RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

17. september 2007 *

I sag T-240/04,

Den Franske Republik, først ved F. Alabrune, G. de Bergues, C. Lemaire og E. Puisais, derefter ved G. de Bergues og S. Gasri, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Forbundsrepublikken Tyskland ved C.-D. Quassowski og A. Tiemann, som befuldmægtigede,

og af

* Processprog: fransk.

Kongeriget Belgien, først ved D. Haven, derefter ved M. Wimmer, og til sidst ved A. Hubert, som befuldmægtigede, bistået af avocat J.-F. De Bock,

intervenienter,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved M. Patakia, som befuldmægtiget,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens forordning (Euratom) nr. 1352/2003 af 23. juli 2003 om ændring af forordning (EF) nr. 1209/2000 om fastlæggelse af reglerne for meddelelse af oplysninger som foreskrevet i artikel 41 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (EFT L 192, s. 15),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Første Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.D. Cooke, og dommerne R. García-Valdecasas, I. Labucka, M. Prek og V. Ciucă,

justitssekretær: fuldmægtig K. Pocheć,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 16. maj 2007,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

1 Artikel 41 EA bestemmer:

»Personer og virksomheder inden for de industrisektorer, som er nævnt i denne traktats bilag II, skal meddele Kommissionen deres investeringsprojekter vedrørende nye anlæg samt udskiftninger og ændringer, hvis karakter og betydning svarer til de kriterier, som er fastlagt af Rådet på forslag af Kommissionen.

Listen over de ovenfor nævnte industrisektorer kan på forslag af Kommissionen, der forinden indhenter udtalelse fra Det Økonomiske og Sociale Udvalg, ændres af Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal.«

2 Artikel 42 EA bestemmer:

»De i artikel 41 omhandlede projekter skal meddeles Kommissionen og gives den pågældende medlemsstat til orientering, senest tre måneder før afslutningen af de første kontrakter med leverandørerne, eller tre måneder før arbejdernes påbegyndelse, hvis disse skal udføres med virksomhedens egne midler.

På forslag af Kommissionen kan Rådet ændre denne frist.«

3 Artikel 43 EA bestemmer:

»Kommissionen drøfter med personerne eller virksomhederne alle sider af investeringsprojekterne, der har forbindelse med denne traktats formål.

Den meddeler den pågældende medlemsstat sit synspunkt.«

4 Artikel 44 EA bestemmer:

»Med medlemsstaternes, personernes eller virksomhedernes tilladelse kan Kommissionen offentliggøre de investeringsprojekter, der er blevet meddelt den.«

5 Artikel 124 EA fastsætter følgende:

»For at sikre udviklingen af kerneenergien inden for Fællesskabet skal Kommissionen:

— drage omsorg for gennemførelsen af de i denne traktat indeholdte bestemmelser og af de bestemmelser, som med hjemmel i denne træffes af institutionerne

— rette henstillinger og afgive udtalelser om de i denne traktat omhandlede forhold, hvis traktaten udtrykkeligt fastsætter dette, eller hvis Kommissionen skønner det nødvendigt

— have beføjelsen til selvstændigt at træffe beslutninger og til at medvirke ved tilblivelsen af Rådets og Europa-Parlamentets retsakter på de i denne traktat fastsatte betingelser

— udøve de beføjelser, som Rådet tildeler den med henblik på gennemførelse af de af dette udfærdigede forskrifter.«

6 Det hedder i artikel 161 EA:

»Til udførelse af deres opgaver skal Rådet og Kommissionen under de i denne traktat fastsatte betingelser udstede forordninger og direktiver, vedtage beslutninger, rette henstillinger eller afgive udtalelser.

En forordning er almengyldig. Den er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

[…]«

7 Artikel 203 EA bestemmer:

»Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at virkeliggøre et af Fællesskabets mål, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, udfærdiger Rådet på forslag af Kommissionen og efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet med enstemmighed passende forskrifter herom.«

8 Kommissionens forordning (Euratom) nr. 1352/2003 af 23. juli 2003 om ændring af forordning (EF) nr. 1209/2000 om fastlæggelse af reglerne for meddelelse af oplysninger som foreskrevet i artikel 41 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (EFT L 192, s. 15, herefter »den anfægtede forordning«), udtaler i første betragtning, at for at øge gennemskueligheden og retssikkerheden er det nødvendigt at styrke gældende regler og formalisere Kommissionens praksis vedrørende drøftelse og gennemgang af investeringsprojekter, der har forbindelse med Euratom-traktatens formål. Bestemmelsen henviser til artikel 41 EA — 44 EA og til Rådets forordning (Euratom) nr. 2587/1999 af 2. december 1999 om bestemmelse af, hvilke investeringsprojekter der skal meddeles Kommissionen i henhold til artikel 41 EA (EFT L 315, s. 1).

