevassa A kohdassa peruutetaan lisäksi tietyt Kyproksen tasavallan ja Liettuan tasavallan aikaisemmin antamat horisontaaliset sitoumukset, jotka koskevat markkinoillepääsyä toimitusmuodossa 4.
- 36 Alakohtaisten sitoumusten osalta liitteessä I olevassa A kohdassa on yhtäältä kyse siitä, että yhteisön ja sen jäsenvaltioiden nykyisessä sitoumuslistassa olevia rajoituksia laajennetaan koskemaan useaa uutta jäsenvaltiota. Nämä rajoitukset koskevat markkinoillepääsyä ensinnäkin ilmaliikennevälineisiin liittyvissä ilman miehistöä tarjottavissa leasing- tai vuokrauspalveluissa (toimitusmuodot 2 ja 3), toiseksi koulutuspalveluissa siten, että ne kuuluvat yhteisön ja sen jäsenvaltioiden listaan vain siltä osin kuin kyse on yksityisten rahoittamista koulutuspalveluista, ja kolmanneksi pankkipalveluissa ja muissa rahoituspalveluissa (toimitusmuodot 1 ja 3). Kyseiset rajoitukset koskevat lisäksi tiettyjen ilmaliikennepalvelujen, nimittäin liikenteen myynnin ja markkinoinnin sekä tietokonepohjaisten paikanvarausjärjestelmien, kansallista kohtelua.

- 37 Liitteessä I olevassa A kohdassa toisaalta peruutetaan tiettyjen uusien jäsenvaltioiden aikaisemmin antamia alakohtaisia sitoumuksia, jotka koskevat avaruusliikennettä ja valmistukseen liittyvien palvelujen aloja. Siinä otetaan lisäksi käyttöön tiettyjen uusien jäsenvaltioiden osalta uusia alakohtaisia rajoituksia, jotka koskevat markkinoillepääsyä ilmaliikenteessä (ilma-alusten ja miehistön vuokraus) (toimitusmuodot 1–3) ja kuljetusten liitännäispalveluissa (toimitusmuoto 3).
- 38 Liitteessä I olevassa B kohdassa on asiakirjan S/SECRET/9 sisältämä lista Kyproksen tasavallan ja Maltan tasavallan niin horisontaalisten kuin alakohtaistenkin sitoumusten peruutuksista toimitusmuotoon 4 liittyvän kansallisen kohtelun osalta. Kyseiset alakohtaiset sitoumukset koskevat tietokone- ja tietojenkäsittelypalveluja, yhteiskuntatieteiden ja humanististen tieteiden tutkimus- ja kehittämisspalveluja, vakuutustoimintaa ja siihen liittyviä palveluja, pankkipalveluja ja muita rahoituspalveluja, hotelli-, ravintola- ja ateriapalveluja, matkatoimistojen ja matkanjärjestäjien palveluja sekä henkilö- ja rahtiliikennettä koskevia meriliikennepalveluja.
- 39 Liitteessä II mainitaan sitoumukset, joista on sovittu korvaavina muutoksina vastineeksi asiakirjassa S/SECRET/8 mainituille ja liitteessä I olevassa A kohdassa toistetuille sitoumusten muutoksille ja peruutuksille. Horisontaalisten sitoumusten osalta liitteessä II ilmoitetaan mukautuksesta, joka liittyy edellä mainittuun horisontaaliseen rajoitukseen, joka koskee markkinoillepääsyä toimitusmuodossa 3 niiden palvelujen osalta, jotka määritellään jäsenvaltioissa yleishyödyllisiksi palveluiksi, sekä sellaisen horisontaalisen rajoituksen peruutuksesta, joka liittyy investointiin Itävallan tasavallan osalta (toimitusmuoto 3), ja sellaisten horisontaalisten sitoumusten peruutuksesta, jotka Maltan tasavalta ja Kyproksen tasavalta ovat antaneet siltä osin kuin kyse on henkilöistä, jotka heidän yhtiönsä on lähettänyt väliaikaisesti toiseen maahan, ja liikematkustajista (toimitusmuoto 4). Lisäksi luetellaan alakohtaisia sitoumuksia tai niihin liittyvien rajoitusten peruutuksia, jotka koskevat markkinoillepääsyä tai kansallista kohtelua eri jäsenvaltioiden osalta. Ne koskevat teknisiä palveluja (toimitusmuodot 2 ja 3), teknisiä kokonaispalveluja (toimitusmuodot 3 ja 4), yhdyskunta- ja maisemasuunnittelupalveluja (toimitusmuodot 2 ja 3), tietokone- ja tietojenkäsittelypalveluja (toimitusmuodot 1–4), mainostointipalveluja (toimitusmuoto 1), televiestintäpalveluja, rahoituspalveluja (pankki- ja vakuutuspalvelut) (toimitusmuoto 3), hotelli-, ravintola- ja ateriapalveluja (toimitusmuoto 3), matkatoimistojen ja matkanjärjestäjien palveluja (toimitusmuoto 3) sekä kampaamopalveluja (toimitusmuodot 2 ja 3).

40 Yhteisessä kirjeessä todetaan, että se muodostaa liitteiden I j II kanssa osapuolten välisen sopimuksen. Sen mukaan yhteisö ja jäsenvaltiot lähettävät WTO:n sihteeristölle konsolidoidun listan sitoumuksistaan sen sertifiointia varten, ja sopimuspuolten välisten neuvottelujen tulos tulee voimaan sertifiointimenettelyn päätyttyä yhteisön ja sen jäsenvaltioiden täsmentämänä ajankohtana sisäisten hyväksymismenettelyjen suorittamisen jälkeen. Kyseisessä kirjeessä täsmennetään vielä, että asiakirjoissa S/SECRET/8 ja S/SECRET/9 ehdotetut muutokset ja peruutukset tulevat voimaan vasta, kun neuvotellut korvaavat muutokset ovat tulleet voimaan.

Lausuntopyyntö

41 Komissio on esittänyt seuraavan lausuntopyynnön:

- ”1) Kuuluuko tässä lausuntopyynnössä kuvattu sopimusten tekeminen [GATS-sopimuksen] XXI artiklassa tarkoitettujen kohteena olevien [WTO:n] jäsenten kanssa yhteisön yksinomaisen toimivallan piiriin vai yhteisön ja sen jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin?

- 2) Ovatko [EY] 133 artiklan 1 ja 5 kohta yhdessä [EY] 300 artiklan 2 kohdan kanssa asianmukainen oikeusperusta säädökselle, jolla edellä mainitut sopimukset tehdään Euroopan yhteisön tai yhteisön ja sen jäsenvaltioiden puolesta?”

Jäsenvaltioiden ja toimielinten kirjalliset huomautukset

Lausuntopyynnössä esitettyjen kahden kysymyksen jäsentäminen ja niiden käsittelyjärjestys

- 42 Komissio korostaa, että lausuntopyynnön sisältämät kaksi kysymystä liittyvät läheisesti toisiinsa ja että useat niiden osalta esitetyistä argumenteista pätevät molempiin kysymyksiin. Se katsoo, että jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan siten, että kyseessä olevat sopimukset kuuluvat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, koska ne koskevat yhteistä kauppapolitiikkaa, muut oikeusperustat, joita neuvosto aikoo käyttää, on automaattisesti hylättävä.
- 43 Neuvosto sekä Tšekin, Tanskan, Portugalin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset katsovat, että vastauksesta toiseen kysymykseen ilmenee automaattisesti vastaus ensimmäiseen kysymykseen. Se nimittäin, että oikeusperustoina on tarpeen käyttää erityisesti EY 133 artiklan 6 kohtaa, EY 71 artiklaa ja EY 80 artiklan 2 kohtaa, merkitsee ipso facto, että kyseessä olevien sopimusten tekeminen kuuluu yhteisön ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Portugalin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten mukaan komissio on siten kääntänyt päinvastaiseksi luontaisen järjestyksen lausuntopyyntönsä lähtökohdan ja päätelmän välillä.

Ensimmäinen kysymys

- 44 Komission mukaan kyseessä olevat sopimukset kuuluvat yhteiseen kauppapolitiikkaan ja siis yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan.

- 45 Kyseinen politiikka, joka komission mukaan on luonteeltaan avointa ja dynaamista, edellyttää nimittäin jatkuvaa mukautumista muuttuviin näkemyksiin kansainvälisessä yhteisössä, eikä sitä voida tulkita suppeasti siten, että siitä vähitellen tulisi merkityksetöntä. Näin tapahtuisi silloin, jos kyseinen politiikka rajoittuisi kaupan perinteisiin näkökohtiin kattamatta sopimuksia, joilla on tarkoitus, kuten tässä asiassa, muuttaa yksityiskohtaisia sääntöjä, joiden mukaisesti yhteisö sitoutuu avaamaan markkinansa WTO:n muista jäsenmaista peräisin oleville palveluille ja palveluntarjoajille. Tällaisten sopimusten suorana ja välittömänä tarkoituksena nimittäin on edistää ja säännellä kyseisten palvelujen kauppaa.
- 46 Komissio katsoo, että 15.11.1994 annettuun lausuntoon 1/94 (Kok., s. I-5267, Kok. Ep. XVI, s. I-237) sisältyvät päätelmät, joiden mukaan ainoastaan toimitusmuodossa 1 tarjottavat palvelut kuuluvat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan kaupan alalla, ovat tältä osin vanhentuneet, kun otetaan huomioon Nizzan sopimuksella EY 133 artiklaan tehdyt muutokset. Tämän artiklan 5 kohdassa nimittäin määrätään nyt, että ”palvelukauppa” – terminologiaa on lainattu GATS-sopimuksesta, ja se poikkeaa siitä, jota käytetään EY 49–EY 55 artiklassa, joissa puolestaan viitataan ”palvelujen tarjoamisen vapauteen” tai ”palvelujen vapauttamiseen” – kuuluu yleisesti yhteiseen kauppapolitiikkaan sillä ainoalla varauksella, josta määrätään EY 133 artiklan 6 kohdassa.
- 47 Komission mukaan kyseisten muutosten tarkoituksena oli yksinkertaistaa tilannetta ja vahvistaa yhteisön asemaa WTO:ssa käytävissä neuvotteluissa varmistamalla yhteisön toiminnan johdonmukaisuus, tehokkuus ja uskottavuus sekä antamalla sille mahdollisuus täyttää veloitteensa vilpittömässä mielessä ja nopeasti. WTO:ssa nimittäin käydään jatkuvasti kahden- tai monenvälisiä neuvotteluja, ja niistä seuraavat sopimukset – kuten kyseessä olevat sopimukset, joilla vain muutetaan GATS-sopimuksen mukaisia sitoumuslistoja joustavalla ja nopealla neuvottelumenettelyllä – edellyttävät niiden mahdollisimman yksinkertaista tekemistä ja voimaansaattamista. Komission mukaan sen esittämä EY 133 artiklan tulkinta vastaa siten eniten olettamusta, jonka mukaan yhteisön oikeusjärjestys soveltuu yhteen kansainvälisen oikeuden sääntöjen kanssa.
- 48 Komission mukaan kyseessä olevat sopimukset eivät myöskään voi kuulua EY 133 artiklan 6 kohdan soveltamisalaan; tässä määräyksessä on kyse EY 133 artiklan 5 kohdassa määrätyn periaatteen poikkeuksesta, joten sitä on tulkittava suppeasti.

