YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO

23 päivänä maaliskuuta 2004 *

Asiassa C-233/02,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään R. Abraham, G. de Bergues ja P. Boussaroque, prosessiosoite Luxemburgissa,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehinään P. J. Kuiper ja A. van Solinge, prosessiosoite Luxemburgissa,

vastaajana,

jota tukee

Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta, asiamiehenään J. Collins, avustajanaan barrister M. Hoskins, prosessiosoite Luxemburgissa,

väliintulijana,

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

jossa kantaja vaatii yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan päätöksen, jolla komissio on tehnyt Amerikan yhdysvaltojen kanssa sopimuksen suuntaviivoista lainsäädännöllisen yhteistyön ja avoimuuden alalla,

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN (täysistunto),

toimien kokoonpanossa: presidentti V. Skouris, jaostojen puheenjohtajat P. Jann, C. W. A. Timmermans (esittelevä tuomari), C. Gulmann ja J. N. Cunha Rodrigues, sekä tuomarit A. La Pergola, J.-P. Puissochet, R. Schintgen, F. Macken, N. Colneric ja S. von Bahr,

julkisasiamies: S. Alber,
kirjaaja: R. Grass,

ottaen huomioon esittelevän tuomarin kertomuksen,

kuultuaan julkisasiamiehen 25.9.2003 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ranskan tasavalta on yhteisöjen tuomioistuimeen 21.6.2002 jättämällään kanteella vaatinut EY 230 artiklan nojalla yhteisöjen tuomioistuinta kumoamaan

päätöksen, jolla Euroopan yhteisöjen komissio on tehnyt Amerikan yhdysvaltojen kanssa sopimuksen, jonka nimi on "suuntaviivat lainsäädännöllisen yhteistyön ja avoimuuden alalla" (jäljempänä riidanalainen päätös ja suuntaviivat).

Asiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat

EY:n perustamissopimus

2 EY:n perustamissopimuksen kolmannen osan IX osastossa, jonka otsikko on "Yhteinen kauppapolitiikka", olevan EY 133 artiklan 1–4 kohdassa määrätään seuraavaa:

"1. Yhteinen kauppapolitiikka perustuu yhtenäisiin periaatteisiin etenkin tullien muuttamisessa, tulli- ja kauppasopimusten tekemisessä, vapauttamista koskevien toimenpiteiden yhtenäistämisessä, vientipolitiikassa sekä kauppaa suojaavissa toimenpiteissä, kuten polkumyynti- ja tukipalkkiotapauksissa toteutettavissa toimenpiteissä.

2. Komissio tekee neuvostolle ehdotuksia yhteisen kauppapolitiikan toteuttamiseksi.

3. Jos on neuvoteltava yhden tai useamman valtion taikka kansainvälisen järjestön kanssa tehtävistä sopimuksista, komissio antaa asiasta suosituksia neuvostolle, joka valtuuttaa komission aloittamaan tarpeelliset neuvottelut.

Komissio käy näitä neuvotteluja kuullen erityiskomiteaa, jonka neuvosto nimeää avustamaan tässä tehtävässä, sekä niiden direktiivien mukaisesti, joita neuvosto voi antaa komissiolle osoitettuina.

Sovelletaan 300 artiklan asiaa koskevia määräyksiä.

4. Käyttäessään sille tällä artiklalla annettua toimivaltaansa neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä."

3 EY 300 artiklan 1–3 kohdassa määrätään seuraavaa:

"1. Tapauksissa, joissa tämän sopimuksen määräysten mukaan tehdään yhteisön ja yhden tai useamman valtion tai kansainvälisen järjestön välinen sopimus, komissio antaa suosituksia neuvostolle, joka valtuuttaa komission aloittamaan tarvittavat neuvottelut. Komissio käy näitä neuvotteluja kuullen erityiskomiteoita, joita neuvosto nimeää avustamaan komissiota tässä tehtävässä, sekä noudattaen direktiivejä, joita neuvosto voi antaa komissiolle osoitettuina.