9 Artikel 1, stk. 3, i den anfægtede forordning indførte i Kommissionens forordning (EF) nr. 1209/2000 af 8. juni 2000 om fastlæggelse af reglerne for meddelelse af

oplysninger som foreskrevet i artikel 41 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (EFT L 138, s. 12), bl.a. artikel 3a, 3b, 3c, 3d og 3e, som bestemmer:

»*Artikel 3a*

1. Kommissionen gennemgår meddelelsen straks ved modtagelsen. Kommissionen tilkendegiver sit synspunkt i en henstilling.

2. Finder Kommissionen efter en gennemgang, at det investeringsprojekt, der er indgivet meddelelse om, ikke giver anledning til tvivl om formålene og overensstemmelsen med Euratom-traktaten, noterer den dette resultat og tilkendegiver sit synspunkt i en henstilling, der sendes til de berørte personer og virksomheder og den berørte medlemsstat.

3. Finder Kommissionen efter en gennemgang, at det investeringsprojekt, der er indgivet meddelelse om, giver anledning til tvivl om formålene og overensstemmelsen med Euratom-traktaten, indleder den en mere indgående gennemgang for i detaljer at drøfte alle de sider af investeringsprojektet, der har forbindelse med denne traktats formål.

4. Inden en frist på to måneder fremsættes der en henstilling efter stk. 2, eller indledes en mere indgående gennemgang efter stk. 3. Denne frist løber fra dagen efter modtagelsen af en fuldstændig meddelelse i henhold til nærværende forordning og forordning (Euratom) nr. 2587/1999. Meddelelsen betragtes som fuldstændig, hvis Kommissionen ikke anmoder om yderligere oplysninger inden to måneder efter at have modtaget den eller efter at have modtaget eventuelle supplerende oplysninger, som den har udbedt sig.

5. Hvis Kommissionen ikke har fremsat en henstilling efter stk. 2 eller handlet inden for den i stk. 4 fastsatte frist, anses projektet for at være i overensstemmelse med Euratom-traktatens formål og bestemmelser.

Artikel 3b

1. Mener Kommissionen, at oplysninger, som den berørte person eller virksomhed har indsendt i forbindelse med et investeringsprojekt, den har fået meddelelse om, er ufuldstændige, anmoder den om alle nødvendige oplysninger. Når den berørte person eller virksomhed besvarer en sådan anmodning, underretter Kommissionen vedkommende om, at den har modtaget besvarelsen.

2. Hvis den berørte person eller virksomhed ikke forelægger de oplysninger, Kommissionen har udbedt sig, inden udløbet af den frist, den har fastsat, eller hvis oplysningerne er ufuldstændige, sender Kommissionen en rykkerskrivelse og giver vedkommende en passende yderligere frist til at forelægge oplysningerne.

Artikel 3c

1. Når Kommissionen indleder en mere indgående gennemgang, sammenfatter den de relevante faktiske og retlige forhold og medtager en foreløbig vurdering af investeringsprojektet i forhold til Euratom-traktatens bestemmelser og formål og til forordning (Euratom) nr. 2587/1999. Kommissionen opfordrer de berørte personer eller virksomheder til at fremsætte bemærkninger og drøfte sagen yderligere med Kommissionen inden for en nærmere fastsat frist, der normalt ikke må være længere end to måneder.

2. De berørte personer eller virksomheder bør ikke iværksætte investeringsprojektet, før Kommissionen har fremsat sin henstilling om projektet, eller før det i henhold til artikel 3a, stk. 5, kan anses for at være i overensstemmelse med Euratom-traktatens formål og bestemmelser.

Artikel 3d

1. Finder Kommissionen efter drøftelser med den berørte person eller virksomhed og/eller efter ændringer foretaget af denne, at investeringsprojektet er i overensstemmelse med Euratom-traktatens formål og bestemmelser, fastlægger den sit synspunkt i en henstilling og fremsender den til de berørte personer og virksomheder og den berørte medlemsstat.

2. Finder Kommissionen efter drøftelser med den berørte person eller virksomhed og/eller efter ændringer foretaget af denne, at det investeringsprojekt, som der er indgivet meddelelse om, ikke er i overensstemmelse med Euratom-traktatens formål og bestemmelser, tilkendegiver den sit synspunkt i en henstilling, der meddeles de berørte personer og virksomheder og den berørte medlemsstat.

