YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
9 päivänä elokuuta 1994 *

Asiassa C-327/91,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellisten asiain päällikkö Jean-Pierre Puissochet ja saman ministeriön ulkoasiain johtava apulaissihteeri Géraud de Bergues, prosessiosoite Luxemburgissa Ranskan suurlähetystö, 9 boulevard du Prince Henri,

kantajana,

jota tukevat

Espanjan kuningaskunta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön yhteisön oikeutta ja toimielimiä koskevan kansallisen koordinoinnin pääjohtaja Alberto José Navarro González ja valtionasiamies Gloria Calvo Diaz, prosessiosoite Luxemburgissa Espanjan suurlähetystö, 4–6 boulevard Emmanuel Servais,

ja

Alankomaiden kuningaskunta, asiamiehinään ulkoasiainministeriön oikeudellinen neuvonantaja A. Bos ja saman ministeriön oikeudellinen apulaisneuvonantaja J. W. de Zwaan, prosessiosoite Luxemburgissa Alankomaiden suurlähetystö, 5 rue C. M. Spoo,

väliintulijoina,

vastaan

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään oikeudellinen neuvonantaja Marie-José Jonczy sekä oikeudellisen yksikön virkamiehet Pieter-Jan Kuyper ja Julian Currall, prosessiosoite Luxemburgissa c/o oikeudellisen yksikön virkamies Georgios Kremlis, Centre Wagner, Kirchberg,

vastaajana,

jossa kantaja vaatii Euroopan yhteisöjen komission ja Amerikan yhdysvaltojen välillä Euroopan yhteisöjen ja Yhdysvaltojen kilpailuoikeuden soveltamisesta 23.9.1991 tehdyn ja samana päivänä voimaan tulleen sopimuksen kumoamista,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco ja D. A. O. Edward (esittelevä tuomari) sekä tuomarit C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rod-ríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn ja J. L. Murray,

julkisasiamies: G. Tesauro,
kirjaaja: J.-G. Giraud,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen,

kuultuaan asianosaisten suulliset huomautukset 6.7.1993 pidetyssä istunnossa,

kuultuaan julkisasiamiehen ratkaisuehdotuksen 16.12.1993 pidetyssä istunnossa,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ranskan tasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 16.12.199 jättämällään kanteella vaatinut ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen

kohdan ja EHTY:n perustamissopimuksen 33 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan Euroopan yhteisöjen komission ja Amerikan yhdysvaltojen välillä Euroopan yhteisöjen ja Yhdysvaltojen kilpailuoikeuden soveltamisesta 23.9.1991 tehdyn sopimuksen (jäljempänä sopimus).

2 Sopimuksen ovat allekirjoittaneet Washingtonissa Yhdysvaltojen hallituksen nimissä Attorney General, W. P. Barr ja *Federal Trade Commission*in puheenjohtaja L. Steiger ja Euroopan yhteisöjen komission nimissä komission varapuheenjohtaja Sir Leon Brittan.

3 Sopimuksen 1 artiklan 2 kohdan mukaan "kilpailuoikeudella" tarkoitetaan

"– –.

i) Euroopan yhteisössä Euroopan talousyhteisön perustamissopimuksen 85, 86, 89 ja 90 artiklaa, yrityskeskittymien valvonnasta annettua neuvoston asetusta (ETY) N:o 4064/89, Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen (EHTY) 65 ja 66 artiklaa sekä niiden täytäntöönpanoasetuksia, erityisesti korkean viranomaisen päätöstä n:o 24-54,

ja

ii) Amerikan yhdysvalloissa *Sherman Act*ia (15 U. S. C. §§ 1–7), *Clayton Act*ia (15 U. S. C. §§ 12–27), *Wilson Tariff Act*ia (15 U. S. C. §§ 8–11) ja *Federal Trade Commission Act*ia (15 U. S. C. §§ 41–68, lukuun ottamatta säännöksiä kuluttajansuojatehtävistä)

– –"

4 Sopimuksessa "kilpailuviranomaisilla" tarkoitetaan

"– –

i) Euroopan yhteisöissä Euroopan yhteisöjen komissiota Euroopan yhteisöjen kilpailusääntöjen osalta

ja

ii) Yhdysvalloissa *Antitrust Division of the United States Department of Justice*a ja *Federal Trade Commission*ia

– –"

5 Sopimuksen tarkoituksena on edistää yhteistyötä ja yhteensovittamista ja vähentää riskejä sopimuspuolten erimielisyyksistä kilpailuoikeuden soveltamisessa tai lieventää erimielisyyksien vaikutuksia (I artiklan 1 kohta).