Käyttäessään tällä kohdalla sille annettua toimivaltaa neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä, lukuun ottamatta tapauksia, joiden osalta 2 kohdan ensimmäisessä alakohdassa määrätään, että neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti.

2. Jollei komission toimivallasta näissä asioissa muuta johdu, sopimuksen allekirjoittamisesta, johon voi liittyä päätös sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta ennen sen voimaantuloa, sekä sopimusten tekemisestä päättää neuvosto määräenemmistöllä komission ehdotuksesta. Neuvosto tekee ratkaisunsa yksimielisesti, jos sopimus koskee alaa, jolla sisäisten sääntöjen antamisen edellytyksenä on yksimielisyys, tai jos on kysymys 310 artiklassa tarkoitetuista sopimuksista.

— —

3. Neuvosto tekee sopimukset Euroopan parlamenttia kuultuaan, 133 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja sopimuksia lukuun ottamatta, sopimukset aloilla, joilla sisäiset säännöt annetaan 251 tai 252 artiklassa määrättyä menettelyä noudattaen, mukaan luettuina. — — "

Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välisestä transatlanttisesta talouskumppanuudesta annettu julistus

4 Euroopan unioni ja Amerikan yhdysvallat (jäljempänä osapuolet) hyväksyivät 18.5.1998 Lontoossa pidetyssä huippukokouksessaan julistuksen transatlanttisesta talouskumppanuudesta.

5 Kyseisen julistuksen 10 kohdassa osapuolet vahvistavat keskittävänsä pyrkimyksensä sellaisten esteiden poistamiseen, joista aiheutuu huomattavia rajoituksia transatlanttiselle kaupalle ja transatlanttisille sijoituksille, tarkoittaen erityisesti sellaisia lainsäädännöllisiä esteitä, joilla rajoitetaan mahdollisuutta päästä tavara- tai palvelumarkkinoille.

6 Osapuolet ilmaisevat kyseisen julistuksen 17 kohdassa aikomuksensa

— laatia mahdollisimman pian suunnitelma, jossa yksilöidään sekä kahdenvälisen että monenvälisen yhteisen toiminnanalat, samoin kuin aikataulun konkreettisten tulosten saavuttamiselle

— toteuttaa kaikki tarvittavat toimenpiteet, joita tämän suunnitelman mahdollisimman nopea toteuttaminen edellyttää, mukaan lukien neuvottelujen aloittamiseksi tarpeellisten valtuutusten antamisen.

7 Julistuksessa olevassa alaviitteessä todetaan, ettei millään siinä olevalla lausumalla annetta Euroopan unionille neuvotteluvaltuuksia.

Transatlanttista talouskumppanuutta koskeva toimintasuunnitelma

8 Osapuolet tekivät transatlanttista talouskumppanuutta koskevan toimintasuunnitelman, jonka Euroopan unionin neuvosto hyväksyi 9.11.1998 (jäljempänä

toimintasuunnitelma). Tässä yhteydessä neuvosto valtuutti komission aloittamaan neuvottelut muun muassa kaupan teknisten esteiden poistamista koskevien kahdenvälisten sopimusten tekemiseksi Amerikan yhdysvaltojen kanssa (neuvoston 9.11.1998 päivätty lehdistötiedote nro 12560/98).

9 Tämän toimintasuunnitelman kolmannessa osassa, joka koskee kahdenvälisiä toimia, on tavarakaupan teknisiä esteitä koskeva 3.1 kohta. Kyseisen suunnitelman 3.1.1 kohdassa, jonka otsikko on "Sääntely-yhteistyö", määrätään, että osapuolet ryhtyvät muun muassa seuraaviin toimenpiteisiin:

— kartoitetaan tehokkaan sääntely-yhteistyön toteutumiselle yhdessä määritellyt yleiset periaatteet ja suuntaviivat sekä pannaan ne täytäntöön

— tarkastellaan yhdessä keskinäisesti sovittuja asioita, joihin kuuluvat erityisesti tietojen saaminen toisen osapuolen sääntelymenettelyistä niiden avoimuuden ja yleisön osallistumismahdollisuuksien osalta — mukaan lukien se, onko kaikilla asiasta kiinnostuneilla osapuolilla mahdollisuus osallistua tosiasiallisesti näihin menettelyihin ja saada mielipiteensä kohtuullisella tavalla kuulluksi

— tämän tarkastelun perusteella kartoitetaan keinoja parantaa mahdollisuuksia saada tietoja toisen osapuolen sääntelymenettelyistä, kehittää kyseisiä menettelyjä koskevia, yhteisesti sovittuja yleisiä periaatteita/suuntaviivoja kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuuden säilyttäen.