- 49 Komissio siis katsoo erityisesti, että EY 133 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa, joka sisältää ilmaisun ”tässä suhteessa”, vain selkeytetään EY 133 artiklan 6 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätyn periaatteen välttämättömiä seurauksia. EY 133 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa olevaa poikkeusta sovelletaan näin ollen vain silloin, kun yhteisö ylittäisi sopimuksen tekemisellä toimivaltansa sen vuoksi, että kyseisellä sopimuksella yhdenmukaistetaan jäsenvaltioiden kansallinen säännöstö mainitussa toisessa alakohdassa tarkoitetuilla palvelualoilla. Tämä viimeksi mainittu alakohta on siten välitön seuraus EY 137 artiklan 2 kohdasta, EY 149 artiklan 4 kohdasta, EY 151 artiklan 5 kohdasta ja EY 152 artiklan 4 kohdasta, joissa juuri ei anneta toimivaltaa yhdenmukaistamiseen kyseessä olevilla aloilla eli sosiaali-, koulutus- ja kulttuuripalvelujen, audiovisuaalisten palvelujen sekä terveystalvelujen aloilla.
- 50 Komission mukaan EY 133 artiklan 6 kohdan toista alakohtaa ei voida missään tapauksessa tulkita siten, että mikä tahansa sopimus, joka vaikuttaa vähänkin johonkin kyseisistä aloista, kuuluu yhteisön ja jäsenvaltioiden yhteiseen toimivaltaan. Se, että mainitussa määräyksessä viitataan kyseisiä aloja koskeviin sopimuksiin, johtaa sitä paitsi siihen, että sen soveltamisalan ulkopuolelle jää sopimuksia, jotka eivät koske erityisesti kyseisiä aloja mutta jotka käsittävät palvelukaupan yleisenä luokkana. Jos katsotaan toisin, EY 133 artiklan 5 kohdan kolmas alakohta, jonka mukaan neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti tehtäessä näitä samoja aloja koskevia horisontaalisia sopimuksia, menettää merkityksensä.
- 51 Komission mukaan tässä tapauksessa on niin, että kyseessä olevissa sopimuksissa ei ole kyse yhdenmukaistamisesta kyseisillä aloilla. Yksikään niistä korvaavista toimista, joihin näissä sopimuksissa myönnytään, ei myöskään koske erityisesti kyseisiä aloja, eikä ainoa näihin aloihin liittyvä sitoumuksen peruutus, joka koskee koulutuspalveluja, ole omiaan loukkaamaan mahdollista jäsenvaltioiden toimivaltaa varsinkaan, kun siinä palautetaan niille vapauksia. Horisontaaliset sitoumukset, joihin kyseiset sopimukset kohdistuvat, koskevat palvelukauppaa yleensä eivätkä erityisesti kyseisiä aloja.
- 52 Parlamentti yhtyy olennaisilta osin argumentteihin, jotka komissio on esittänyt. Yhteisön toimivallan yksinomaisuus on perusteltua, koska on tarpeen, että yhteisö voi

täyttää yhteisen edun turvaamista koskevan tehtävänsä ja että ehkäistään kilpailun vääristymiä ja kauppavirtojen siirtymiä yhteisössä.

- 53 Parlamentin mukaan EY 133 artiklan 5 kohta ilmentää jäsenvaltioiden tahtoa varmistaa kauppapolitiikan tehokkuus laajentuneessa unionissa sisällyttämällä sen alaan palvelut, jotka ovat merkittävä tekijä kansainvälisen kaupan sääntelyssä.
- 54 Parlamentti katsoo, että jos EY 133 artiklan 5 kohdan neljättä alakohtaa tulkitaan siten, että yhteinen kauppapolitiikka lakkaa olemasta yksinomaista silloin, kun sitä harjoitetaan palvelukaupan osalta, EY 133 artiklan 5 kohdan ensimmäinen alakohta ja Nizzan sopimuksella tehdyt muutokset menettävät kaiken tehokkaan vaikutuksensa. Samoin käy silloin, jos EY 133 artiklan 6 kohdan toista ja kolmatta alakohtaa tulkitaan siten, että kaikkien horisontaalisten kauppasopimusten, jotka voivat vaikuttaa kyseisissä määräyksissä tarkoitettuihin palveluihin, on oltava jaetun toimivallan sopimuksia.
- 55 Kaikki huomautuksia esittäneet hallitukset sekä neuvosto katsovat päinvastoin, että kyseessä olevien sopimusten tekeminen kuuluu yhteisön ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan. Niiden näkemykset ja argumentit voidaan esittää tiivistäen seuraavasti.
- 56 Ensinnäkin Italian hallitus väittää, että koska GATS-sopimus on tehty jaetun toimivallan sopimuksena, kansainvälisen oikeuden yleiset periaatteet ja oikeusvarmuus edellyttävät, että sama pätee kyseessä oleviin sopimuksiin, joilla GATS-sopimusta muutetaan.
- 57 Toiseksi Puolan hallitus toteaa, että koska yhteisöllä on vain rajoitettu erityistoimivalta, sääntönä on yhteisön ja jäsenvaltioiden jaettu toimivalta, kun taas yhteisön yksinomainen toimivalta, joka on poikkeus, edellyttää joko nimenomaista mainintaa

perustamissopimuksessa tai sitä, että oikeuskäytännössä asetetut tiukat edellytykset sille, että kyse on implisiittisestä yksinomaisesta toimivallasta, täytyvät.

- 58 Kolmanneksi neuvosto, Tšekin, Tanskan, Kreikan ja Espanjan hallitukset, Irlanti sekä Italian, Alankomaiden, Puolan, Romanian, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset huomauttavat, että näkökohdat, jotka liittyvät väitettyihin viivästyksiin tai käytännön vaikeuksiin sitoumuslistojen muuttamisessa tai väitettyyn riskiin siitä, että yhteisön toiminta menettää uskottavuutensa ja tehokkuutensa, eivät voi vaikuttaa yhteisön ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivallan jakoon. Saksan hallitus lisää, että kansainvälisiin sopimuksiin perustuvat näkökohdat eivät voi vaikuttaa toimivallan jakoon yhteisön oikeusjärjestyksessä, sillä kansainvälisillä sopimuksilla ei ole mitään etusijaa suhteessa perustamissopimukseen, ja niiden laillisuus päinvastoin edellyttää perustamissopimuksen noudattamista.
- 59 Jotkin hallitukset epäilevät myös vahvasti, että kansallisiin hyväksymismenettelyihin kuuluva aika voisi osaltaan viivyttää ratkaisevasti erityisten sitoumusten listojen muuttamisprosessia. Jaetun toimivallan sopimuksia koskeva käytäntö on nimittäin vakiintunut, ja yhteisö ja sen jäsenvaltiot harjoittavat toimivaltaansa koordinoidusti komission tosiasiallisella johdolla. Irlanti sekä Alankomaiden ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset muistuttavat lisäksi jäsenvaltioilla ja yhteisön toimielimillä olevasta velvollisuudesta tehdä tässä yhteydessä yhteistyötä.
- 60 Neljänneksi neuvosto väittää, että EY 133 artiklan 6 kohdan ensimmäistä alakohtaa, jonka mukaan neuvosto ei voi tehdä sopimusta, jonka määräyksissä ylitetään yhteisön sisäinen toimivalta, voidaan soveltaa tässä tapauksessa, joten kyseessä olevien sopimusten on oltava myös jäsenvaltioiden tekemiä. On nimittäin niin, että näihin sopimuksiin sisältyvät korvaavat sitoumukset, kuten sitoumus poistaa tarveharkinta, jota Yhdistynyt kuningaskunta soveltaa teknisiin palveluihin, tai sitoumus muuttaa vähemmän rajoittavaksi vakituisen asumisen edellytys, joka koskee toimitusmuodossa

3 tarjottavia rahoituspalveluja Suomen tasavallan osalta, koskevat asioita, joiden osalta perustamissopimuksessa ei ole oikeusperustaa yhteisön sisäiselle toimivallalle.

- 61 Viidenneksi useimmat tämän osalta huomautuksia esittäneistä hallituksista sekä neuvosto katsovat, että kuten ne esittävät käsitellessään oikeusperustan valintaa koskevaa toista kysymystä, kyseessä olevat sopimukset kuuluvat EY 133 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan soveltamisalaan. Niiden mukaan jo tämän määräyksen sanamuodossa vahvistetaan, että kyse on jaetusta toimivallasta, edellyttämällä yhteisön ja jäsenvaltioiden yhteistä toimintaa tehtäessä sopimuksia siinä tarkoitetuilla aloilla.
- 62 Kuudenneksi kyseiset hallitukset ja neuvosto korostavat EY 71 artiklasta ja EY 80 artiklan 2 kohdasta – joita voidaan, kuten ne toista kysymystä käsitellessään väittävät, EY 133 artiklan 6 kohdan kolmannessa alakohdassa määrätyn mukaisesti soveltaa kyseessä olevien sopimusten tekemiseen –, että yhteisöllä ei ole yksinomaista toimivaltaa liikenteen alalla. Ne katsovat lisäksi, että kyseiset sopimukset eivät kuulu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan tässä tapauksessa myöskään sen oikeuskäytännön perusteella, joka koskee sisäisen toimivallan käytöstä johtuvaa implisiittistä ulkoista toimivaltaa, koska ne eivät vaikuta yhteisön sisäisiin sääntöihin liikenteen alalla.
- 63 Seitsemänneksi huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot ja neuvosto toteavat yleisemmin, etteivät ne ole samaa mieltä tulkinnasta, jonka komissio tekee EY 133 artiklasta tätä kokonaisuutena tarkasteltaessa.
- 64 Tšekin hallitus, Irlanti, Italian, Liettuan, Alankomaiden, Puolan, Romanian, Suomen, Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä neuvosto katsovat, että toisin kuin EY 133 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan kuuluvat yhteisen kauppapolitiikan osat, jotka käsittävät erityisesti tavaroiden kaupan ja palvelujen tarjoamisen toimitusmuodossa 1 ja jotka kuuluvat yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, alat, jotka kuuluvat EY 133 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan soveltamisalaan,

kuten niiden palvelujen ala, jotka tarjotaan toimitusmuodoissa 2–4 ja joihin kyseessä olevat sopimukset pääasiallisesti kohdistuvat, eivät kuulu tällaiseen yksinomaiseen toimivaltaan.