6 Tätä tarkoitusta varten siinä määrätään, että kummankin sopimuspuolen on ilmoitettava toiselle kilpailuoikeutensa sellaiset soveltamistoimenpiteet, jotka voivat vaikuttaa toisen sopimuspuolen merkittäviin etuihin (II artikla); lisäksi siinä määrätään tiedon vaihtoon liittyvistä moninaisista molemminpuolista etua koskevista kysymyksistä, jotka tulevat esiin sovellettaessa kilpailuoikeutta (III artikla), täytäntöönpanotoimenpiteiden yhteensovittamisesta (IV artikla) ja molemminpuolisista neuvotteluista (VII artikla).

7 Sopimuksen V artiklassa määrätään lisäksi yhteistyöstä sellaisten sopimuspuolen alueella toteutettujen kilpailunrajoitusten osalta, jotka loukkaavat toisen sopimuspuolen merkittäviä etuja (*positive comity*). Tällaisessa tapauksessa sopimuspuoli, jonka merkittäviä etuja on loukattu, voi ilmoittaa tästä toiselle sopimuspuolelle ja vaatia, että sen kilpailuviranomaiset ryhtyvät toimenpiteisiin alueellaan tehtyjen kilpailunrajoitusten suhteen. Ristiriitojen ehkäisemiseksi VI artiklassa määrätään, että kumpikin sopimuspuoli pyrkii ottamaan huomioon toisen sopimuspuolen merkittävät edut päättäessään kilpailuoikeuden soveltamistoimista (*traditional comity*).

8 Tietojen salassapito taataan VIII artiklassa, jossa annetaan sopimuspuolille mahdollisuus olla antamatta tietoja toiselle sopimuspuolelle silloin, kun niiden levittäminen on kielletty laissa tai kun tietojen antaminen on ristiriidassa tietoja hallussaan pitävän sopimuspuolen etujen kanssa.

9 Sopimuksen IX artiklan mukaan "sopimuksen määräyksiä ei voida tulkita siten, että ne ovat ristiriidassa Amerikan yhdysvaltojen tai sen osavaltioiden tai Euroopan yhteisöjen tai niiden jäsenvaltioiden voimassa olevan lainsäädännön kanssa, eikä siten että niissä vaadittaisiin lainmuutoksia".

10 Sopimuksen X artiklassa määritetään tiedonantojen ja ilmoitusten muodot: suullinen, puhelimitse tapahtuva, kirjallinen tai telekopiona tehty tiedonanto.

11 Lopuksi sopimuksen XI artiklan 1 kohdan mukaan sopimus tulee voimaan allekirjoitusajankohtanaan ja on voimassa 2 kohdan mukaan vielä 60 päivää sen ajankohdan jälkeen, jona toinen sopimuspuoli ilmoittaa toiselle kirjallisesti halustaan peruuttaa sopimus. Sopimuksen XI artiklan 3 kohdan mukaan

sopimuspuolet tarkastelevat sopimuksen täytäntöönpanoa viimeistään 24 kuukauden kuluttua sen voimaantulosta.

12 Sopimusta ei ole julkaistu *Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä*.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

13 Komissio pohtii vastineessaan, olisiko Ranskan hallituksen pitänyt varsinaisen sopimuksen sijasta nostaa kanne päätöksestä, jolla komissio on valtuuttanut varapuheenjohtajansa allekirjoittamaan nimissään sopimuksen Yhdysvaltojen kanssa.

14 Tältä osin on muistettava ainoastaan, että kanne voidaan ottaa tutkittavaksi ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan ensimmäisen kohdan nojalla, jos kanteen kohteena on toimielimen toimi, joka tuottaa oikeusvaikutuksia (ks. asia 22/70, komissio v. neuvosto, nk. ERTA-tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263).

15 On todettava, että sopimuksen sanamuodosta käy ilmi, että sen tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia. Näin ollen toimesta, jolla komission on ollut tarkoitus tehdä sopimus, on voitava nostaa kumoamiskanne.