Suuntaviivat

Suuntaviivoja koskeneet neuvottelut

10 Suuntaviivoja koskeneet neuvottelut aloitettiin heinäkuussa 1999 komission toimivaltaisten yksiköiden ja Yhdysvaltojen kaupallisen edustuston sekä kauppaministeriön yksiköiden välillä.

11 Neuvottelujen kestäessä komission yksiköt korostivat toistuvasti sitä, ettei suuntaviivoilla luoda Euroopan yhteisöjen ja Amerikan yhdysvaltojen välille minkäänlaisia kansainvälisoikeudellisia oikeuksia tai velvollisuuksia.

12 Suuntaviivat saatettiin päätökseen helmikuussa 2002 komission yksiköiden ja Yhdysvaltojen edustajien välillä annetulla tiedonannolla. Tätä asiakirjaa ei allekirjoitettu.

13 Tämä teksti annettiin tiedoksi komissiolle, joka käsitteli sitä 9.4.2002 pidetyssä kokouksessaan. Sitä ei julkaistu Euroopan yhteisöjen virallisessa lehdessä.

Suuntaviivoja koskeva 9.4.2002 päivätty komission yksiköiden kirje

14 Komission yksiköt osoittivat EY 133 artiklan 3 kohdan nojalla perustetulle komitealle 9.4.2002 päivätyn kirjeen, jonka liitteenä oli suuntaviivojen teksti 13.2.2002 päivätyssä lopullisessa muodossaan.

15 Tässä kirjeessä komission yksiköt toteavat muun muassa seuraavaa:

"Transatlanttista talouskumppanuutta koskeva toimintasuunnitelma (TEP) sisältää molemminpuolisen sitoumuksen siitä, että Yhdysvaltain viranomaisten kanssa valmistellaan suuntaviivat lainsäädännöllisen yhteistyön ja avoimuuden alalla. Olemme neuvotelleet näistä suuntaviivoista vuoden 1999 lopusta lähtien. Olemme aiemmin tiedottaneet teille useaan otteeseen, viimeksi tammikuussa 2001, näiden neuvottelujen edistymisestä. Suureksi ilokseni voin tänään ilmoittaa teille, että olemme asiantuntijatasolla päässeet yksimielisyyteen Yhdysvaltojen kaupallisen edustajan kanssa tähän liitetystä tekstistä."

16 Tässä kirjeessä korostettiin myös, että osapuolet soveltavat suuntaviivoja, kuten niissä itsessäänkin todetaan, vapaaehtoisesti kunkin noudattamien sääntöjen ja politiikkojen mukaisesti ja että nämä suuntaviivat eivät ole kansainvälinen sopimus vaan pikemminkin sellainen lopputulos, joka on esitettävä seuraavalle Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen väliselle huippukokoukselle ja johon molempien osapuolien toimivaltaiset yksiköt ovat päätyneet.

Suuntaviivojen teksti

17 Suuntaviivojen teksti jakaantuu seuraaviin kuuteen jaksoon: (I) johdanto, (II) tavoitteet, (III) soveltamisala, (IV) toimenpiteet lainsäädännöllisen yhteistyön alalla, (V) toimenpiteet avoimuuden alalla ja (VI) menettelykysymykset.

18 Suuntaviivojen I jaksossa kuvataan asiayhteyttä, jossa suuntaviivoista on neuvoteltu, erityisesti transatlanttista kauppakumppanuutta ja sen toimintasuunnitelmaa.