3. Synspunkter, som nævnt i stk. 1 og 2, fastlægges, så snart den tvivl, der er omhandlet i artikel 3a, stk. 3, er ryddet af vejen. Kommissionen skal i videst muligt omfang tilstræbe at vedtage en henstilling inden udløbet af en periode på seks måneder efter at have indledt en mere indgående gennemgang.

4. Når perioden i stk. 3 er udløbet, og hvis den berørte person eller virksomhed anmoder om det, fremsætter Kommissionen sin henstilling inden to måneder på grundlag af de foreliggende oplysninger.

Artikel 3e

Efter at have fremsat sin henstilling om det pågældende investeringsprojekt overvåger Kommissionen de særlige foranstaltninger, der træffes på grundlag af Kommissionens henstilling, eller som det tilsigtes at træffe på grundlag af Kommissionens henstilling, og drøfter dem i givet fald med de berørte personer eller virksomheder.«

10 Artikel 1, stk. 4, i den anfægtede forordning indførte i forordning nr. 1209/2000 artikel 4a og 4b, som bestemmer:

»*Artikel 4a*

Kommissionen sender til de personer eller virksomheder, der har indgivet en meddelelse om et investeringsprojekt, eventuelle bemærkninger eller synspunkter fra tredjemand angående projektet, som vil være af betydning for Kommissionens henstilling.

Artikel 4b

1. Kommissionen offentliggør med de berørte medlemsstaters, personers og virksomheders tilladelse de investeringsprojekter, den har fået meddelelse om, og de henstillinger, den har vedtaget i medfør af denne forordning.

2. Kommissionen offentliggør en årsrapport om implementeringen af de vedtagne henstillinger og om de specifikke foranstaltninger, der er truffet af de berørte personer og virksomheder på foranledning af Kommissionens synspunkter og henstillinger.

Rapporten vil i givet fald blive udformet under hensyntagen til reglerne om tavshedspligt, hvis der ikke gives den i Euratom-traktatens artikel 44 nævnte tilladelse.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

11 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 24. oktober 2003 anlagde Den Franske Republik denne sag. Ved kendelse af 8. juni 2004 hjemviste Domstolen sagen til Retten.

12 Den 2. januar 2004 indgav Forbundsrepublikken Tyskland en anmodning om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgerens påstande. Forbundsrepublikken Tyskland fik tilladelse til at intervenere ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 24 marts 2004. Forbundsrepublikken Tyskland indgav interventionsindlæg den 8. juni 2004.

13 Den 9. juni 2004 indgav Kongeriget Belgien en anmodning om tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for sagsøgerens påstande. Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Første Afdeling den 8. november 2004 fik Kongeriget Belgien tilladelse til at intervenere og til at fremsætte sine bemærkninger under den mundtlige forhandling i overensstemmelse med artikel 116, stk. 6, i Rettens procesreglement.

14 I forbindelse med foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse har Retten anmodet Kommissionen om at fremlægge visse dokumenter og besvare visse spørgsmål. Kommissionen efterkom disse anmodninger.

15 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

16 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål under retsmødet den 16. maj 2007.

17 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede forordning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

18 Forbundsrepublikken Tyskland, der intervenerer til støtte for sagsøgeren, har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede forordning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

19 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Realiteten

20 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren fremført seks anbringender vedrørende Kommissionens manglende kompetence til at udstede den anfægtede forordning, tilsidesættelse af artikel 42 EA til 44 EA og artikel 194, stk. 1, EA samt tilsidesættelse af retssikkerhedsprincippet.

Det første anbringende vedrørende Kommissionens manglende kompetence til at udstede den anfægtede forordning

Parternes argumenter

21 Sagsøgeren har gjort gældende, at hverken artikel 41 EA til 44 EA eller Rådets forordning nr. 2587/1999 giver Kommissionen hjemmel til at udstede den anfægtede forordning, eftersom de hverken giver den gennemførelsesbeføjelse eller hjemmel til at udstede forordninger. I medfør af princippet om tildeling af beføjelser kunne

Kommissionen imidlertid kun have udstedt den anfægtede forordning, hvis en sådan kompetence havde været udtrykkeligt fastsat.

22 At den anfægtede forordning ikke er den første forordning, Kommissionen har vedtaget for at definere den nærmere fremgangsmåde ved gennemførelsen af de i artikel 41 EA omhandlede meddelelser, er uden betydning, da det fremgår af retspraksis, at vedtagelsen af forordninger som en bestemt praksis på området ikke tillægges større betydning end traktatens bestemmelser (Domstolens dom af 9.8.1994, sag C-327/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3641).

