YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
(laajennettu ensimmäinen jaosto)

17 päivänä syyskuuta 2007 *

Asiassa T-240/04,

Ranskan tasavalta, asiamiehinään aluksi F. Alabrune, G. de Bergues, C. Lemaire ja E. Puisais, sittemmin G. de Bergues ja S. Gasri,

kantajana,

jota tukevat

Saksan liittotasavalta, asiamiehinään C.-D. Quassowski ja A. Tiemann,

ja

* Oikeudenkäyntikieli: ranska.

Belgian kuningaskunta, asiamiehenään aluksi D. Haven, sittemmin M. Wimmer ja viimein A. Hubert, joita on avustanut asianajaja J.-F. De Bock,

väliintulijoina,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään M. Patakia,

vastaajana,

jossa on kyse Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 41 artiklassa tarkoitettujen tietojen antamiseen sovellettavista menettelyistä annetun asetuksen (EY) N:o 1209/2000 muuttamisesta 23.7.2003 annetun komission asetuksen (Euratom) N:o 1352/2003 (EUVL L 192, s. 15) kumoamisesta,

EUROOPAN YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J. D. Cooke sekä tuomarit R. García-Valdecasas, I. Labucka, M. Prek ja V. Ciucă,

kirjaaja: hallintovirkamies K. Pocheć,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä ja 16.5.2007 pidetyssä istunnossa esitetyn,

on antanut seuraavan

tuomion

Asiaa koskevat oikeussäännöt

1 EA 41 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tämän sopimuksen liitteessä II luetelluilla teollisuudenaloilla toimivien henkilöiden ja yritysten on annettava komissiolle tieto kaikista uusia laitoksia, laitosten korvaamista tai niiden muuntamista koskevista investointihankkeista, jotka lajiltaan ja laajuudeltaan vastaavat neuvoston komission ehdotuksesta asettamia vaatimuksia.

Neuvosto voi määräenemmistöllä komission, joka pyytää ennalta talous- ja sosiaalikomitean lausunnon, ehdotuksesta muuttaa edellä tarkoitettua luetteloa teollisuudenaloista.”

2 EA 42 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Edellä 41 artiklassa tarkoitetut hankkeet on annettava tiedoksi komissiolle sekä saatettava asianomaisen jäsenvaltion tietoon viimeistään kolme kuukautta ennen ensimmäisten hankintasopimusten tekemistä tai, jos työ toteutetaan yrityksen omin voimavaroin, kolme kuukautta ennen työn aloittamista.

Neuvosto voi komission ehdotuksesta muuttaa määräaikaa.”

3 EA 43 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Komissio käsittelee henkilöiden ja yritysten kanssa kaikki tämän sopimuksen tavoitteisiin liittyviä investointihankkeita koskevat seikat.

Komissio antaa kantansa tiedoksi asianomaiselle jäsenvaltiolle.”

4 EA 44 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Komissio voi asianomaisten jäsenvaltioiden, henkilöiden tai yritysten suostumuksella julkistaa sille tiedoksi annetut investointihankkeet.”

5 EA 124 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Turvatakseen ydinenergian kehityksen yhteisössä komissio:

– huolehtii siitä, että tämän sopimuksen määräyksiä sekä toimielinten sen nojalla antamia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan;

– antaa suosituksia ja lausuntoja asioista, joita tämä sopimus koskee, jos tässä sopimuksessa nimenomaisesti niin määrätään tai jos komissio pitää sitä tarpeellisena;

– käyttää itsenäistä päätösvaltaa ja osallistuu neuvoston ja Euroopan parlamentin päätöksentekoon tässä sopimuksessa määrätyllä tavalla;

– käyttää neuvoston sille siirtämää toimivaltaa neuvoston antamien sääntöjen täytäntöönpanoon.”

6 EA 161 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Tehtäviensä täyttämiseksi neuvosto ja komissio antavat tässä sopimuksessa määrätyin edellytyksin asetuksia ja direktiivejä, tekevät päätöksiä sekä antavat suosituksia ja lausuntoja.

Asetus pätee yleisesti. Se on kaikilta osiltaan velvoittava, ja sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

– –”

7 EA 203 artiklassa määrätään seuraavaa:

”Jos jokin yhteisön toimi osoittautuu tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi eikä tässä sopimuksessa ole määräyksiä tähän tarvittavista valtuuksista, neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.”

8 Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 41 artiklassa tarkoitettujen tietojen antamiseen sovellettavista menettelyistä annetun asetuksen (EY) N:o 1209/2000 muuttamisesta 23.7.2003 annetun komission asetuksen (Euratom) N:o 1352/2003 (EUVL L 192, s. 15; jäljempänä riidanalainen asetus) johdanto-osan ensimmäisessä perustelukappaleessa todetaan, että avoimuuden ja oikeusvarmuuden lisäämiseksi on tarpeen lujittaa nykyisiä sääntöjä ja virallistaa nykyisiä käytäntöjä, joita komissio soveltaa tukiessaan ja käsitellessään Euratomin perustamissopimuksen tavoitteisiin liittyviä investointihankkeita. Kyse on yhtäältä EA 41–EA 44 artiklasta ja toisaalta Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 41 artiklan mukaisesti komissiolle ilmoitettavien investointihankkeiden määrittelystä 2.12.1999 annetusta neuvoston asetuksesta (Euratom) N:o 2587/1999 (EYVL L 315, s. 1).