19 Suuntaviivojen tavoitteiksi mainitaan II jaksossa osapuolten lainsäädännöstä vastaavien viranomaisten yhteistyön kehittäminen ja avoimuuden lisääminen yleisöä kohtaan lainsäädäntöä valmisteltaessa osapuolten välisten kaupallisten jännitteiden vähentämiseksi ja poistamiseksi ja tavarakaupan helpottamiseksi. Tässä tarkoituksessa yhteistyöllä pyritään erityisesti suuntaviivojen 4 kohdan a alakohdan mukaan kehittämään lainsäädäntöehdotusten suunnittelua ja kehittämistä, parantamaan säädösten laatua ja tasoa sekä vähentämään ja jopa poistamaan lainsäädännön eroja vahvistamalla lainsäädännöstä vastaavien viranomaisten välistä säännöllistä vuoropuhelua, ja saman kohdan b alakohdan mukaan tietojen vaihdon avulla varmistamaan lainsäädännön kehityksen ennakoitavuutta. Avoimuuden osalta tavoitteina ovat ensinnäkin saman kohdan d alakohdan mukaan sen edistäminen, että yleisö osallistuu lainsäädäntömenettelyyn, siten, että sille annetaan tilaisuus tutustua valmisteluasiakirjoihin, selvityksiin ja asian kannalta merkityksellisiin tietoihin, ja antamalla kaikille niille — kotimaisille tai ulkomaisille tahoille — joita asia koskee, mahdollisuus esittää ajoissa lainsäädäntöhankkeita koskevat huomautuksensa; toiseksi tämän

kohdan f alakohdan mukaan tavoitteena on julkistaa säädösten antamiseen johtaneita perusteita koskevat selvitykset ja tarvittavat tiedot, ja kolmanneksi tämän kohdan g alakohdan mukaan antaa yleisölle enemmän tietoa lainsäädännön tavoiteltavista päämääristä ja vaikutuksista sekä annetusta lainsäädännöstä.

20 Suuntaviivojen III jakson mukaan niiden aineellinen soveltamisala ulottuu kaupan teknisistä esteistä tehdyssä Maailman kauppajärjestön sopimuksessa tarkoitettuihin teknisiin määräyksiin. Niissä täsmennetään, että tässä asiakirjassa tarkoitettu lainsäädäntötoiminta on säädösehdotuksina esitettävien teknisten määräysten valmistelua. Suuntaviivojen 7 kohdassa todetaan, että tässä asiakirjassa tarkoitetut lainsäädäntöviranomaiset ovat toisaalta Amerikan yhdysvaltojen hallituksen lainsäätäjiä ja toisaalta komission yksiköitä ja että näiden viranomaisten tarkoituksena on soveltaa näitä suuntaviivoja "vapaaehtoisesti mahdollisimman laajalti".

21 Suuntaviivojen IV jaksossa, joka koskee toimenpiteitä lainsäädäntöyhteistyön alalla, ovat suunniteltuun taikka valmisteilla olevaan lainsäädäntöön liittyvää tietojenvaihtoa ja vastavuoroista kuulemista koskevat 10 ja 12 kohdan säännökset. Suuntaviivojen 11 kohta koskee lainsäädäntötoiminnan mahdollisesti oikeuttavia ongelmia koskevien tietojen keräämistä ja analysointia sekä niiden käsittelyn prioriteetin määrittelyä, niiden 13 kohta koskee lainsäädäntötarkoituksiin liittyvien tutkimus- ja kehitysohjelmien koordinointia, niiden 14 kohta koskee lainsäädäntömenetelmien ja -lähestymistapojen vertailua ja lähentämistä, niiden 15 kohta koskee mahdollisuuksia vähentää teknisten määräysten tarpeettomia eroavaisuuksia tapauskohtaisesti joko yhdenmukaistettujen taikka yhteensoveltuvien ratkaisujen avulla tai vastavuoroisen tunnustamisen avulla ja niiden 16 kohta sisältää määräysten täytäntöönpanon tutkimista koskevat säännökset.