- 65 Niiden mukaan tämä päätelmä ilmenee erityisen selvästi jo EY 133 artiklan 5 kohdan neljännen alakohdan sanamuodosta, jonka mukaan on niin, että mitä kyseisessä 5 kohdassa määrätään, ei vaikuta jäsenvaltioiden oikeuteen pitää voimassa tai tehdä sopimuksia.
- 66 Ne katsovat, että toisin kuin komissio esittää, EY 133 artiklan 5 kohdan sellainen tulkinta, jonka mukaan siinä ei anneta yhteisölle yksinomaista toimivaltaa, ei estä Nizzan sopimuksella tehtyjen muutosten tehokasta vaikutusta. Espanjan ja Ruotsin hallitusten mukaan kyseisessä määräyksessä on erityisesti se etu, että siinä määrätään nyt selvästi luonteeltaan kaupallisesta yhteisön toimivallasta palvelujen alalla ja täsmennetään tämän toimivallan rajat. Ruotsin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten mukaan EY 133 artiklan 5 kohdan ja erityisesti sen toisen ja kolmannen alakohdan erityisenä tarkoituksena on myös määrätä asiaa koskevista eri menettelysäännöistä.
- 67 Toisin kuin muut huomautuksia esittäneet hallitukset ja neuvosto, Espanjan hallitus katsoo, että EY 133 artiklan 5 kohdan ensimmäiseen alakohtaan sisältyvää ”palvelukaupan” käsitettä ei voida rinnastaa vastaavaan GATS-sopimuksen sisältämään käsitteeseen ja että se kattaa vain toimitusmuodoissa 1 ja 2 tarjottavat palvelut, jotka ainoina vastaavat asiallisesti perustamissopimukseen sisältyvää palvelujen tarjoamisen käsitettä.

Toinen kysymys

- 68 Komissio katsoo, että riippumatta siitä, kuuluuko kyseessä olevien sopimusten tekeminen yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan vai jäsenvaltioiden kanssa jaettuun toimivaltaan, sopimusten tekemiseksi annettavan yhteisön säädöksen ainoana oikeusperustana on oltava EY 133 artiklan 1–5 kohta luettuna yhdessä EY 300 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa.
- 69 Kaikki tästä lausuneet hallitukset sekä neuvosto katsovat sitä vastoin, että on käytettävä myös yhtäältä EY 71 artiklaa ja EY 80 artiklan 2 kohtaa ja toisaalta EY 133 artiklan 6 kohtaa luettuina yhdessä EY 300 artiklan 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa.

EY 133 artiklan 6 kohdan toinen alakohta

- 70 Komissio katsoo, että sen ensimmäisen kysymyksen tarkastelussa esittämistä syistä EY 133 artiklan 6 kohdan toista alakohtaa ei voida soveltaa kyseessä olevien sopimusten osalta.
- 71 Komissio lisää toissijaisesti, että vaikka oletettaisiinkin, että kyseistä määräystä voidaan soveltaa, se ei voi olla kyseisten sopimusten tekemistä koskevan yhteisön säädöksen oikeusperusta. Kyseisessä määräyksessä nimittäin vain määrätään yhteisöllä kauppa-politiikassa olevan yksinomaisen toimivallan poikkeuksesta varaamalla jäsenvaltioille rinnakkainen toimivalta.
- 72 Saksan, Alankomaiden, Puolan, Romanian ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä neuvosto katsovat sitä vastoin, että EY 133 artiklan 6 kohdan toinen alakohta voi

olla yhteisön toiminnan oikeusperusta, koska siinä täsmennetään EY 133 artiklan soveltamisedellytyksiä, rajoitetaan kyseisen artiklan 5 kohdan mukaista yhteisön toimivaltaa ja määrätään erityisestä jaetusta yhteisön toimivallasta.

73 Useimmat huomautuksia esittäneistä hallituksista sekä neuvosto väittävät lisäksi, että EY 133 artiklan 6 kohdan toista alakohtaa voidaan soveltaa tässä tapauksessa.

74 Niiden mukaan nimittäin kyseessä olevilla sopimuksilla muutetaan tässä määräyksessä tarkoitettuja palveluja erityisesti koskevia sitoumuksia, eli koulutuspalveluja koskevia alakohtaisia sitoumuksia ja valtioneukia koskevia horisontaalisia sitoumuksia. Lisäksi kyseisillä sopimuksilla muutettavat horisontaaliset sitoumukset kattavat kaikki yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sitoumuslistassa olevat alat ja erityisesti toimitusmuotoihin 3 ja 4 liittyvät kulttuuri-, koulutus-, terveys- ja sosiaalipalvelujen alat.

75 Tšekin, Tanskan, Saksan, Kreikan ja Espanjan hallitukset, Irlanti, Liettuan, Portugalin, Romanian, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä neuvosto yhtäältä kiistävät erottelun, jonka komissio tekee sitoumusten peruutusten ja sitoumusten lisäysten välillä. Mikä tahansa sitoumuksen muutos, olipa siinä kyse jäsenvaltioiden vapauden rajoituksesta tai sen palautuksesta, on sitoumus, jonka voi antaa vain se, jolla on toimivalta kyseessä olevalla alalla.

76 Toisaalta tulkintaa, jonka komissio tämän osalta tekee EY 133 artiklan 6 kohdan toisesta alakohdasta, sellaisena kuin tämä toimitusmuutos esitti käsitellessään ensimmäistä kysymystä, vastustetaan useista syistä.

- 77 Ensinnäkin Alankomaiden, Puolan ja Ruotsin hallitukset väittävät, että kyseistä määräystä ei pidä tulkita suppeasti varsinkaan siksi, että siinä ei määrätä yhteisön yksinomaiseksi väitetyn toimivallan poikkeuksesta.
- 78 Toisaalta Tšekin, Italian, Liettuan, Alankomaiden, Puolan, Romanian, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä neuvosto väittävät, että EY 133 artiklan 6 kohdan ensimmäistä ja toista alakohtaa ei voida yhdistää, kuten komissio esittää. Niiden tätä koskevat argumentit voidaan esittää tiivistäen seuraavasti.
- 79 EY 133 artiklan 6 kohdan ensimmäinen alakohta ei niiden mukaan mitenkään rajoitu saman kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuihin palveluoloihin, vaan se koskee kaikkia tapauksia, joissa yhteisöllä ei ole sisäistä toimivaltaa ja joiden osalta yhdenmukaistaminen on sitä paitsi vain esimerkki, kuten ilmaisun ”erityisesti” käytöstä ilmenee. Tässä toisessa alakohdassa ei siis ole mitenkään tarkoitus vain selkeyttää EY 133 artiklan 6 kohdan ensimmäistä alakohtaa mainitsemalla, kuten on väitetty, palvelualat, joilla yhteisö ei voi yksin toimimalla yhdenmukaistaa kansallista lainsäädäntöä. Kyseisessä toisessa alakohdassa tarkoitettut alat eivät sitä paitsi vastaa täysin aloja, joilla yhteisöllä ei ole yhdenmukaistamista koskevaa sisäistä toimivaltaa, sillä siinä ei varsinkaan mainita työllisyyden alaa tai ammatillisen koulutuksen alaa, joiden osalta tällainen yhdenmukaistaminen ei kuitenkaan EY 129 artiklan ja EY 150 artiklan 4 kohdan mukaan ole mahdollista. Perustamissopimuksessa ei myöskään kielletä yhdenmukaistamista audiovisuaalisten palvelujen osalta, jotka kuitenkin myös mainitaan EY 133 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa.
- 80 Kolmas syy vastustaa kyseistä tulkintaa on Tšekin, Saksan, Kreikan, Puolan, Portugalin ja Suomen hallitusten mukaan se, että EY 133 artiklan 5 kohdan kolmas alakohta on pelkästään prosessuaalinen määräys, joka ei mitenkään koske sitä, onko yhteisöllä yksinomainen vai jaettu toimivalta.

- 81 Kyseessä olevat sopimukset kuuluvat neljänneksi EY 133 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuihin palvelujen ”aloihin”.
- 82 Tšekin ja Saksan hallitukset, Irlanti sekä Italian ja Romanian hallitukset katsovat, että kyseisessä määräyksessä oleva ilmaisu ”ala” ei ole – olipa tarkasteltava kieliversio mikä tahansa – mitenkään yksiselitteinen eikä määräyksen soveltamista myöskään voida kyseisen ilmaisun perusteella rajoittaa sopimuksiin, jotka koskevat ”yksinomaan” tai ”varsinkin” tällaisia palvelualoja, kuten komissio esittää tulkinnassa, jota on pidettävä puhtaasti semanttisena tai kirjaimellisena.
- 83 Liettuan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten mukaan täten käytetyt ilmaiset osoittavat päinvastoin, että mikä tahansa sopimus, jolla säännellään johonkin tarkoitetuista aloista kuuluvien palvelujen kaupan näkökohtia, kuuluu kyseisen määräyksen soveltamisalaan. Tšekin, Romanian ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset katsovat, että ainoastaan tällainen tulkinta vastaa Nizzan sopimuksen tekijöiden selvää aikomusta huolehtia siitä, että EY 133 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettut arkaluonteiset alat, joilla yhteisöllä on sisäisesti vain tukevaa, yhteen sovittavaa tai täydentävää toimivaltaa, eivät voi jäädä jäsenvaltioiden toimivallan ulkopuolelle.
- 84 Alankomaiden hallituksen mielestä komission esittämä tulkinta on lisäksi vastoin jo EY 133 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan sanamuotoa, koska siinä määrätään tarkasti äänestysäännöistä, joita sovelletaan horisontaalisiin sopimuksiin, ”jos sopimu[ksset] koske[vat] myös – – 6 kohdan toista alakohtaa”.