16 Yhteisön toimielimille kuuluvan toimivallan käyttäminen kansainvälisissä suhteissa ei voi olla kuulumatta perustamissopimuksen 173 artiklassa määrätyn, tuomioistuimen suorittaman laillisuusvalvonnan piiriin.

17 Ranskan tasavallan kanne on ymmärrettävä suunnatuksi sitä toimea vastaan, jolla komission tarkoituksena on ollut tehdä sopimus. Näin ollen kanne voidaan ottaa tutkittavaksi.

Pääasia

18 Ranskan hallitus esittää kanteensa tueksi kolme perustetta. Ensimmäinen koskee komission toimivallan puuttumista sopimuksen tekemisessä, toinen sopimuksen perustelujen puuttumista ja oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista ja kolmas yhteisön kilpailuoikeuden rikkomista.

Ensimmäinen peruste

19 ETY:n perustamissopimuksen 228 artiklan 1 kohdassa, tosiseikkojen tapahtumisajankohtana voimassa olevan version mukaan, määrättiin seuraavaa:

"Tapauksissa, joissa tämän sopimuksen määräysten mukaan tehdään yhteisön ja yhden tai useamman valtion taikka yhteisön ja kansainvälisen järjestön välinen sopimus, komissio neuvottelee näistä sopimuksista. Jollei komission toimivallasta näissä asioissa muuta johdu, sopimuksen tekee neuvosto kuultuaan tässä sopimuksessa määrätyissä tapauksissa Euroopan parlamenttia."

20 Ranskan tasavalta toteaa aluksi, että kyseisessä määräyksessä varataan nimenomaisesti neuvostolle toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia. Näin ollen komissio, jolla on ainoastaan neuvotteluja koskeva toimivalta tällä alalla, on ylittänyt toimivaltansa tehdessään sopimuksen.

21 Komissio esittää vastaväitteenä, että sopimus on hallinnollinen sopimus, jonka tekemiseen sillä on toimivalta. Sopimuksella asetettujen velvoitteiden luonteen vuoksi sopimuksen täyttämättä jättäminen ei voisi johtaa yhteisön kansainväliseen vastuuseen vaan yksinkertaisesti sopimuksen purkautumiseen.

22 Lisäksi komissio muistuttaa, että edellä mainitun sopimuksen IX artiklassa joka tapauksessa kielletään sopimuspuolia tulkitsemasta sopimuksen määräyksiä oman oikeutensa kanssa (Euroopan yhteisöjen osalta lisäksi myös jäsenvaltioiden oikeuden kanssa) yhteensoveltumattomalla tavalla tai siten, että niillä muutettaisiin sopimuspuolten omaa oikeutta.

23 Sopimus tuottaa oikeusvaikutuksia, kuten on todettu.

24 Seuraavaksi on todettava, että ainoastaan yhteisöllä, joka perustamissopimuksen 210 artiklan mukaan on oikeushenkilö, on oikeus tehdä sitoumuksia sopimuksen muodossa kolmannen valtion tai kansainvälisen järjestön kanssa.

25 Näin ollen on täysin selvää, että sopimus sitoo Euroopan yhteisöjä. Kysymyksessä on selkeästi valtioiden ja kansainvälisten järjestöjen tahi kahden tai useamman kansainvälisen järjestön välisiin sopimuksiin sovellettavasta kansainvälisestä oikeudesta 21.3.1986 tehdyn Wienin yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan i alakohdassa tarkoitettu valtion ja kansainvälisen järjestön välinen kansainvälinen sopimus. Jos komissio jättää panematta sopimuksen täytäntöön, yhteisö voidaan saattaa kansainvälisesti asiasta vastuuseen.

26 Näin ollen on tarkasteltava, oliko komissiolla yhteisön oikeuden nojalla toimivalta tehdä tällainen sopimus.

27 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut 11.11.1975 annetussa lausunnossa 1/75 (Kok. 1975, s. 1355), perustamissopimuksen 228 artiklassa käytetään käsitettä "sopimus" yleisessä merkityksessä, ja sillä tarkoitetaan kaikkia kansainvälisen oikeuden oikeussubjektien tekemiä velvoittavia sitoumuksia niiden muodosta riippumatta.