23 Endvidere har sagsøgeren, uden at anfægte Kommissionens beføjelse til at træffe afgørelse om sin egen virksomhed i medfør af artikel 131, stk. 2, EA, gjort gældende, at vedtagelsen af en forordning overskrider denne beføjelse, da en forordning, der er almengyldig og bindende i alle enkeltheder, ikke kan anvendes som instrument for en institutions interne liv. Selvstyreprincippet tillader Kommissionen at udstikke retningslinjer eller gennemførelsesbestemmelser rettet til sine ansatte for at regulere institutionens interne administrative drift, men ikke at henvende sig til personer og virksomheder uden for det administrative apparat, hvilket imidlertid ville være tilfældet med den anfægtede forordning.

24 Sagsøgeren har ligeledes bestridt Kommissionens argument om, at den anfægtede forordning ikke er en forordning i henhold til artikel 161 EA, men en sui generis-forordning, idet den kun pålægger Kommissionen, og ikke tredjemand, forpligtelser, fordi en sådan kategori forordninger, der er forskellig fra den kategori, som er fastsat ved artikel 161 EA, på ingen måde er indført ved Euratom-traktaten. Under alle omstændigheder har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede forordnings afsluttende bestemmelser, hvorefter forordningen udtrykkeligt siges at være bindende i alle enkeltheder og gælde umiddelbart i hver medlemsstat, opstiller egenskaberne for en forordning som defineret i artikel 161 EA.

25 Endelig kan der ikke lægges vægt på Kommissionens argument om, at kun et retligt bindende instrument, såsom en forordning, kan give den nødvendige retssikkerhed og gennemskuelighed for tredjemand med hensyn til overholdelsen af de processuelle forpligtelser, som den pålægger. Hvis Kommissionen nemlig havde anset en sådan forordning for nødvendig, skulle den have forelagt et forslag herom for Rådet, for selv om der ikke var specifik hjemmel hertil i Euratom-traktaten, var det stadig muligt at anvende artikel 203 EA. Endvidere ville en vedtagelse af retningslinjer have været tilstrækkeligt til, at Kommissionen kunne nå målet om retssikkerhed, idet den i henhold til retspraksis ikke kan fravige de regler, som den har pålagt sig selv.

26 Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Belgien støtter sagsøgerens argumentation, og Forbundsrepublikken Tyskland har desuden bemærket, at den anfægtede forordning har tilsidesat princippet om, at ansvaret for sikkerheden i nukleare anlæg påhviler medlemsstaterne, og at Kommissionens kompetence til at vedtage den anfægtede forordning ikke kan støttes på selvstyreprincippet, som ikke tillader Kommissionen at udstede gennemførelsesbestemmelser rettet til personer og virksomheder uden for dens administrative apparat.

27 Kommissionen har svaret, at den har handlet inden for rammerne af sine opgaver og beføjelser efter Euratom-traktaten. Artikel 41 EA til 44 EA indeholder processuelle regler, der har til formål at sikre meddelelse, gennemgang og drøftelse af investeringsprojekter, og giver således Kommissionen kompetence til at dialogere direkte med virksomhederne. Ifølge Kommissionen forholder det sig sådan, at selv om Euratom-traktaten ikke giver en detaljeret beskrivelse af de nøjagtige procedurer, der skal følges, overlader den ikke desto mindre den nødvendige fleksibilitet til, at Kommissionen kan tage initiativer på dette område. Ved at udstede den anfægtede forordning har Kommissionen derfor ikke overskredet sin kompetence efter Euratom-traktaten. Det falder ind under dens pligt til at organisere sin egen virksomhed at træffe foranstaltninger til tilrettelæggelse af proceduren for gennemgang af de i forordningen indeholdte investeringsprojekter. Den vedtagne forordningsform gør det, ved at give en styrket retlig værdi til de forpligtelser, som Kommissionen har pålagt sig selv, muligt at sikre en høj grad af retssikkerhed for tredjemand.