EY 71 artikla ja EY 80 artiklan 2 kohta

- 85 Komissio väittää, että vaikka EY 133 artiklan 6 kohdan kolmannesta alakohdasta ilmeneekin, että liikenteen alan sopimukset eivät kuulu yhteiseen kauppapolitiikkaan, tämä ei päde kyseessä oleviin sopimuksiin, jotka koskevat palvelukauppaa. Näillä sopimuksilla nimittäin ei ole tavoitteena eikä tarkoituksena säännellä liikennepalveluja, eikä niillä myöskään ole tällaista vaikutusta, ja tämän osalta niillä sitä paitsi vain peruutetaan sitoumuksia, jotka koskevat meri- tai ilmaliikennepalveluja.
- 86 Komission mukaan mikä tahansa vaikutus liikennepalveluihin on joka tapauksessa vain liitännäinen suhteessa kyseessä olevien sopimusten pääasiassa kaupalliseen tarkoitukseen, joten oikeusperustan osalta on annettava etusija EY 133 artiklan 1–5 kohdalle, kuten ilmenee sekä asianmukaisen oikeusperustan valintaa koskevasta yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä että lainsäädäntökäytännöstä, joka tarjoaa useita esimerkkejä sisäisistä toimista tai sopimustoimista, joilla on liitännäisesti välittömiä vaikutuksia liikennepalveluihin mutta jotka on annettu viittaamatta perustamissopimuksen liikennettä koskeviin määräyksiin.
- 87 Parlamentti on pääasiallisesti samaa mieltä komission kanssa.
- 88 Useimmat huomautuksia esittäneistä hallituksista sekä neuvosto katsovat sitä vastoin, että on tarpeen käyttää EY 71 artiklaa ja EY 80 artiklan 2 kohtaa, koska kyseessä olevilla sopimuksilla muutettavat ja peruutettavat alakohtaiset sitoumukset koskevat liikennepalveluja ja koska myös peruutettavat, muutettavat tai korvaavina muutoksina myönnettävät horisontaaliset sitoumukset koskevat erityisesti tällaisia palveluja. Ne vastustavat komission puoltamaa tulkintaa, jonka mukaan vain sopimukset, jotka koskevat yksinomaan tai pääasiallisesti liikennealaa – eivätkä horisontaaliset sopimukset –, kuuluvat EY 133 artiklan 6 kohdan kolmannen alakohdan soveltamisalaan.

- 89 Tšekin ja Tanskan hallitukset, Irlanti, Italian, Liettuan, Alankomaiden, Puolan, Portugalin, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä neuvosto korostavat ensinnäkin, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan liikenne ei kuulu yhteiseen kauppapolitiikkaan myöskään GATS-sopimuksen kaltaisen kauppasopimuksen yhteydessä. Niiden mukaan tämä vahvistetaan nyt nimenomaisesti EY 133 artiklan 6 kohdan kolmannessa alakohdassa, jossa määrätään tältä osin, että liikenteen alan sopimusten neuvottelemisessa ja tekemisessä ”noudatetaan edelleen” yhteistä liikennepolitiikkaa koskevia määräyksiä.
- 90 Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset painottavat toiseksi kyseisessä määräyksessä käytettyä terminologiaa; määräyksen useissa kieliversioissa viitataan laajasti liikenteen ”alan” sopimukseen.
- 91 Tanskan hallitus väittää kolmanneksi, että komission puoltamassa tulkinnassa jätetään huomiotta sekä EY 133 artiklan 6 kohdan kolmannen alakohdan tavoite että tarve antaa tälle määräykselle tehokas ulottuvuus. On nimittäin turhaa täsmentää EY 133 artiklan yhteydessä, että vain liikenteen alaan kuuluva sopimus kuuluu yhteiseen liikennepolitiikkaan. Kyseisen 6 kohdan kolmannen alakohdan selvän sanamuodon tarkoituksena ja tehokkaana ulottuvuutena on juuri estää mahdollisuus, että sovelletaan oikeuskäytäntöä, joka koskee oikeusperustan valintaa sillä perusteella, onko kyse pääasiallisesta vai liitännäisestä tekijästä.
- 92 Neljänneksi Tšekin ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten mukaan kyseistä oikeuskäytäntöä voidaan sitä paitsi soveltaa vain silloin, kun on valittava perustamis-

sopimuksen sellaisten määräysten välillä, joissa annetaan toimivalta yhteisölle eri tarkoituksiin, eikä silloin, kun oikeusperustoja koskevan ristiriidan lisäksi ilmenee toimivaltaristiriita yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä.

- 93 Tšekin, Alankomaiden, Romanian, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä neuvosto toteavat viidenneksi, että kyseessä olevien sopimusten määräykset, jotka koskevat liikenteen alaa, eivät ole mitenkään liitännäisiä. Neuvoston mukaan millään kriteerillä ei ensinnäkään voida yksilöidä palvelualoja, jotka olisivat muita enemmän liitännäisiä. Romanian hallitus korostaa lisäksi, että eri muutokset, jotka kyseessä olevilla sopimuksilla tehdään sitoumuslistoihin, ovat yhtä tarpeellisia näiden sopimusten tavoitteen saavuttamiseksi eli kyseisten listojen konsolidoinnin varmistamiseksi tapahtuneiden laajentumisten vuoksi. Alankomaiden, Romanian ja Suomen hallitusten mukaan näiden sopimusten sisältämät liikenteen alaa koskevat erityiset sitoumukset eivät myöskään ole liitännäisiä toimia, jotka olisivat tarpeen sellaisen pääasiallisen toimen, jonka väitetään sisältyvän kyseisiin sopimuksiin, tehokkuuden varmistamiseksi.
- 94 Tanskan ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitusten mukaan liikenteen ala, johon kohdistuu merkittävä määrä erityisten sitoumusten muutoksia, on pikemminkin määräävä. Tanskan hallitus lisää, että tällaiset muutokset ovat sitä paitsi erityisen merkittäviä sikäli kuin ne vaikuttavat etenkin toimitusmuotoihin 3 ja 4, jotka ovat keskeisiä henkilöliikennettä koskevan kansainvälisen meriliikenteen alalla; tällaiselle liikenteelle on tyypillistä, että paikan päällä on tarpeen harjoittaa tiettyä toimintaa, joka on ominaista kyseisen alan palvelujen tarjoamiselle.
- 95 Komission kuvailemaa lainsäädäntökäytäntöä Tšekin ja Tanskan hallitukset, Irlanti, Italian, Liettuan, Alankomaiden, Romanian, Suomen ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitukset sekä neuvosto pitävät kuudenneksi täysin merkityksettömänä.

Yhteisöjen tuomioistuimen kannanotto

Kyseessä olevien sopimusten tarkoitus

- 96 On selvää, että kyseessä olevien sopimusten liitteisiin II sisältyvistä korvaavista muutoksista on GATS-sopimuksen XXI artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisesti neuvoteltu ”sopimus” WTO:n niiden jäsenten kanssa, jotka ovat ilmoittaneet olevansa sitoumusten peruutusten ja muutosten, joita asiakirjassa S/SECRET/8 ehdotetaan, kohteena.
- 97 Sitoumusten peruutuksista ja muutoksista, jotka sisältyvät asiakirjoihin S/SECRET/8 ja S/SECRET/9 ja jotka toistetaan ensin mainitun asiakirjan osalta kyseessä olevien sopimusten liitteissä I olevissa A kohdassa ja jälkimmäisen osalta kyseisten sopimusten liitteissä I olevissa B kohdassa, komissio väitti istunnossa vastauksena yhteisöjen tuomioistuimen esittämään kysymykseen, että osapuolet eivät ole sopineet kyseisistä peruutuksista ja muutoksista ja että yhteisöjen tuomioistuimen ei siis pidä ottaa niitä huomioon menettelyssä, joka on pantu vireille EY 300 artiklan 6 kohdan nojalla. Komissio katsoo yhtäältä, että WTO:n jäsenillä on oikeus peruuttaa tai muuttaa sitoumuksia, vaikka muut jäsenet tätä vastustavat. Se väittää toisaalta, että korvaavista muutoksista ei ole koskaan sovittu asiakirjassa S/SECRET/9 yksilöityjen sitoumusten osalta.
- 98 Tämä väite, jonka Tanskan, Kreikan ja Espanjan hallitukset, Irlanti, Puolan, Suomen ja Ruotsin hallitukset sekä neuvosto ovat kiistäneet, ei voi menestyä.
- 99 Kuten nämä ovat katsoneet, aluksi on tosiaankin palautettava mieleen, että yhteisessä kirjeessä todetaan nimenomaisesti, että liite I muodostaa tämän kirjeen ja liitteen II kanssa osapuolten välisen sopimuksen, ja lisäksi sen mukaan muutokset ja peruutukset, joita asiakirjoissa S/SECRET/8 ja S/SECRET/9 ehdotetaan, tulevat voimaan vasta, kun kyseessä olevien sopimusten liitteissä II esitetyt korvaavat sitoumukset ovat tulleet voimaan.

- 100 Toiseksi on muistutettava erityisesti sitoumusten niistä muutoksista ja peruutuksista, jotka sisältyvät asiakirjaan S/SECRET/8 ja jotka toistetaan kyseessä olevien sopimusten liitteissä I olevissa A kohdassa, että GATS-sopimuksen XXI artiklan 2 kohdan a alakohdasta ilmenee, että pyrkiessään sopimukseen korvaavista muutoksista asianomaisten jäsenten on pyrittävä kaupan kannalta säilyttämään molemminpuolisesti edullisten sitoumusten yleinen taso vähintään samalla tasolla kuin erityisten sitoumusten taso ennen neuvotteluja. Neuvoteltavat ”korvaavat muutokset” riippuvat siten suoraan peruutuksista ja muutoksista, joita ehdotetaan, ja niillä on vastineeksi edistettävä tasapainon, jota kyseiset peruutukset ja muutokset mahdollisesti horjuttavat, palauttamista.
- 101 Tästä seuraa, että vaikka WTO:n jäsen määrittää ehdottamansa sitoumusten muutokset ja peruutukset alun perin yksipuolisesti, korvaavat muutokset ovat sen jälkeen, kun niistä on neuvottelemalla sovittu, erottamattomassa yhteydessä kyseisiin sitoumusten muutoksiin ja peruutuksiin. Tämän vahvistaa erityisesti menettelysääntöjen 6 kappale, jossa täsmennetään, että mikään tällaisesta sopimuksesta johtuva listojen todellinen muutos ei saa ylittää alun perin ilmoitettuja muutoksia tai peruutuksia, ja nämä muutokset sisältävät kaikki neuvottelujen kuluessa sovitut korvaavat muutokset.
- 102 Lopuksi on todettava erityisesti niistä sitoumusten muutoksista ja peruutuksista, jotka sisältyvät asiakirjaan S/SECRET/9 ja jotka toistetaan kyseessä olevien sopimusten liitteissä I olevissa B kohdassa, että yhteisestä kirjeestä kyllä ilmenee, että kyseiset muutokset ja peruutukset eivät ole johtaneet sopimukseen korvaavista muutoksista eivätkä myöskään pyyntöön välimiesmenettelystä. Tällaisessa tapauksessa on GATS-sopimuksen XXI artiklan 3 kohdan b alakohdan ja menettelysääntöjen 8 kappaleen mukaan niin, että tällaisten muutosten ja peruutusten tekijällä on lähtökohtaisesti oikeus saattaa ne yksipuolisesti voimaan sertifiointimenettelyn päätyttyä.
- 103 Tässä tapauksessa on kuitenkin niin, että asiakirjoilla S/SECRET/8 ja S/SECRET/9 on sama tavoite, nimittäin uusien jäsenvaltioiden sitoumuslistojen mukauttaminen ja niiden yhdistäminen yhteisön ja sen jäsenvaltioiden nykyiseen sitoumuslistaan ensin mainittujen liittyttyä unioniin, ja että ne ovat tässä tarkoituksessa, kuten tämän lausunnon 99 kohdassa esitetyistä täsmennyksistä erityisesti ilmenee, erottamaton kokonaisuus.