28 Lisäksi, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 37 kohdassa, 228 artikla on sopimusten tekemisen osalta itsenäinen yleismääräys, joka on merkitykseltään perustuslain luonteinen siltä osin kuin siinä annetaan yhteisön toimielimille tiettyjä toimivaltuuksia. Siinä pyritään saamaan aikaan tasapaino eri toimielinten välillä, ja sen vuoksi siinä määrätään, että komissio neuvottelee yhteisön ja yhden tai useamman valtion välisistä sopimuksista, jotka neuvosto sen jälkeen tekee kuultuaan perustamissopimuksessa määrätyissä tapauksissa Euroopan parlamenttia. Toimivalta sopimusten tekemisessä on kuitenkin annettu neuvostolle, "jollei komission toimivallasta näissä asioissa muuta johdu".

29 Ranskan hallituksen mukaan kyseinen komissiolle tunnustettu toimivalta rajoittuu sopimuksiin, jotka komission on tehtävä yhteisön kulkulupien tunnustamiseksi (Euroopan yhteisöjen erioikeuksista ja vapauksista tehdyn pöytäkirjan 7 artikla). Ranskan hallitus myöntää, että kyseinen toimivalta voi ulottua sellaisten sopimusten tekemiseen, joita Ranskan hallitus luonnehtii hallinnollisiksi tai työsopimuksiksi, joihin kuuluisivat esimerkiksi ETY:n perustamissopimuksen 229 artiklassa mainittuihin Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestöihin ja muihin kansainvälisiin järjestöihin perustettavat yhteydet.

30 Komissio puolestaan tukeutuu sopimuskäytäntöön, jota se nimittää kansainvälisiksi hallinnollisiksi sopimuksiksi, ja se esittää, ettei 228 artiklassa määrättyä poikkeusta saa tulkita suppeasti, kuten Ranskan hallitus tekee. Komissio korostaa tältä osin, että jos perustamissopimuksen laatijat olisivat tosiasiallisesti halunneet rajoittaa komission toimivaltaa tehdä sopimuksia, olisi 228 artiklan ranskankielisessä versiossa neuvoston toimivallan yhteydessä käytetty sanamuotoa "sous réserve des compétences *attribuées* (annetusta toimivallasta) à la Commission" eikä sanamuotoa "*reconnues* (tunnustetusta toimivallasta) à la Commission".

31 Käsitteen *reconnues* käyttäminen ranskankielisessä versiossa osoittaa komission mukaan päinvastoin, että komissio voi saada toimivallan muista lähteistä kuin perustamissopimuksesta, kuten toimielinten käytännön kautta. Lisäksi komissio tekee Euratomin perustamissopimuksen 101 artiklan kolmannen kohdan perusteella sen analogiapäätelmän, että komissio voi neuvotella ja itse tehdä sopimuksia tai yleissopimuksia, joiden täytäntöönpanoa varten ei tarvita neuvoston toimia vaan jotka voidaan panna täytäntöön sovitun budjetin rajoissa sitomatta yhteisöä uusiin taloudellisiin velvoitteisiin, kunhan neuvostolle tiedotetaan asiasta.

32 Edellä esitetyt perusteet on hylättävä.

33 Ensiksi ilmaisulla *sous réserve des compétences attribuées à la Commission* poiketaan siitä säännöstä, että toimivalta kansainvälisten sopimusten tekemiseen kuuluu neuvostolle.

34 Toiseksi ETY:n perustamissopimuksen 4 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan "kukin toimielin toimii sille tällä sopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa". Näin ollen perustamissopimuksen ranskankielisen version 228 artiklassa käytetty ilmaisu *reconnues* voi tarkoittaa ainoastaan samaa kuin ilmaisu *attribuées*.

35 Kolmanneksi muissa kieliversioissa 228 artiklassa käytetään ilmaisuja, jotka merkitsevät pikemminkin nimenomaista antamista (*attribution*) kuin tunnustamista (*reconnaissance*). Tämä pätee erityisesti tanskankieliseen (*som på dette område er tillagt Kommissionen*), saksankieliseen (*der Zuständigkeit, welche die Kommission auf diesem Gebiet besitzt*), hollanninkieliseen (*van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden*) ja englantilaiseen versioon (*the powers vested in the Commission in this field*).