28 Da den anfægtede forordning kun pålægger Kommissionen og ikke tredjemand forpligtelser, er det ikke en forordning som omhandlet i artikel 161 EA, men en sui generis-forordning. I henhold til Domstolens dom af 13. december 1989, Grimaldi (sag C-322/88, Sml. s. 4407), er det ikke den anfægtede forordnings titel eller form, men indholdet af dens bestemmelser, som definerer dens art. Selv om den har form af en forordning for at styrke de forpligtelser, som Kommissionen pålægger sig selv, ved at fastsætte procedurer, der giver mulighed for en mere effektiv gennemførelse af bestemmelserne i artikel 41 EA til 44 EA og forordning nr. 2587/1999, pålægger den anfægtede forordning dog ikke tredjemand forpligtelser og er således ikke en forordning i artikel 161 EA's forstand. Kommissionen finder følgelig, at den omstændighed, at de bestemmelser, der henvises til i den anfægtede forordning, ikke fastsætter, at den skal vedtage forordninger i artikel 161 EA's forstand, er uden relevans for dens kompetence til at vedtage den anfægtede forordning.

29 Valget af forordningsformen til at vedtage de i den anfægtede forordning indeholdte bestemmelser er desuden nødvendigt for at overholde princippet om parallelitet i formkravene, idet den anfægtede forordning ændrer en foregående forordning, nemlig forordning nr. 1209/2000.

Rettens bemærkninger

30 Indledningsvis bemærkes, at i henhold til artikel 146 EA prøver Domstolen lovligheden af Rådets og Kommissionens retsakter, dog ikke af henstillinger og udtalelser. Denne artikel er i det væsentlige identisk med artikel 230 EF og skal fortolkes analogt med denne bestemmelse (forslag til afgørelse fra generaladvokat Jacobs fremsat i den sag, der gav anledning til Domstolens dom af 10.12.2002, sag C-29/99, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 11225, se endvidere i denne retning kendelse afsagt af Rettens præsident den 22.12.1995, sag T-219/95 R, Danielsson m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3051, præmis 61-76, og analogt Rettens dom af 25.2.1997, forenede

sager T-149/94 og T-181/94, Kernkraftwerke Lippe-Ems mod Kommissionen, Sml. II, s. 161, præmis 46 og 47). Hvad angår prøvelsen af lovligheden af en forordning inden for rammerne af Euratom-traktaten skal den retspraksis, der er udviklet inden for rammerne af EF-traktaten, således anvendes, medmindre der på dette område findes særlige bestemmelser eller bestemmelser, hvis opbygning viser sig at være forskellig fra EF-traktatens ånd og generelle opbygning.

31 I henhold til artikel 3 EA handler hver institution, i overensstemmelse med princippet om tildeling af beføjelser, inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved Euratom-traktaten. Retssikkerhedskravet indebærer, at enhver retsakt, der er bestemt til at afføde retsvirkninger, erholder sin retskraft fra en fællesskabsretlig bestemmelse, som udtrykkeligt skal angives som hjemmel, og hvori det er fastsat, hvilken retlig form retsakten skal have (jf. med hensyn til EF-traktatens anvendelsesområde Domstolens dom af 16.6.1993, sag C-325/91, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3283, præmis 26). Fastsættelsen af de betingelser, der skal være opfyldt for, at en sådan akt kan vedtages, kræver nemlig, at der tages behørigt hensyn til kompetencefordelingen og den institutionelle ligevægt, der er fastsat i traktaterne (jf. i denne retning Domstolens dom af 23.3.2004, sag C-233/02, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 2759, præmis 40).

32 Det må imidlertid fastslås, at det ikke fremgår af hverken bestemmelserne i artikel 41 EA til 44 EA eller forordning nr. 2587/1999, som er hjemmel for den anfægtede forordning, at Kommissionen rådede over en udtrykkelig kompetence til at udstede en sådan forordning.

33 Artikel 41 EA til 44 EA indeholder nemlig ingen lovgivningskompetence for Kommissionen med hensyn til proceduren for gennemgang af investeringsprojekterne. Forordning nr. 2587/1999, som Kommissionen har betegnet som »grundforordningen« for den anfægtede forordning, indeholder heller ingen bestemmelse, der udtrykkeligt bemyndiger Kommissionen til at vedtage forordninger med henblik på dens gennemførelse. Kommissionen har desuden heller ikke selv bestridt, at ingen af de i den anfægtede forordning nævnte retsgrundlag udtrykkeligt bemyndiger den til at udstede en sådan forordning.

34 Som sagsøgeren med rette har fremhævet, skulle Kommissionen i mangel af en særlig bestemmelse, der bemyndiger den til at vedtage en forordning, hvis vedtagelsen af en sådan retsakt havde vist sig påkrævet, have fulgt proceduren i artikel 203 EA, dvs. have forelagt et forslag for Rådet, som kunne have vedtaget en sådan forordning med enstemmighed, efter at have indhentet udtalelse fra Europa-Parlamentet.