- 104 Lisäksi on selvää, että sekä liitteessä I toistetuista sitoumusten muutoksista ja peruutuksista että liitteen II sisältämistä korvaavista muutoksista tulee sitovia kyseessä olevien sopimusten sopimuspuolten kannalta samoin kuin sitä paitsi muidenkin WTO:n jäsenten kannalta.
- 105 Kaikesta edellä esitetystä ilmenee, että kaikki nämä muutokset, peruutukset ja korvaavat muutokset muodostavat kyseessä olevien sopimusten sisällön, joka on otettava huomioon lausuntopyyntöön vastaamiseksi.

Yhteisöjen tuomioistuimelle esitettyjen kysymysten kohde ja niiden käsittelyjärjestys

- 106 Komission esittämä lausuntopyyntö koskee yhtäältä sitä, onko yhteisö toimivaltainen tekemään kyseessä olevat sopimukset yksinään, ja toisaalta sen asianmukaisen oikeusperustan valintaa, jonka nojalla yhteisö antaa säädöksen kyseisten sopimusten tekemisestä. Tämän viimeksi mainitun osalta lausunnon erityisenä tarkoituksena on selvittää, onko yhteisön suostumus sitoutua kyseisiin sopimuksiin perustettava pelkästään EY 133 artiklan 1–5 kohtaan luettuna yhdessä EY 300 artiklan 2 kohdan kanssa, kuten komissio esittää, vai onko tätä varten viitattava myös EY 133 artiklan 6 kohtaan, EY 71 artiklaan ja EY 80 artiklan 2 kohtaan luettuina yhdessä EY 300 artiklan 3 kohdan kanssa, kuten neuvosto katsoo.
- 107 On palautettava mieleen, että EY 300 artiklan 6 kohdassa määrätyn menettelyn tarkoituksena on mahdollistaa, että ennen sopimuksen tekemistä ratkaistaan kysymys siitä, soveltuuko sopimus yhteen perustamissopimuksen kanssa. Kyseisen määräyksen tarkoituksena on siis ehkäistä vaikeuksia, jotka voisivat aiheutua oikeudenkäynneistä, jotka koskisivat yhteisöä sitovien kansainvälisten sopimusten yhteensoveltuutta perustamissopimuksen kanssa (ks. erityisesti lausunto 1/75, 11.11.1975, Kok., s. 1355, 1360, Kok. Ep. II, s. 521).

- 108 EY 300 artiklan 6 kohdassa määrättyssä menettelyssä on siis tutkittava kaikki kysymykset, jotka voidaan saattaa tuomioistuimen harkintaan siltä osin kuin nämä kysymykset ovat omiaan herättämään epäilyksiä sopimuksen aineellisesta tai muodollisesta pätevyydestä perustamissopimuksen kannalta (em. lausunto 1/75, s. 1361 ja lausunto 2/92, 24.3.1995, Kok., s. I-521, 14 kohta). Sen arviointi, onko sopimus yhteensopiva perustamissopimuksen kanssa, voi aineellisoikeudellisten määräysten lisäksi riippua tämän osalta myös toimivaltaa, menettelyä tai yhteisön toimielinjärjestelmää koskevista määräyksistä (lausunto 1/78, 4.10.1979, Kok., s. 2871, Kok. Ep. IV, s. 561, 30 kohta).
- 109 Yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti tulkinnut, että sen lausuntoa voidaan erityisesti pyytää kysymyksissä, jotka koskevat yhteisön ja jäsenvaltioiden toimivallan jakoa määrätyn sopimuksen tekemiseksi kolmansien maiden kanssa. Työjärjestyksen 107 artiklan 2 kohta vahvistaa tämän tulkinnan (ks. viimeksi lausunto 1/03, 7.2.2006, Kok., s. I-1145, 112 kohta).
- 110 Lisäksi on palautettava mieleen, että asianmukaisen oikeudellisen perustan valinnalla on perustuslaillinen merkitys. Koska yhteisöllä on ainoastaan rajoitettu erityistoimivalta, sen on sopimuksen, jonka se aikoo tehdä, osalta viitattava perustamissopimuksen määräykseen, jossa sille annetaan toimivalta hyväksyä tällainen toimi. Virheellisen oikeudellisen perustan käyttäminen voi siis johtaa itse sopimuksen tekemistä koskevan säädöksen kumoamiseen ja tehdä siten pätemättömäksi yhteisön suostumuksen sitoutua allekirjoittamaansa sopimukseen. Tästä on kysymys etenkin silloin, kun perustamissopimuksessa ei anneta yhteisölle riittävää toimivaltaa sopimuksen ratifioimiseen kokonaisuudessaan, jolloin on tutkittava sitä, miten toimivalta jakautuu yhteisön ja jäsenvaltioiden välillä kolmansien maiden kanssa tehtäväksi aiotun sopimuksen osalta, tai silloin, kun kyseisen sopimuksen tekemistä koskevan säädöksen asianmukaisessa oikeudellisessa perustassa määrätään muusta lainsäädännönmenettelystä kuin siitä, jota yhteisön toimielimet ovat todellisuudessa noudattaneet (lausunto 2/00, 6.12.2001, Kok., s. I-9713, 5 kohta).
- 111 Järjestyksestä, jossa yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyt kaksi kysymystä on tutkittava, on todettava, että kuten useimmat huomautuksia esittäneistä ovat katsoneet ja kuten komissiokin sitä paitsi myöntää, se, onko yhteisöllä yksinomainen toimivalta tehdä

kyseessä olevat sopimukset, ja oikeusperusta, jota tähän samaan tarkoitukseen on käytettävä, ovat kaksi kysymystä, jotka liittyvät kiinteästi toisiinsa.

- 112 Se nimittäin, onko yhteisö yksinään toimivaltainen tekemään sopimuksen vai onko tällainen toimivalta jaettu jäsenvaltioiden kanssa, riippuu erityisesti niiden yhteisön määräysten ulottuvuudesta, joiden nojalla yhteisön toimielimillä voi olla toimivalta osallistua tällaiseen sopimukseen (ks. vastaavasti em. lausunto 2/92, 12 kohta).
- 113 Niinpä on tutkittava yhdessä se, minkä oikeusperustojen nojalla yhteisö on toimivaltainen tekemään kyseessä olevat sopimukset, ja se, onko tämä yhteisön toimivalta mahdollisesti yksinomainen vai säilyykö jäsenvaltioilla päinvastoin osa toimivallasta tehdä kyseiset sopimukset.

Yhteisön toimivalta tehdä kyseessä olevat sopimukset ja tätä tekemistä koskevat oikeusperustat

- 114 Aluksi on palautettava mieleen, että tässä tapauksessa kyseessä olevilla sopimuksilla muutetaan GATS-sopimusta ja tarkemmin sanoen sen liitettä, joka sisältää WTO:n jäsenten erityisten sitoumusten listat. GATS-sopimus on jaetun toimivallan sopimus, jonka sekä yhteisö että sen jäsenvaltiot ovat tehneet. Yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sitoumusten yhdessä ainoassa listassa, jota kyseessä olevilla sopimuksilla on erityisesti tarkoitus muuttaa, luetellaan WTO:n muiden jäsenten listojen tavoin joukko erityisiä sitoumuksia, joilla edistetään WTO:n eri jäsenten sitoumusten monenvälisen tasapainon toteutumista.
- 115 Näiden seikkojen takia on heti aluksi korostettava, että yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sitoumuslistaa ei voida muuttaa jäsenvaltioiden yksipuolisilla toimilla, ja asia on näin

riippumatta siitä, toimivatko ne erikseen vai yhdessä. Yhteisön osallistuminen on tällaisessa tapauksessa välttämätöntä.

- 116 Nämä seikat eivät sitä vastoin merkitse välttämättä, että asia olisi näin myös siltä osin kuin kyse on jäsenvaltioiden osallistumisesta kyseessä oleviin sopimuksiin. Se nimittäin, onko jäsenvaltioiden osallistuminen mahdollisesti tarpeen, riippuu tässä tapauksessa erityisesti siitä, onko yhteisön ulkoinen toimivalta kehittynyt EY 133 artiklaan Nizzan sopimuksella tehdyillä muutoksilla siten, että voi olla perusteltua, että yhteisö tekee kyseiset sopimukset yksinään; tämä kysymys tutkitaan tässä lausunnossa.

Yhteistä kauppapolitiikkaa koskevan EY 133 artiklan 1 ja 5 kohdan käyttö

- 117 On varmaa, että yhteisöllä on toimivalta osallistua kyseessä olevien sopimusten tekemiseen EY 133 artiklan 1 ja 5 kohdan nojalla.
- 118 Yhtäältä on selvää, että kyseisissä sopimuksissa on määräyksiä, jotka koskevat erityisesti toimitusmuodossa 1 tarjottavia palveluja. Kuten yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitun lausunnon 1/94 44 kohdassa, tällainen toimitusmuoto, joka kattaa rajat ylittävän palvelujen tarjonnan, kuuluu EY 133 artiklan 1 kohdan sisältämään yhteisen kauppapolitiikan käsitteeseen. Tätä viimeksi mainittua määräystä, jossa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan annetaan yhteisölle yksinomainen toimivalta, ei ole muutettu.
- 119 Toisaalta EY 133 artiklan 5 kohdan ensimmäisestä alakohdasta, joka on peräisin Nizzan sopimuksesta, ilmenee, että yhteisöllä on vastedes myös toimivalta tehdä yhteisen kauppapolitiikan osalta kansainvälisiä sopimuksia, jotka koskevat toimitusmuodoissa

2–4 tarjottavien palvelujen kauppaa. Tällaiset palvelujen tarjoamisen muodot, joita GATS-sopimuksessa kutsutaan ”kulutukseksi ulkomailla”, ”kaupalliseksi läsnäoloksi” ja ”luonnollisten henkilöiden läsnäoloksi” ja jotka eivät aikaisemmin kuuluneet yhteisen kauppapolitiikan alaan (ks. em. lausunto 1/94, 47 kohta), kuuluvat siihen vastedes EY 133 artiklan 5 ja 6 kohdassa määrättyihin edellytyksiin.