22 Avoimuutta koskevien toimenpiteiden osalta suuntaviivojen V jaksossa määrätään yksityiskohtaisesti säännöt, jotka koskevat toimivaltaisten viranomaisten suorittamaa tiedottamista ja yleisön kuulemista teknisten määräysten suunnitteluja valmisteluvaiheessa. Siinä täsmennetään erityisesti, että toimivaltaisten viranomaisten on annettava tietoja vireillä olevista ja tulevista määräysten valmisteluista, niiden on kuultava yleisöä ja annettava sille tilaisuus lausua ajoissa mielipiteensä lainsäädäntöhankkeista, annettava sille kaikki sitä varten tarpeelliset tiedot ja selitykset, otettava huomioon sen esittämät huomautukset ja annettava tietoja siitä, miten nämä mielipiteet on otettu huomioon.

23 Suuntaviivojen VI jakso, joka koskee menettelykysymyksiä, sisältää suuntaviivojen täytäntöönpanon ja kehittämisen seurantaa koskevat säännöt. Erityisesti niiden 18 kohdassa todetaan, että transatlanttisen talouskumppanuuden puitteissa perustettu teknisiä esteitä käsittelevä työryhmä tarkastelee jatkuvasti suuntaviivojen täytäntöönpanoa ja lainsäädäntöhankkeiden osalta tapahtunutta kehittymistä. Suuntaviivojen 19 kohdan mukaan osapuolet tekevät yhteistyötä niiden yhteistyöalueiden löytämiseksi, joita voidaan kehittää, sekä lainsäätäjien uusien yhteistyöalueiden löytämiseksi. Suuntaviivojen 20 kohdassa todetaan, että osapuolet ponnistelevat löytääkseen keinoja avoimuuden lisäämiseksi vastaavissa lainsäädäntöhankkeissa, tutkivat tapoja, joilla yleisö voi saada paremmin tietoja näistä lainsäädäntömenettelyistä, ja kuulevat edelleen yleisöä. Suuntaviivojen 21 kohdan mukaan yhdenmukaisuusvalvonnasta vastaavia elimiä ja standardien kehittämisestä vastaavia elimiä rohkaistaan noudattamaan avoimuutta koskevia suuntaviivoja, kun ne tulkitsevat teknisiä määräyksiä. Suuntaviivojen 22 kohdassa täsmennetään, että osapuolet pyrkivät tunnistamaan erityiset lainsäädäntöehdotukset suuntaviivojen soveltamiseksi.

Kanteen tutkittavaksi ottaminen

24 Komissio esittää kaksi oikeudenkäyntiväitettä. Se väittää ensinnäkin, että toimielimenä ja kollegiona se ei koskaan ole ilmaissut suostumustaan tulla sidotuksi suuntaviivoihin, jotka ovat vain yksiköiden tasolla tehty hallinnollinen järjestely. Ei siis ole olemassa mitään komission tointa, josta voitaisiin nostaa kumoamiskanne.

25 Toiseksi komissio väittää, että vaikka oletettaisiinkin, että suuntaviivojen voitaisiin katsoa sitovan sitä, kyseiset suuntaviivat eivät ole kannekelpoinen toimi, koska niitä ei voida luokitella toimeksi, jolla on tai joka saa aikaan oikeusvaikutuksia.

26 Tältä osin yhteisöjen tuomioistuin katsoo, että nyt esillä olevassa asiassa ei ole tarpeen lausua komission esittämistä oikeudenkäyntiväitteistä, koska Ranskan tasavallan vaatimukset pääasiassa on joka tapauksessa hylättävä.

Pääasia

27 Ranskan hallitus vetoaa kanteensa tueksi kahteen perusteeseen, joista ensimmäinen koskee komission puuttuvaa toimivaltaa toteuttaa riidanalainen toimi ja toinen EY:n perustamissopimuksella komissiolle annetun lainsäädännöllistä aloitevaltaa koskevan yksinoikeuden.

Ensimmäinen kanneperuste

Asianosaisten lausumat

28 Ranskan hallitus väittää ensimmäisellä kanneperusteellaan, että komissiolla ei ollut toimivaltaa riidanalaisen toimen toteuttamiseen, koska suuntaviivat ovat sitova kansainvälinen sopimus, jollaisen tekeminen kuuluu neuvoston toimivaltaan, kuten EY 300 artiklassa määrätystä toimivallan jaosta ilmenee (asia C-327/91, Ranska v. komissio, tuomio 9.8.1994, Kok. 1994, s. I-3641, Kok. Ep. XVI, s. I-47).