35 Ved at henvise til, at den med vedtagelsen af den anfægtede forordning ikke har overskredet sine beføjelser efter artikel 41 EA til 44 EA, har Kommissionen hævdet, at artikel 41 EA til 44 EA i virkeligheden gav den kompetence til at vedtage de pågældende foranstaltninger. For så vidt som det ikke fremgår af nogen af de i den anfægtede forordning nævnte retsgrundlag, at Kommissionen var udtrykkeligt bemyndiget til at udstede en sådan forordning, skal det undersøges, om den havde en implicit kompetence til at vedtage forordningen, og dermed, om forordningen faktisk var påkrævet for at give artikel 41 EA til 44 EA og forordning nr. 2587/1999 en effektiv virkning.

36 Domstolen har anerkendt, at beføjelser, der ikke er udtrykkeligt fastsat ved traktatbestemmelserne, kan anvendes, hvis de er nødvendige for at nå de ved traktaterne fastsatte mål (jf. i denne retning Domstolens dom af 31.3.1971, sag 22/70, Kommissionen mod Rådet, Sml. 1971, s. 41, org.ref.: Rec. s. 263, præmis 28). Hvis en artikel i Euratom-traktaten pålægger Kommissionen en bestemt opgave, må det antages, at den netop derfor også implicit giver Kommissionen de beføjelser, der er nødvendige for, at den kan udføre denne opgave; ellers ville bestemmelsen ikke få den tilsigtede virkning (jf. analogt Domstolens dom af 9.7.1987, forenede sager 281/85, 283/85-285/85 og 287/85, Tyskland m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3203, præmis 28). Det må derfor anerkendes, at traktatfastsatte regler indebærer, at de normer, uden hvilke disse regler ikke kan anvendes effektivt eller rimeligt, kan vedtages. Euratom-traktatens bestemmelser vedrørende institutionernes retsfastsættende beføjelser skal således fortolkes i lyset af Euratom-traktatens generelle opbygning (jf. angående EKSF-traktatens anvendelsesområde Domstolens dom af 15.7.1960, sag 25/59, Nederlandene mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 191, org.ref.: Rec. s. 723).

37 Eksistensen af en implicit regeludstedende beføjelse, som udgør en undtagelse til det i artikel 3, stk. 1, EA indeholdte kompetencefordelingsprincip, skal fortolkes strengt. En sådan implicit beføjelse anerkendes kun undtagelsesvis i retspraksis, og for at blive anerkendt skal den være nødvendig for at sikre den tilsigtede virkning af traktatbestemmelserne eller den berørte grundforordning (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 28, og dommen i sagen Tyskland m.fl. mod Kommissionen, præmis 28, samt Domstolens dom af 17.10.1995, sag C-478/93, Nederlandene mod Kommissionen, Sml. I, s. 3081, præmis 32).

38 Denne betingelse om nødvendighed skal være opfyldt ikke alene hvad angår forordningens materielle bestemmelser, men også hvad angår dens form og bindende karakter.

39 For at kunne anse Kommissionen for implicit bemyndiget til at udstede den anfægtede forordning, er det ikke alene nødvendigt, at en vellykket gennemførelse af artikel 41 EA til 44 EA og forordning nr. 2587/1999 nødvendiggør, at Kommissionen kan vedtage de i den anfægtede forordning indeholdte foranstaltninger vedrørende tilrettelæggelse af detaljerne ved gennemgangen af de investeringsprojekter, der meddeles den, men også, at en vellykket gennemførelse nødvendiggør vedtagelsen af sådanne foranstaltninger i form af en forordning, som er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

40 Kommissionens argumenter om nødvendigheden af at træffe de vedtagne foranstaltninger hvad angår både deres indhold og form er ikke overbevisende.

41 Med hensyn til deres indhold begrænser forordning nr. 2587/1999 sig til at definere de investeringsprojekter, der skal meddeles Kommissionen i henhold til artikel 41 EA, og vedrører på ingen måde den efterfølgende dialog med Kommissionen om disse projekter. Den ovennævnte forordning kan derfor ikke give Kommissionen en

implicit kompetence til at udstede den anfægtede forordning. Forskrifterne i den anfægtede forordning kan heller ikke anses for nødvendige for at give bestemmelserne i artikel 41 EA til 44 EA en effektiv virkning. Kommissionen skal ganske vist, som den har gjort gældende, tilrettelægge meddelelse, gennemgang og drøftelse af investeringsprojekterne som fastsat i artikel 41 EA til 44 EA. Retten finder imidlertid ikke, at det, for at give disse artikler i Euratom-traktaten en effektiv virkning, var nødvendigt at tildele Kommissionen beføjelse til at henstille til at suspendere investeringsprojekter, før den har afsluttet gennemgangen af dem, som det er fastsat i artikel 3c, stk. 2, i forordning nr. 1209/2000, som indført ved den anfægtede forordning, idet en sådan suspension på ingen måde er forudsat i Euratom-traktaten. At Kommissionen pålægger sig selv, i henhold til artikel 4b i forordning nr. 1209/200, som fastsat ved den anfægtede forordning, at offentliggøre de investeringsprojekter, den har fået meddelelse om, kan heller ikke anses for nødvendigt for en vellykket gennemførelse af artikel 44 EA, som allerede indeholder en sådan mulighed for offentliggørelse, uden at den er bindende.