- 120 Toisin kuin Espanjan kuningaskunta väittää, minkään perusteella ei voida katsoa, että vain GATS-sopimuksessa tarkoitettussa toimitusmuodossa 2 tarjottavien palvelujen kauppa kuuluisi yhteisön ulkoiseen toimivaltaan, josta EY 133 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään.
- 121 Ensinnäkin voidaan todeta, että koska GATS-sopimus on luonteeltaan yleinen ja tehty maailmanlaajuisesti, sillä on erityisesti ”palvelukaupan” – tätä terminologiaa käytetään sekä GATS-sopimuksessa että EY 133 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa – käsitteen osalta erityinen merkitys palvelukauppaan liittyvässä kansainvälisessä toiminnassa.
- 122 Toiseksi on huomattava, että EY 133 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa olevaa täsmennystä siitä, että palvelukaupan alaa koskevien sopimusten tekeminen kuuluu vastedes yhteisen kauppapolitiikan soveltamisalaan ”siltä osin kuin nämä sopimukset eivät kuulu [kyseisen EY 133 artiklan 1–4 kohdan] soveltamisalaan”, on erityisesti tulkittava siinä asiayhteydessä, joka ilmenee edellä mainitusta lausunnosta 1/94, jossa yhteisöjen tuomioistuin katsoi, kuten tämän lausunnon 118 ja 119 kohdassa mainittiin, että GATS-sopimuksessa tarkoitettussa toimitusmuodossa 1 tarjottavien palvelujen kauppa kuuluu EY 133 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan mutta siihen ei kuulu sellaisten palvelujen kauppa, joita tarjotaan kyseisessä sopimuksessa tarkoitetuissa toimitusmuodoissa 2–4.
- 123 Tässä tapauksessa on lisäksi selvää, että kuten tämän lausunnon 34–39 kohdasta ilmenee, kyseessä olevat sopimukset ja erityisesti niiden sisältämät muutokset,

peruutukset ja korvaavat muutokset sekä horisontaalisten että alakohtaisten sitoumusten osalta koskevat hyvin pitkälti toimitusmuodoissa 2–4 tarjottavien palvelujen kauppaa.

124 Lausuntopyynnössä esitettyyn toiseen kysymykseen vastaamiseksi voidaan katsoa edellä esitetyn perusteella, että yhteisöllä on toimivalta tehdä kyseessä olevat sopimukset osittain EY 133 artiklan 1 kohdan nojalla ja osittain EY 133 artiklan 5 kohdan nojalla, joten kyseisten sopimusten tekemistä koskevan yhteisön säädöksen on erityisesti perustuttava näihin molempiin määräyksiin.

EY 133 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan käyttö ja jäsenvaltioiden osallistuminen kyseessä olevien sopimusten tekemiseen

125 Komissio ja parlamentti katsovat, että kyseessä olevien sopimusten tekeminen kuuluu yhteisön yksinomaiseen toimivaltaan, kun taas huomautuksia esittäneiden jäsenvaltioiden ja neuvoston mielestä yhteisön ja sen jäsenvaltioiden on tehtävä kyseiset sopimukset yhdessä. Tällaisen yhteisen osallistumisen perustelemiseksi vedotaan erityisesti, kuten tämän lausunnon 62 kohdasta ilmenee, EY 133 artiklan 6 kohdan toiseen alakohtaan.

126 On tehtävä kaksi alustavaa huomautusta.

127 Ensinnäkin on palautettava mieleen, että sellaiset huolet, joita komissio on ilmaissut ulkoisen toiminnan yhtenäisyyden ja nopeuden tarpeesta sekä vaikeuksista, joita voi ilmaantua, mikäli yhteisö ja jäsenvaltiot osallistuvat yhdessä kyseessä olevien sopimusten tekemiseen, eivät ole omiaan muuttamaan vastausta, joka on annettava toimivaltaa koskevaan kysymykseen. Vastatessaan samankaltaisiin komission esittämisiin argumentteihin lausuntopyynnössä 1/94, joka koski WTO:n perustamissopimuk-

seen liitettyjen sopimusten tekemistä, yhteisöjen tuomioistuinin jo katsoi, että toimivallan jakoa koskevan kysymyksen ratkaisu ei voi olla riippuvainen niistä mahdollisista vaikeuksista, joita saattaa ilmetä kyseisten sopimusten hallinnoinnin yhteydessä (em. lausunto 1/94, 107 kohta; ks. myös vastaavasti em. lausunto 2/00, 41 kohta). Sama pätee tietenkin mahdollisiin vaikeuksiin, jotka liittyvät sopimusten tekemiseen.

- 128 Toiseksi on todettava, että se komission korostama seikka, että kyseessä olevien sopimusten liitteissä I olevilla määräyksillä peruutetaan tai muutetaan sitoumuksia ja että ne merkitsevät siten jäsenvaltioiden palvelumarkkinoiden vähäisempää avaamista kolmansista valtioista peräisin oleville palveluntarjoajille ja siis näiden jäsenvaltioiden noudatettavina olevien ulkoisten sitoumusten vähennystä, ei myöskään voi vaikuttaa sääntöjen, joilla vahvistetaan toimivalta tehdä tällaisia peruutuksia tai muutoksia, määrittämiseen.
- 129 On nimittäin niin, että ulkoinen toimivalta, jonka nojalla voidaan antaa sitoumuksia niiden edellytysten määrittämiseksi, joiden täytyessä kolmansien maiden palveluntarjoajat voivat päästä yhteisön sisäisille palvelumarkkinoille, sisältää välttämättä ulkoisen toimivallan kieltäytyä tällaisista sitoumuksista tai vähentää niitä.
- 130 Näiden täsmennysten jälkeen on seuraavaksi tutkittava EY 133 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan ulottuvuus sen selvittämiseksi, voidaanko tässä määräyksessä edellyttää, kuten kaikki tämän osalta huomautuksia esittäneet jäsenvaltiot sekä neuvosto katsovat, että yhteisö ja sen jäsenvaltiot tekevät kyseessä olevat sopimukset yhdessä.
- 131 Kyseisen määräyksen tulkitsemiseksi on palautettava mieleen, että kuten tämän lausunnon 110 kohdassa jo korostettiin, yhteisöllä on, kuten EY 5 artiklasta ilmenee, rajoitettu erityistoimivalta.

- 132 Lisäksi on huomattava, että EY 133 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, jossa määrätään yhteisön ulkoisesta toimivallasta toimitusmuotoihin 2–4 liittyvän kansainvälisen palvelukaupan alalla, täsmennetään nimenomaisesti, että tämä toimivalta annetaan ”rajoittamatta” kyseisen 6 kohdan soveltamista.
- 133 EY 133 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa puolestaan korostetaan, että ”poiketen” siitä, mitä EY 133 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, kulttuuri- ja audiovisuaalialojen palvelujen, koulutuspalvelujen sekä sosiaali- ja terveysalan palvelujen kauppaa koskevat sopimukset kuuluvat yhteisön ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan ja että jäsenvaltiot ja yhteisö tekevät ne yhdessä.
- 134 Näiden määräysten sanamuodostakin siis jo ilmenee, että toisin kuin palvelukaupasta tehtyjä sopimuksia, jotka eivät koske EY 133 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa yksilöityjä palveluja, sopimuksia, jotka koskevat näitä palveluja, ei voi tehdä yhteisö yksinään, vaan niiden tekeminen edellyttää yhteisön ja jäsenvaltioiden yhteistä osallistumista.
- 135 Kyseinen EY 133 artiklan 6 kohdan toinen alakohta ilmentää pyrkimystä estää, että tällaisten palvelujen kauppaa voitaisiin säännellä kansainvälisillä sopimuksilla, jotka vain yhteisö tekisi kauppaa koskevan ulkoisen toimivaltansa nojalla. EY 133 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa ei määrätä, että yhteisöllä ei ole tämän osalta toimivaltaa, mutta siinä edellytetään, että tämän toimivallan, jonka yhteisö tässä tapauksessa jakaa jäsenvaltioidensa kanssa, osalta on niin, että jäsenvaltiot ja yhteisö käyttävät sitä yhdessä.
- 136 Voidaan todeta, että koska EY 133 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa määrätään siten yhteisön ja sen jäsenvaltioiden yhteisestä toiminnasta niillä olevan jaetun toimivallan nojalla, se on omiaan mahdollistamaan, että samaan aikaan sekä tavoitellaan yhteisön intressiä saada perustetuksi kokonaisvaltainen, johdonmukainen ja tehokas ulkoinen kauppapolitiikka että otetaan huomioon yksittäiset intressit, joihin

jäsenvaltiot saattavat haluta vedota niillä arkaluonteisilla aloilla, jotka kyseisessä määräyksessä yksilöidään. Yhteisön kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden vaatimus edellyttää lisäksi tiivistä yhteistyötä jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielinten välillä tällaisia sopimuksia neuvoteltaessa ja tehtäessä (ks. vastaavasti erityisesti em. lausunto 2/00, 18 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 137 Eri väitteet, jotka komissio ja parlamentti ovat esittäneet EY 133 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan ulottuvuuden rajoittamiseksi, eivät edellä esitetyn perusteella voi menestyä.
- 138 Kyseisten toimielinten puolustamasta näkemyksestä, jonka mukaan tämän määräyksen soveltamisalaan kuuluvat vain sopimukset, jotka koskevat yksinomaan tai pääasiallisesti palvelukauppaa kyseisessä määräyksessä tarkoitetuilla aloilla, on todettava seuraavaa.
- 139 Tällainen tulkinta ei saa mitään tukea EY 133 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan sanamuodosta eikä sitä myöskään voida sovittaa yhteen tämän määräyksen tarkoituksen kanssa, jonka mukaan, kuten tämän lausunnon 135 kohdassa korostettiin, kyseisen määräyksen soveltamisalaan kuuluvilla arkaluonteisilla aloilla on suojattava jäsenvaltioiden tehokasta ulkoista toimivaltaa.
- 140 Kyseisestä tulkinnasta nimittäin seuraisi erityisesti, että EY 133 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät kaikki niin sanotut horisontaaliset sopimukset, jotka koskevat palvelukauppaa kokonaisuutena. Kyseisestä tulkinnasta seuraisi lisäksi, että sopimukseen sisältyvät kansainväliset määräykset, joiden kohde on täysin identtinen ja jotka koskevat EY 133 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuja arkaluonteisia palvelualoja, kuuluisivat tai jäisivät kuulumatta yhteisön ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan, johon kyseisessä määräyksessä viitataan, pelkästään sen mukaan, ovatko sopimuspuolet päättäneet käsitellä vain tällaisten

arkaluonteisten palvelujen kauppaa vai ovatko ne sopineet käsittelevänsä sekä tätä kauppaa että muunlaisten palvelujen tai kaikkien palvelujen kauppaa.