29 Ranskan hallituksen mukaan suuntaviivoissa olevista tietyistä kielellisistä varotoimista huolimatta suuntaviivat ovat kattavat ja käyttökelpoiset ja niissä täsmennetään tarkasti niillä tavoitellut päämäärät, toiminnalliset puitteet ja näiden päämäärien saavuttamiseksi toteutettavat toimenpiteet. Tästä johtuu, että ne ovat riittävän huolellisesti valmisteltu oikeudellinen asiakirja, joka voidaan ymmärtää kansainvälisen oikeuden subjektien antamaksi sitoumukseksi ja joka on luonteeltaan niitä sitova. Yhteisöjen tuomioistuin on katsonut tältä osin, että tällainen on luonteeltaan sopimus, joka sisältää normin eli menettelysäännön, joka koskee määrättyä alaa, joka on vahvistettu täsmällisin muotoiluin ja joka sitoo osapuolia (lausunto 1/75, 11.11.1975, Kok. 1975, s. 1355, s. 1360, Kok. Ep. II, s. 521).

30 Ranskan hallituksen mukaan niistä viitteistä, joiden perusteella toimi luokitellaan tai jätetään luokittelematta kansainväliseksi sopimukseksi, on etusija annettava sopimuksen sisältöä koskeville arvioille, joten tällaiselle luokittelulle ei ole ratkaisevaa esimerkiksi se, että komissio on jatkuvasti ilmoittanut sopimuskumppaneilleen, etteivät direktiivit ole tällainen kansainvälinen sopimus, tai vaikka ne itse olisivat tästä vakuuttuneita.

31 Ranskan hallituksen mukaan suuntaviivat sisältävät näin ollen vähintään osapuolia velvoittavan sitoumuksen yhteistyöhön, kuten sen mielestä osoittaa muun muassa se seikka, että kyseisten suuntaviivojen 18 kohdan mukaan työryhmä seuraa jatkuvasti niiden soveltamista sekä tiettyjen lainsäädäntöhankkeiden edistymistä, ja se seikka, että osapuolet ilmoittavat samojen suuntaviivojen 22 kohdassa, että ne ponnistelevat erityisten lainsäädäntöehdotusten tunnistamiseksi, jotta suuntaviivoja voitaisiin soveltaa.

32 Komissio sitä vastoin katsoo, että suuntaviivat eivät ole oikeudellisesti sitova sopimus, kuten ilmenee osapuolten tarkoitusten analysoinnista, joka on ainoa ratkaiseva kriteeri kansainvälisessä oikeudessa tällaisen mahdollisen sitovan oikeusvaikutuksen olemassaolon määrittelemisessä.

33 Nyt esillä olevassa asiassa tarkoitus olla sitoutumatta oikeudellisesti ilmenee komission mukaan ensinnäkin suuntaviivojen tekstistä. Tältä osin sen mukaan ratkaiseva on se seikka, että suuntaviivojen 7 kohdassa täsmennetään, että niitä sovelletaan vapaaehtoisesti, taikka se seikka, että menettelyt, jotka osapuolten tarkoitus on näin vapaaehtoisesti omaksua, kuvaillaan englanninkielisin ilmaisuin "should" ja "will" ilmaisun "shall" sijaan.

34 Tämä aikomus ilmenee komission mukaan myös tietyistä suuntaviivojen rakenteeseen liittyvistä seikoista, kuten siitä, että niistä puuttuvat allekirjoitukseen, voimaantuloon, lisäysmahdollisuuksiin, irtisanomiseen ja riitojensovitteluun liittyvät loppulausekkeet.