36 Neljänneksi perustamissopimuksen määräyksistä ei missään tapauksessa voida poiketa pelkän käytännön perusteella.

37 Tältä osin komissio ei voi esittää, että perustamissopimuksen 228 artiklassa sille tunnustetaan samankaltainen toimivalta kuin sille on tunnustettu Euratomin perustamissopimuksen 101 artiklan kolmannessa kohdassa.

38 Ensiksi, kuten julkisasiamies on korostanut perustellusti ratkaisuehdotuksensa 26 kohdassa, kyseisessä määräyksessä määrätään aivan toisenlaisesta menettelystä kuin ETY:n perustamissopimuksen 228 artiklassa.

39 Lisäksi ETY:n perustamissopimuksesta ja Euratomin perustamissopimuksesta on neuvoteltu samanaikaisesti ja ne on allekirjoitettu samana päivänä, joten jos molempien perustamissopimusten neuvottelijat olisivat halunneet myöntää komissiolle saman toimivallan, ne olisivat tehneet sen nimenomaisesti.

40 Komissio esittää Ranskan hallituksen perustetta vastaan vielä viimeisen väitteen. Komission toimivalta kansainvälisten sopimusten tekemisessä on sen mukaan sitäkin ilmeisempi tässä tapauksessa, kun ETY:n perustamissopimuksessa komissiolle on myönnetty kilpailualalla erityistoimivalta. Itse asiassa perustamissopimuksen 89 artiklan ja neuvoston asetuksen N:o 17, joka on 6 päivänä helmikuuta 1962 annettu perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus (EYVL 1962, 13, s. 204), säännösten nojalla komissio huolehtii 85 ja 86 artiklassa määrättyjen periaatteiden soveltamisesta ja yrityskeskittymien valvonnasta 21 päivänä joulukuuta 1989 annetun neuvoston asetuksen (ETY) N:o 4064/89 (EYVL 1990, L 257, s. 14) täytäntöönpanosta.

41 Tätäkään väitettä ei voida hyväksyä. Vaikka komissio on yhteisön sisäisissä asioissa toimivaltainen tekemään päätökset kilpailusääntöjen soveltamisesta yksittäistapauksiin - mikä kuuluu sopimuksen soveltamisalaan – tämä yhteisön sisäinen toimivalta ei ole sellainen, että se muuttaisi perustamissopimuksen 228 artiklassa määrättyä yhteisön toimielinten välistä toimivallan jakoa kansainvälisten sopimusten tekemisessä.

42 Näin ollen peruste, joka koskee komission toimivallan puuttumista riidanalaisen sopimuksen tekemisessä, on hyväksyttävä.

43 Edellä esitetyn perusteella toimi, jolla komission tarkoituksena on ollut tehdä sopimus Yhdysvaltojen kanssa Euroopan yhteisöjen kilpailuoikeuden ja Yhdysvaltojen kilpailuoikeuden soveltamisesta, on kumottava, eikä ole tarpeen tarkastella Ranskan hallituksen esittämiä muita perusteita.

Oikeudenkäyntikulut

44 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut. Koska Euroopan yhteisöjen komissio on hävinnyt asian, se on velvoitettava vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Ranskan tasavallan oikeudenkäyntikulut.

45 Tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 4 kohdan mukaisesti Espanjan kuningaskunta ja Alankomaiden kuningaskunta, jotka ovat tukeneet asiassa väliintulijoina Ranskan tasavallan perusteita, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kumotaan 23.9.1991 allekirjoitettu ja voimaan tullut toimi, jolla komission tarkoituksena on ollut tehdä sopimus Amerikan yhdysvaltojen kanssa Euroopan yhteisöjen kilpailuoikeuden ja Yhdysvaltojen kilpailuoikeuden soveltamisesta.**

2) **Komissio velvoitetaan vastaamaan omista oikeudenkäyntikuluistaan ja korvaamaan Ranskan tasavallan oikeudenkäyntikulut.**

3) **Espanjan kuningaskunta ja Alankomaiden kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.**

Due Mancini Moitinho de Almeida

Diez de Velasco Edward Kakouris

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Julistettiin Luxemburgissa 9 päivänä elokuuta 1994.

R. Grass
kirjaaja

O. Due
presidentti