141 Samoista syistä on niin, että kun komissio vetoaa myös siihen, että EY 133 artiklan 5 kohdan kolmannen alakohdan mukaan horisontaalisen sopimuksen tekemistä koskeva yhteisön säädös edellyttää neuvostossa yksimielisyyttä siltä osin kuin tällainen sopimus koskee myös kyseisen artiklan 6 kohdan toista alakohtaa, myöskään tämän seikan perusteella ei voida katsoa, että yhteisön toimivallan tehdä tällainen sopimus olisi oltava yksinomainen, toisin kuin olisi asia sellaisten alakohtaisten sopimusten osalta, jotka koskisivat erityisesti kyseisessä toisessa alakohdassa tarkoitettuja arkaluonteisia aloja.

142 EY 133 artiklan 5 kohdan kolmannessa alakohdassa määrätään sitä paitsi säännöstä, jonka tarkoituksena on osoittaa, miten yhteisön toimivaltaa on käytettävä, eikä täsmentää tämän toimivallan luonnetta. Vaatimus, jonka mukaan neuvoston on annettava yksimielisesti yhteisön säädös sopimuksen tekemisestä, ei myöskään ole mitenkään ristiriidassa sen kanssa, että tällainen sopimuksen tekeminen kuuluu lisäksi jäsenvaltioiden kanssa jaettuun toimivaltaan.

143 Siitä näkemyksestä, jota komissio myös puolustaa ja jonka mukaan EY 133 artiklan 6 kohdan ensimmäisestä alakohdasta ilmenee, että tämän kohdan toista alakohtaa voidaan soveltaa vain sellaisten sopimusmääräysten osalta, joissa on kyse yhdenmukaistamisesta tässä toisessa alakohdassa tarkoitetuilla arkaluonteisilla palvelualoilla, on todettava seuraavaa.

144 Kuten useimmat huomautuksia esittäneistä jäsenvaltioista sekä neuvosto ovat todenneet, kyseisen näkemyksen lähtökohtaa – eli sitä, että EY 133 artiklan 6 kohdan ensimmäisen alakohdan ainoana tarkoituksena on estää yhteisön ulkoinen toimivalta silloin, kun suunniteltuun sopimukseen sisältyvissä määräyksissä on kyse kansallisten säännösten ja määräysten yhdenmukaistamisesta alalla, jolla tällainen yhdenmukaistaminen ei perustamissopimuksen mukaan ole mahdollista – ei voida johtaa kyseisestä

määräyksestä. Yhdenmukaistaminen nimittäin mainitaan kyseisessä määräyksessä vain esimerkkinä, kuten adverbien ”erityisesti” käyttö osoittaa.

145 Jo pelkästään tämän toteamuksen avulla voidaan torjua komission tulkinta, jonka tarkoituksena on kyseisellä perusteella rajoittaa EY 133 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan soveltamisala tapauksiin, joissa on niin, että suunniteltuun sopimukseen sisältyvissä määräyksissä on kyse yhdenmukaistamisesta jollakin niistä palvelualoista, jotka kyseisessä toisessa alakohdassa yksilöidään.

146 On siis katsottava, että kun otetaan huomioon muun muassa tämän lausunnon 131–136 kohdassa esitetty ja erityisesti jo EY 133 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan sanamuoto sekä tämän määräyksen tarkoitus, EY 133 artiklan 6 kohdan ensimmäisen alakohdan sisältö ei voi johtaa tulkintaan, jota komissio esittää kyseisestä toisesta alakohdasta.

147 Tässä tapauksessa kyseessä olevista sopimuksista ilmenee, että niillä on erityisesti tarkoitus, kuten tämän lausunnon 36 kohdassa todetaan, laajentaa koulutuspalveluihin liittyvä alakohtainen rajoitus koskemaan tiettyjä uusia jäsenvaltioita; tämä rajoitus sisältyy yhteisön ja sen jäsenvaltioiden nykyiseen sitoumuslistaan, ja sen mukaan kyseiset koulutuspalvelut kuuluvat tämän listan soveltamisalaan vain siltä osin kuin kyse on yksityisten rahoittamista koulutuspalveluista.

148 Kuten tämän lausunnon 34 kohdasta ilmenee, kyseisillä sopimuksilla on myös tarkoitus laajentaa markkinoillepääsyyn ja kansalliseen kohteluun liittyviä horisontaalisia rajoituksia koskemaan kutakin uutta jäsenvaltiota tai osaa niistä. Tällaisia horisontaalisia rajoituksia voidaan lähtökohtaisesti soveltaa kaikilla yhteisön ja sen jäsenvaltioiden sitoumuslistan kattamilla palvelualoilla, ja niihin kuuluu erityisesti EY 133 artiklan 6 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuja palveluja, kuten yksityisten rahoittamat koulutuspalvelut tai tietyt terveyspalvelut tai sosiaalipalvelut.

149 Siten on esimerkiksi niin, että kun uusia jäsenvaltioita koskemaan laajennetaan horisontaalinen rajoitus, joka koskee pääsyä toimitusmuodossa 3 palveluihin, jotka määritellään kansallisiksi tai paikallisiksi yleishyödyllisiksi palveluiksi, jotka voidaan varata julkisille monopoleille tai yksinoikeudet saaneille yksityisille palveluntarjoajille, tällaista laajennusta voidaan erityisesti soveltaa terveystalvvelujen osalta, kuten kyseistä rajoitusta koskevasta yhteisön ja sen jäsenvaltioiden nykyiseen sitoumuslistaan sisältyvästä selittävästä huomautuksesta nimenomaisesti ilmenee.

150 On siis todettava, että EY 133 artiklan 6 kohdan toisesta alakohdasta ilmenee, että yhteisöllä ja jäsenvaltioilla on tässä tapauksessa jaettu toimivalta tehdä kyseessä olevat sopimukset yhdessä. Tämä toteamus riittää vastaukseksi yhteisöjen tuomioistuimelle esitetyn lausuntopyyntöön ensimmäiseen kysymykseen.

151 Vielä on täsmennettävä tämän pyynnön toiseen kysymykseen vastaamiseksi, että koska on osoitettu, että EY 133 artiklan 6 kohdan toista alakohtaa voidaan soveltaa kyseessä olevien sopimusten tekemiseen, tätä määräystä, jossa korostetaan, että yhteisöllä on tällaiseen sopimuksen tekemiseen jaettu toimivalta, ja joka siten täydentää EY 133 artiklan 5 kohdan ensimmäisen alakohdan määräyksiä, on, kuten tätä viimeksi mainittua määräystä, käytettävä oikeusperustana yhteisön säädökselle, jolla kyseiset sopimukset tehdään.

Yhteistä liikennepolitiikkaa koskevien EY 71 artiklan ja EY 80 artiklan 2 kohdan käyttö

152 Komissio ja parlamentti katsovat, että EY 133 artiklan 1 ja 5 kohta on ainoa oikeusperusta, jota on käytettävä annettaessa yhteisön säädös kyseessä olevien sopimusten tekemisestä.

- 153 Kaikki ne jäsenvaltiot, jotka ovat esittäneet huomautuksia tässä menettelyssä ja jotka ovat lausuneet tästä seikasta, sekä neuvosto katsovat päinvastoin, että koska kyseiset sopimukset käsittävät muun muassa liikennettä, erityisesti meri- ja ilmaliikennettä, koskevat palvelut, näiden sopimusten tekemistä koskevan yhteisön säädöksen oikeusperustana on oltava paitsi EY 133 artiklan 1, 5 ja 6 kohta myös EY 71 artikla ja EY 80 artiklan 2 kohta.
- 154 Tästä näkemuserosta lausumiseksi on otettava huomioon, kuten kaikki huomautuksia esittäneet hallitukset ja toimielimet myöntävät, EY 133 artiklan 6 kohdan kolmas alakohta, jossa määrätään nimenomaisesti, että liikenteen alan kansainvälisten sopimusten neuvottelemisessa ja tekemisessä noudatetaan edelleen perustamissopimuksen V osaston ja EY 300 artiklan määräyksiä.
- 155 Komission ja parlamentin mukaan EY 133 artiklan 6 kohdan kolmatta alakohtaa on tulkittava siten, että sitä voidaan soveltaa vain sellaisten sopimusten osalta, jotka koskevat yksinomaan tai ainakin pääasiallisesti liikennettä. Kyseisten toimielinten mukaan asia ei ole näin kyseessä olevissa sopimuksissa, jotka koskevat palvelukauppaa yleensä, kun liikennepalvelut puolestaan ovat niissä vain liitännäisiä tai toissijaisia.
- 156 EY 133 artiklan 6 kohdan kolmannen alakohdan ulottuvuuden selventämiseksi on ensinnäkin palautettava mieleen, että EY 133 artiklan 5 kohdan ensimmäisessä alakohdassa, jossa, kuten edellä todettiin, annetaan yhteisölle yhteisen kauppapolitiikan osalta ulkoinen toimivalta toimitusmuodoissa 2–4 tarjottavien palvelujen kaupan alalla, täsmennetään nimenomaisesti, että tämä toimivalta annetaan ”rajoittamatta 6 kohdan soveltamista”.
- 157 Toiseksi on huomautettava siitä, että on poikkeuksellista, että perustamissopimuksen määräyksessä, jossa yhteisölle annetaan ulkoinen toimivalta tietyllä alalla, ratkaistaan, kuten EY 133 artiklan 6 kohdan kolmannessa alakohdassa tehdään, mahdollinen yhteisön toimivaltaa koskevien oikeusperustojen välinen ristiriita määräämällä nimenomaisesti, että muulle perustamissopimuksen määräykselle on annettava

suhteessa ensin mainittuun määräykseen etusija, kun on tarkoitus tehdä tietäntyyppisiä kansainvälisiä sopimuksia, jotka voivat lähtökohtaisesti kuulua kumman tahansa oikeusperustan soveltamisalaan.