42 I øvrigt, og frem for alt, må det antages, at vedtagelsen af de i den anfægtede forordning indeholdte bestemmelser om detaljerne ved Kommissionens gennemgang af investeringsprojekterne ikke gjorde det nødvendigt at anvende forordningsformen. Interne organisatoriske foranstaltninger ville således have været tilstrækkeligt til at nå de formål, som Kommissionen med egne ord tilsigtede. Kommissionens argument om, at forordningsformen gør det muligt at sikre større gennemskuelighed og større retssikkerhed for tredjemand med hensyn til dens overholdelse af de regler, den pålægger sig selv, må således forkastes. Som Kommissionen selv erkender, skal den overholde de regler, den har pålagt sig selv (Rettens dom af 9.7.2003, sag T-224/00, Archer Daniels Midland og Archer Daniels Midland Ingredients mod Kommissionen, Sml. II, s. 2597, præmis 182). Blotte retningslinjer eller meddelelser — hvis overholdelse fra den institution, der har vedtaget den, kan prøves af Fællesskabets retsinstanser — ville således have været tilstrækkeligt til at sikre den nødvendige gennemskuelighed og retssikkerhed med hensyn til Kommissionens overholdelse af de forpligtelser, som den havde til hensigt at pålægge sig selv.

43 Den anfægtede forordning kan ikke anses for at være en slags forretningsorden eller sui generis-forordning, som kun vedrører den interne tilrettelæggelse af

Kommissionens arbejde. Sådanne retsakter kan ikke afføde retsvirkninger over for tredjemand. Til denne kategori hører Kommissionens retsakter, som enten ikke har retsvirkninger, eller som kun har retsvirkninger inden for Kommissionen med hensyn til den interne tilrettelæggelse af dens arbejde, og som kan prøves ved de procedurer, der er fastsat i dens forretningsorden (jf. i denne retning kendelse afsagt af Rettens præsident den 15.1.2001, sag T-236/00 R, Stauner m.fl. mod Parlamentet og Kommissionen, Sml. II, s. 15, præmis 43).

44 Det må under alle omstændigheder fastslås, at den anfægtede forordning indfører bestemmelser, som ikke alene vedrører Kommissionens kompetence til at træffe afgørelse om sin egen virksomhed, men som ligeledes har virkninger for tredjemand (jf. bl.a. den ved den anfægtede forordning indførte artikel 3c, stk. 2, og artikel 4b i forordning nr. 1209/2000). Som Kommissionen selv har erkendt, tilsigter disse bestemmelser imidlertid ikke at skabe pligter for tredjemand. Ved at gøre gældende, at den anfægtede forordning ikke er en forordning i artikel 161 EA's forstand, men en sui generis-forordning, der kun tilsigter at skabe forpligtelser for den selv, anerkender Kommissionen, at en forordningsform som omhandlet i artikel 161 EA ikke var nødvendig for at vedtage bestemmelserne i den anfægtede forordning. Vedtagelsen af disse i form af en forordning kan derfor ikke anses for nødvendig for en vellykket gennemførelse af bestemmelserne i artikel 41 EA til 44 EA og forordning nr. 2587/1999.

45 Endelig finder Retten at måtte forkaste Kommissionens argument om, at det i henhold til princippet om parallelitet i formkravene var nødvendigt at vælge forordningsformen med henblik på at ændre en bestående forordning inden for det samme område. I henhold til fast retspraksis kan en praksis nemlig ikke ændre traktatens retsvirkninger og kan ikke ændre kompetencefordelingen mellem institutionerne (Domstolens dom af 23.2.1988, sag 68/86, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. s. 855, præmis 24, og dommen af 9.8.1994 i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 36).

46 Det fremgår således ikke af indholdet af de anfægtede bestemmelser, at deres vedtagelse i form af en forordning i artikel 161 EA's forstand var nødvendig for at sikre en vellykket gennemførelse af artikel 41 EA til 44 EA og forordning nr. 2587/1999.