35 Kyseinen aikomus ilmenee komission mukaan lopuksi myös sen asianyhteyden tutkimisesta, jossa suuntaviivoista sovittiin, ja komissio väittää tältä osin, että transatlanttinen talouskumppanuus tai sen toimintasuunnitelma eivät muodosta

puitteita, joissa olisi mahdollista hyväksyä sopimuksia tai muita juridisesti sitovia asiakirjoja, kun taas neuvottelujen tarkastelu puolestaan osoittaa, että kummankaan osapuolen ei ollut millään tavoin tarkoitus luoda "oikeuksia ja velvollisuuksia". Näin ollen suuntaviivoja ei koskaan annettu tiedoksi Yhdysvaltojen kongressille, mitä kuitenkin edellytetään kansainvälisesti sitovilta sopimuksilta.

36 Komission mukaan yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että komissiolta evätään ainoastaan toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia, jotka ovat sitovia (em. asiassa Ranska v. komissio annettu tuomio).

37 Komissio päättelee tästä, että koska suuntaviivat muodostivat ainoastaan yhteistyötä koskevat käytännön järjestelyt, joilta puuttuu sitova oikeusvaikutus, se oli täysin toimivaltainen sopimaan tällaisesta asiakirjasta Yhdysvaltojen viranomaisten kanssa.

Yhteisöjen tuomioistuimen arviointi asiasta

38 Aluksi on todettava, että Ranskan hallitus tyytyy ensimmäisellä kanneperusteellaan väittämään, että EY 300 artiklan määräysten mukaisesti neuvoston olisi pitänyt sopia suuntaviivoista komission sijaan, koska Ranskan hallituksen mukaan ne muodostavat sopimuksen, jolla on sitova oikeusvaikutus.

39 Ranskan hallitus ei sitä vastoin ole mitenkään väittänyt, että toimen, jolla on suuntaviivojen ominaispiirre, pitäisi kuulua neuvoston yksinomaiseen toimivaltaan, vaikka siltä puuttuisikin sitova oikeusvaikutus. Yhteisöjen tuomioistuimen ei siis pidä laajentaa sen käsiteltäväksi saatetun kanteen kohdetta.

40 On kuitenkin täsmennettävä, että tätä tuomiota ei voida tulkita niin, että sillä hyväksyttäisiin komission väite siitä, että se seikka, että suuntaviivojen kaltaiselta toimelta puuttuu sitova oikeusvaikutus, riittäisi antamaan kyseiselle toimielimelle toimivallan sen toteuttamiseen. Koska nyt esillä olevassa asiassa on kyse toimesta, jonka tarkoituksena on pienentää tavaroiden kaupassa esiintyviin teknisiin esteisiin liittyvien jännitteiden riskiä niiden edellytysten määrittelyn, joiden täytyttyä tällainen toimi voidaan toteuttaa, edellytyksenä on, että perustamissopimuksessa yhteisen kauppapolitiikan alalla vahvistettu toimivallan jako ja toimielinten välinen tasapaino otetaan asianmukaisesti huomioon.

41 Tässä asiayhteydessä on huomattava erityisesti, että neuvosto on hyväksynyt sekä transatlanttisen talouskumppanuuden että toimintasuunnitelman, ja 9.4.2002 päivätystä kirjeestä, jonka komissio lähetti EY 133 artiklan 3 kohdan mukaisesti perustetulle komitealle, ilmenee, että komission yksiköt ovat tiedottaneet kyseiselle komitealle säännöllisesti suuntaviivojen valmisteluun liittyvien neuvottelujen edistymisestä.

42 Edellä esitettyjen täsmennysten perusteella on todettava, että kuten komissio on perustellusti väittänyt, osapuolten aikomus on lähtökohtaisesti ratkaiseva kriteeri sen määrittämiseksi, onko suuntaviivoilla sitova oikeusvaikutus vai ei.