- 158 Kolmanneksi on todettava, että on varmaa, että ilmaus ”liikenteen alan kansainvälis[et] sopimu[kset]” käsittää erityisesti liikennepalveluja koskevan kaupan alan. Ei nimittäin olisi järkeä täsmentää yhteistä kauppapolitiikkaa koskevan määräyksen keskeisessä kohdassa, että liikenteen alan sopimukset, jotka eivät koske liikennepalvelujen kauppaa, kuuluvat liikennepolitiikkaan eivätkä kyseiseen kauppapolitiikkaan.
- 159 Neljänneksi on katsottava, että täsmennys, jonka mukaan liikenteen alan sopimusten neuvottelemisessa ja tekemisessä noudatetaan ”edelleen” liikennepolitiikkaa koskevia perustamissopimuksen määräyksiä, ilmentää halua pysyttää alalla tietty aikaisempi oikeustila.
- 160 Tämän osalta on palautettava mieleen, että yhteisöjen tuomioistuin katsoi edellä mainitussa lausunnossa 1/94, joka koski juuri GATS-sopimuksen, jota kyseessä olevilla sopimuksilla on tarkoitus muuttaa, tekemistä, että liikennettä koskevat kansainväliset sopimukset eivät kuuluneet EY:n perustamissopimuksen 113 artiklan (josta on muutettuna tullut EY 133 artikla) soveltamisalaan, ja se täsmensi, että asia oli näin riippumatta siitä, että tällaiset sopimukset koskevat sellaisia turvallisuussääntöjä, joista oli kyse asiassa 22/70, komissio vastaan neuvosto, 31.3.1971 annetussa tuomiossa (Kok., s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, ns. ERTA-tapaus), tai että ne ovat GATS-sopimuksen tavoin kaupallisuonteisia sopimuksia (ks. em. lausunto 1/94, 48–53 kohta; ks. myös vastaavasti em. lausunto 2/92, 27 kohta).
- 161 Tämän päätelmän tehdäkseen yhteisöjen tuomioistuin korosti erityisesti edellä mainitun lausunnon 1/94 48 kohdassa, että liikenteestä määrätään perustamissopimuksen erityisessä osastossa eli erillään yhteistä kauppapolitiikkaa koskevasta osastosta, ja se palautti tämän osalta mieleen, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisöllä on yhteisen liikennepolitiikan osalta implisiittinen ulkoinen toimivalta.

- 162 Edellä esitetystä ilmenee, että ennen Nizzan sopimuksen voimaantuloa liikennepalvelujen kauppa ei kuulunut ollenkaan yhteiseen kauppapolitiikkaan. Tällaisten palvelujen kauppa kuului siis myös toimitusmuodon 1 osalta edelleen, toisin kuin muut palvelut, yhteistä liikennepolitiikkaa koskevan perustamissopimuksen osaston soveltamisalaan (em. lausunto 1/94, 53 kohta).
- 163 Viidenneksi on todettava, että komission esittämä tulkinta, jonka mukaan EY 133 artiklan 6 kohdan kolmannessa alakohdassa tarkoitetaan vain sopimuksia, jotka koskevat yksinomaan tai pääasiallisesti liikennepalvelujen kauppaa, olisi omiaan johtamaan siihen, että kyseinen määräys menettäisi pitkälti tehokkuutensa. Kyseisestä tulkinnasta nimittäin seuraisi, että sopimukseen sisältyvät kansainväliset määräykset, joiden kohde on täysin identtinen, kuuluisivat milloin liikennepolitiikan milloin kauppapolitiikan alaan pelkästään sen mukaan, ovatko sopimuspuolet päättäneet käsitellä vain liikennepalvelujen kauppaa vai ovatko ne sopineet käsittelevänsä sekä tätä kauppaa että muunlaisten palvelujen tai kaikkien palvelujen kauppaa.
- 164 Kaikesta edellä esitetystä ilmenee päinvastoin, että EY 133 artiklan 6 kohdan kolmannen alakohdan tarkoituksena on liikennepalvelujen kansainvälisen kaupan osalta pysyttää sisäinen toimivalta, jota käytetään antamalla yksipuolisesti yhteisön sääntöjä, ja ulkoinen toimivalta, jota käytetään tekemällä kansainvälisiä sopimuksia, lähtökohtaisesti keskenään samansuuntaisina, ja kumpikin toimivalta kuuluu, kuten ennenkin, erityisesti yhteistä liikennepolitiikkaa koskevan perustamissopimuksen osaston soveltamisalaan.
- 165 Lisäksi voidaan todeta, että liikennepolitiikkaa koskevan yhteisön toiminnan erityispiirrettä korostetaan EY 71 artiklan 1 kohdassa, jossa täsmennetään, että neuvosto laatii tätä alaa koskevan yhteisen politiikan ottaen huomioon ”liikenteen erityispiirteet”. Samoin voidaan todeta, että erityisesti palvelukaupan alaan osalta EY 71 artiklan 1 kohdan b alakohdassa annetaan yhteisölle nimenomaisesti toimivalta vahvistaa kyseisen politiikan täytäntöön panemiseksi ”ne edellytykset, joilla muut kuin jäsenvaltioissa asuvat liikenteenharjoittajat saavat harjoittaa liikennettä siellä”.

- 166 Oikeuskäytännöstä, joka koskee oikeusperustan valintaa pääasiallisuutta ja liitännäisyyttä koskevan kriteerin mukaan ja johon myös komissio on viitannut perustellakseen pelkän EY 133 artiklan 1 ja 5 kohdan käytön kyseessä olevien sopimusten tekemiseksi, on tässä tapauksessa riittävää todeta, ettei voida katsoa, että kyseessä olevien sopimusten määräykset, jotka koskevat liikennepalvelujen kauppaa, olisivat liitännäisinä tarpeen näiden sopimusten muita palvelualoja koskevien määräysten tehokkuuden turvaamiseksi (ks. tästä em. lausunto 1/94, 51 kohta) tai että niillä olisi äärimmäisen rajattu soveltamisala (ks. tästä em. lausunto 1/94, 67 kohta ja asia C-268/94, Portugali v. neuvosto, tuomio 3.12.1996, Kok., s. I-6177, 75 kohta).
- 167 Yhtäältä on huomattava, että liikennepalvelujen kauppa kuuluu, kuten GATS-sopimuksen tai kyseessä olevien sopimusten kattamien muiden palvelutyyppien kauppa, juuri GATS-sopimuksen ja kyseisten sopimusten kohteeseen, ja nämä sopimukset vaikuttavat lisäksi suoraan ja välittömästi kunkin kyseessä olevan palvelutyyppin kauppaan eikä näiden tyyppien välillä voida tämän osalta tehdä eroa.
- 168 Toisaalta on selvää, että kyseessä olevissa sopimuksissa on tässä tapauksessa melko paljon määräyksiä, joilla muutetaan niin horisontaalisia kuin alakohtaisiakin sitoumuksia, jotka yhteisö ja sen jäsenvaltiot ovat antaneet GATS-sopimuksen mukaisesti ja jotka koskevat yksityiskohtaisia sääntöjä, edellytyksiä ja rajoituksia, joilla ne päästävät liikennettä, erityisesti ilma- tai meriliikennettä, koskevien palvelujen markkinoille muiden WTO:n jäsenten palveluntarjoajat ja myöntävät näille kansallisen kohtelun.
- 169 Esimerkiksi tämän lausunnon 34 kohdasta ilmenee, että kyseessä olevien sopimusten liitteissä I olevissa A kohdassa laajennetaan koskemaan useaa uutta jäsenvaltiota horisontaalinen rajoitus, joka koskee pääsyä toimitusmuodossa 3 palveluihin, jotka määrittellään kansallisiksi tai paikallisiksi yleishyödyllisiksi palveluiksi, jotka voidaan varata julkisille monopolille tai yksinoikeudet saaneille yksityisille palveluntarjoajille. Kuten tällaista horisontaalista rajoitusta koskevasta yhteisön ja sen jäsenvaltioiden nykyiseen sitoumuslistaan sisältyvästä selittävästä huomautuksesta nimenomaisesti ilmenee, kyseinen rajoitus on omiaan koskemaan erityisesti liikennepalveluja sekä kuljetusten liitännäispalveluja ja muita niihin liittyviä palveluja. Samoin on niin, että horisontaalisia rajoituksia, jotka koskevat milloin kansallisen kohtelun myöntämistä,

milloin markkinoillepääsyä, ja joista on kyse samassa tämän lausunnon 34 kohdassa, voidaan lähtökohtaisesti soveltaa yhteisön ja sen jäsenvaltioiden kyseisen listan kattamilla palveluilla, ja näihin kuuluvat esimerkiksi tietyt ilmaliikennepalvelut, kuten ilma-alusten korjaus- ja huoltopalvelut, liikennepalvelujen myynti ja markkinointi tai tietokonepohjaisia paikanvarausjärjestelmiä koskevat palvelut sekä henkilö- ja rahtiliikennettä koskevat maantiiliikennepalvelut.

170 Lisäksi on huomattava, että kuten tämän lausunnon 36 ja 37 kohdasta ilmenee, kyseessä olevien sopimusten liitteissä I olevissa A kohdassa on myös joitakin määräyksiä, jotka koskevat alakohtaisia sitoumuksia liikennepalvelujen alalla ja joissa milloin laajennetaan alakohtaisia rajoituksia koskemaan tiettyjä uusia jäsenvaltioita, milloin otetaan niiden osalta käyttöön uusia rajoituksia.

171 Kyseessä olevien sopimusten liitteissä I olevissa B kohdassa peruutetaan, kuten tämän lausunnon 38 kohdasta ilmenee, Maltaan tasavallan ja Kyproksen tasavallan aikaisemmin antamia horisontaalisia sitoumuksia, jotka koskevat kansallista kohtelua toimitusmuodossa 4, ja Maltaan tasavallan antama alakohtainen sitoumus henkilö- ja rahtiliikennettä koskevien meriliikennepalvelujen alalla.

172 Siltä osin kuin on lopuksi kyse lainsäädäntökäytännöstä, johon komissio vetoaa, on riittävää palauttaa mieleen, että pelkästään neuvoston käytännön perusteella ei voida poiketa perustamissopimuksen säännöistä, eikä tämä käytäntö voi siis luoda ennakkotapausta, joka sitoisi yhteisön toimielimiä määritettäessä oikeaa oikeudellista perustaa (em. lausunto 1/94, 52 kohta). Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yhteisön toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuinvalvonnan kohteena, eikä siihen, mitä oikeudellista perustaa on käytetty annettaessa muita yhteisön toimia, joilla mahdollisesti on samankaltaisia piirteitä (ks. erityisesti asia C-155/07, parlamentti v. neuvosto, tuomio 6.11.2008, Kok., s. I-8103, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

173 Lausuntopyynnössä esitettyyn toiseen kysymykseen on vastattava kaiken edellä esitetyn perusteella, että kyseessä olevien sopimusten sisältämä liikennettä koskeva osa kuuluu EY 133 artiklan 6 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesti liikennepolitiikan alaan eikä yhteisen kauppapolitiikan alaan.

Näin ollen yhteisöjen tuomioistuin (suuri jaosto) antaa seuraavan lausunnon:

- 1) **Tässä lausuntopyynnössä kyseessä olevien sopimusten tekeminen palvelukaupan yleissopimuksen (GATS) XXI artiklassa tarkoitettujen kohteena olevien Maailman kauppajärjestön jäsenten kanssa kuuluu Euroopan yhteisön ja jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan.**
- 2) **Kyseisten sopimusten tekemistä koskevan yhteisön säädöksen on perustuttava sekä EY 133 artiklan 1 ja 5 kohtaan ja 6 kohdan toiseen alakohtaan että EY 71 artiklaan ja EY 80 artiklan 2 kohtaan luetuina yhdessä EY 300 artiklan 2 kohdan ja 3 kohdan ensimmäisen alakohdan kanssa.**

Allekirjoitukset