47 Reglerne vedrørende kompetencetildelingsprincippet skal dog fortolkes strengt (jf. i denne retning Domstolens dom af 7.7.1992, sag C-295/90, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 4193, præmis 11-20, og dommen af 9.8.1994 i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 34-42). Ved at vælge en forordning, når ingen fællesskabsretlig bestemmelse udtrykkeligt gav den kompetence hertil, for at vedtage foranstaltninger til tilrettelæggelse af gennemgangen af de nukleare investeringsprojekter, som ikke nødvendiggjorde anvendelse af en retsakt, der er bindende i alle enkeltheder, og som gælder umiddelbart i hver medlemsstat, har Kommissionen tilsidesat kompetencereglerne i Euratom-traktaten og har skabt en risiko for forveksling til skade for retssikkerheden med hensyn til den retlige betydning af denne retsakt for tredjemand.

48 Endvidere udgør retssikkerhedsprincippet et grundlæggende fællesskabsretligt princip, som bl.a. kræver, at lovgivningsmæssige bestemmelser er klare og utvetydige, for at borgerne ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (Domstolens dom af 9.7.1981, sag 169/80, Gondrand Frères og Garancini, Sml. s. 1931, og af 13.2.1996, sag C-143/93, Van Es Douane Agenten, Sml. I, s. 431, præmis 27).

49 Når en retsregel giver anledning til en vis usikkerhed med hensyn til dens betydning og rækkevidde, skal det undersøges, om den omhandlede retsakt er så tvetydig, at den er til hinder for, at den sagsøgende medlemsstat eller investorerne med tilstrækkelig sikkerhed kan rydde en eventuel tvivl vedrørende rækkevidden eller betydningen af den anfægtede retsakt af vejen (jf. i denne retning Domstolens dom af 14.4.2005, sag C-110/03, Belgien mod Kommissionen, Sml. I, s. 2801, præmis 31).

50 I den foreliggende sag skaber forordningsformen, mens Kommissionen anfører ikke at ville pålægge tredjemand forpligtelser, en vis tvetydighed med hensyn til de omhandlede bestemmelsers rækkevidde. Retssikkerhedsprincippet indebærer imidlertid, at rækkevidden af en fællesskabsretsakt kan vurderes med en vis sikkerhed, og som Domstolen ofte har fastslået, skal fællesskabslovgivningen være klar og dens

anvendelse forudseelig for alle, der berøres deraf (Domstolens dom af 16.6.1993 i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 26). I den foreliggende sag giver forordningsformen anledning til at formode, at der er tale om bindende virkninger for tredjemand, og det ville være i strid med retssikkerhedsprincippet, hvis de erhvervsdrivende skulle foretage en detaljeret analyse af de omhandlede bestemmelsers ordlyd for at kunne fastslå deres reelle rækkevidde.

51 En fællesskabsretsakt skal overholde ikke alene de fornødne procedurer, som er foreskrevet for så vidt angår retsaktens vedtagelse, men tillige de væsentligste formelle betingelser, for så vidt som den er bestemt til at afføde retsvirkninger (jf. i denne retning forslag til afgørelse fra generaladvokat Tesauro i sagen, der gav anledning til Domstolens dom af 20.3.1997, sag C-57/95, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1627, på s. 1629, punkt 15 og 22).

52 Henset til de ovenstående bemærkninger, må det konkluderes, at Kommissionen ikke havde hverken udtrykkelig eller implicit kompetence til at vedtage den anfægtede forordning.

53 Der må derfor gives sagsøgeren medhold i det første anbringende vedrørende Kommissionens manglende kompetence til at udstede den anfægtede forordning.

54 Den anfægtede forordning må derfor annulleres, uden at det er fornødent at tage stilling til sagsøgerens øvrige anbringender.

Sagens omkostninger

55 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med sagsøgerens påstand herom.

56 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 4, bærer Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Belgien, som har interveneret i sagen til støtte for sagsøgerens påstande, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Udvidede Afdeling)

1) Kommissionens forordning (Euratom) nr. 1352/2003 af 23. juli 2003 om ændring af forordning (EF) nr. 1209/2000 om fastlæggelse af reglerne for meddelelse af oplysninger som foreskrevet i artikel 41 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab annulleres.

2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber betaler Den Franske Republiks omkostninger.**

3) **Forbundsrepublikken Tyskland og Kongeriget Belgien bærer deres egne omkostninger.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Prek Ciucă

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. september 2007.

E. Coulon J.D. Cooke

Justitssekretær Afdelingsformand