43 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 56 ja 57 kohdassa, nyt esillä olevassa asiassa tämä aikomus ilmaistaan selvästi itse suuntaviivojen tekstissä, kun niiden 7 kohdassa täsmennetään, että kyseisellä asiakirjalla on tarkoitus ottaa käyttöön suuntaviivat, joita Yhdysvaltojen liittohallituksella ja komission yksiköillä "on tarkoitus soveltaa vapaaehtoisesti". Näin ollen ja ilman, että olisi tarpeen tarkastella sitä, mitä merkitsee ilmaisujen "should" tai "will" käyttäminen yhteisön tekemässä kansainvälisessä sopimuksessa ilmaisun "shall" sijaan, riittää, kun todetaan, että edellä mainitusta täsmennyksestä johtuu, että osapuolilla ei suuntaviivoista sopiessaan ollut minkäänlaista tarkoitusta sopia sitoumuksista, jotka olisivat oikeudellisesti sitovia.

44 Kuten komissio on korostanut ilman, että Ranskan hallitus olisi sitä kiistänyt, neuvottelujen kulku osoittaa lisäksi, että osapuolten tarkoitus olla sopimatta sitovista velvoitteista tuli toistuvasti useaan otteeseen nimenomaisesti esiin suuntaviivoja koskevissa neuvotteluissa.

45 Tästä johtuu, että suuntaviivat eivät ole sopimus, jolla olisi sitova oikeusvaikutus, eikä EY 300 artikla siis koske niitä.

46 Edellä esitetyistä seikoista johtuu, että ensimmäinen kanneperuste ei ole perusteltu.

Toinen kanneperuste

47 Ranskan hallitus väittää toisella kanneperusteellaan, että suuntaviivat ovat ristiriidassa perustamissopimuksen kanssa, koska niillä loukataan komissiolla yhteisön lainsäädäntömenettelyssä ehdotusten tekemisen osalta olevan yksinoikeuden vapaata käyttämistä ja ne vaikuttavat näin koko tähän lainsäädäntömenettelyyn.

48 Yhtäältä Ranskan hallituksen mukaan komission on pakko ottaa huomioon suuntaviivat lainsäädäntömenettelyn siinä vaiheessa, johon komissio osallistuu, ja siten ne rajaavat komission oikeutta tehdä ehdotuksia.

49 Toisaalta tällä komission ehdotusten tekemistä koskevan toimivallan rajaamisella on Ranskan hallituksen mukaan seurauksia koko yhteisön normatiiviseen menettelyyn, koska komission tekemien ehdotusten luonne asettaa rajat neuvoston menettelymarginaalille; se voi poiketa näistä ehdotuksista vain yksimielisesti.

50 Tältä osin on ensinnäkin muistettava, että ensimmäisen kanneperusteen tarkastelun yhteydessä on todettu, että suuntaviivoilla ei ole sitovaa oikeusvaikutusta. Tästä seuraa erityisesti, että toisin kuin Ranskan hallitus väittää, suuntaviivat eivät ole synnyttäneet velvollisuuksia komissiolle, kun se hoitaa yhteisön lainsäädäntömenettelyyn liittyvää lainsäädäntöaloitetehtäväänsä.

51 Toiseksi, kuten komissio ja Yhdistyneen kuningaskunnan hallitus ovat perustellusti todenneet, lainsäädännöllinen aloiteoikeus sisältää mahdollisuuden etukäteen tapahtuvaan kuulemiseen ja sellaisten tietojen keräämiseen, jotka katsotaan tarpeellisiksi ennen asianmukaisten ehdotusten esittämistä. Näin ollen ei voida väittää, että ainoastaan se seikka, että suuntaviivojen kaltainen toimi avaa tällaiset mahdollisuudet, johtaisi siihen, että komission aloiteoikeutta loukattaisiin.

52 Näistä seikoista johtuu, että toinen kanneperuste ei ole perusteltu.

53 Koska kumpikaan kanneperuste ei ole perusteltu, kanne on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

54 Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska Ranskan tasavalta on hävinnyt asian ja koska komissio on vaatinut oikeudenkäyntikulujensa korvaamista, Ranskan tasavalta on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) **Kanne hylätään.**

2) **Ranskan tasavalta velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.**

Skouris Jann Timmermans

Gulmann Cunha Rodrigues La Pergola

Puissochet Schintgen Macken

Colneric von Bahr

Julistettiin Luxemburgissa 23 päivänä maaliskuuta 2004.

R. Grass V. Skouris

kirjaaja presidentti