9 Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 3 kohdalla lisättiin Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 41 artiklassa tarkoitettujen tietojen antamiseen

sovellettavista menettelyistä 8.6.2000 annettuun komission asetukseen (EY) N:o 1209/2000 (EYVL L 138, s. 12) muun muassa 3 a, 3 b, 3 c, 3 d ja 3 e artikla, joissa säädetään seuraavaa:

”3 a artikla

1. Komissio tutkii ilmoituksen heti sen saatuaan. Komissio ilmaisee näkökantansa suosituksena.

2. Jos komissio asiaa tutkittuaan toteaa, että ilmoitettu investointihanke ei herätä Euratomin perustamissopimuksen tavoitteisiin ja sen noudattamiseen liittyviä epäilyjä, se kirjaa päätelmänsä ja ilmaisee näkökantansa antamalla suosituksen asianomaisille henkilöille, yrityksille ja jäsenvaltioille.

3. Jos komissio asiaa tutkittuaan toteaa, että ilmoitettu investointihanke herättää Euratomin perustamissopimuksen tavoitteisiin ja noudattamiseen liittyviä epäilyjä, se käynnistää yksityiskohtaisen tutkimismenettelyn, jossa kaikki Euratomin perustamissopimuksen tavoitteisiin liittyvät investointihankkeen yksityiskohdat käsitellään tarkoin.

4. Edellä 2 kohdan mukainen suositus on annettava ja 3 kohdassa mainittu yksityiskohtainen tutkimismenettely on aloitettava kahden kuukauden kuluessa. Kyseinen ajanjakso alkaa tämän asetuksen ja asetuksen – – N:o 2587/1999 mukaisen täydellisen ilmoituksen vastaanottopäivää seuraavasta päivästä. Ilmoitusta pidetään täydellisenä, jos komissio ei pyydä täydentäviä tietoja kahden kuukauden kuluessa sen vastaanottamisesta tai muun pyydetyn lisätiedon vastaanottamisesta.

5. Jos komissio ei ole antanut 2 kohdan mukaista suositusta tai toiminut 4 kohdassa säädetyn ajanjakson puitteissa, investointihanketta pidetään Euratomin perustamissopimuksen tavoitteiden ja määräysten mukaisena.

3 b artikla

1. Jos komissio katsoo, että tiedot, jotka asianomainen henkilö tai yritys antaa ilmoitetusta investointihankkeesta, ovat puutteelliset, se pyytää kaikki tarvittavat tiedot. Kun asianomainen henkilö tai yritys vastaa tällaiseen pyyntöön, komissio ilmoittaa henkilölle tai yritykselle vastauksen vastaanottamisesta.

2. Jos asianomainen henkilö tai yritys ei anna pyydettyjä tietoja komission vahvistaman ajanjakson kuluessa tai jos se antaa puutteelliset tiedot, komissio lähettää muistutuksen, jossa se vahvistaa sopivan lisäajan, jonka kuluessa tiedot on annettava.

3 c artikla

1. Käynnistäessään yksityiskohtaisen tutkimismenettelyn komissio esittää olennaisista tosiseikoista ja oikeudellisista seikoista tiivistelmän, johon sisältyy komission alustava arvio investointihankkeesta suhteessa Euratomin perustamissopimuksen määräyksiin ja tavoitteisiin sekä asetukseen – – N:o 2587/1999. Komissio pyytää asianomaisia henkilöitä ja yrityksiä toimittamaan huomautuksensa ja käsittelemään asiaa edelleen komission kanssa määrättynä ajanjaksona, joka tavanomaisissa olosuhteissa ei saa ylittää kahta kuukautta.

2. On suositeltavaa, että asianomainen henkilö tai yritys ei käynnistä investointihanketta ennen kuin komissio on antanut kyseisestä hankkeesta suosituksensa Euratomin perustamissopimuksen tavoitteiden ja määräysten sekä 3 a artiklan 5 kohdan mukaisesti.

3 d artikla

1. Jos komissio toteaa asianomaisen henkilön tai yrityksen kanssa toteutetun käsittelyn ja/tai tehtyjen muutosten jälkeen, että investointihanke on Euratomin perustamissopimuksen tavoitteiden ja määräysten mukainen, se ilmaisee näkökantansa antamalla asianomaisille henkilöille, yrityksille ja jäsenvaltiolle suosituksen.

2. Jos komissio toteaa asianomaisen henkilön tai yrityksen kanssa toteutetun käsittelyn ja/tai tehtyjen muutosten jälkeen, että investointihanke ei ole Euratomin perustamissopimuksen tavoitteiden ja määräysten mukainen, se ilmaisee näkökantansa antamalla asianomaisille henkilöille, yrityksille ja jäsenvaltiolle suosituksen.

3. Edellä 1 ja 2 kohdan mukainen näkökanta ilmaistaan heti, kun 3 a artiklan 3 kohdassa tarkoitetut epäilyt on poistettu. Komission on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan antamaan suositus kuuden kuukauden kuluessa yksityiskohtaisen tutkimismenettelyn käynnistämisestä.

4. Kun 3 kohdassa tarkoitettu ajanjakso on päättynyt ja jos asianomainen henkilö tai yritys sitä pyytää, komissio antaa kahden kuukauden kuluessa suosituksensa käytettävissään olevien tietojen perusteella.

3 e artikla

Annettuaan kyseisestä investointihankkeesta suosituksensa komissio seuraa suosituksen perusteella toteutettuja tai kaavailtuja toimenpiteitä ja käsittelee niitä tarvittaessa asianomaisten henkilöiden tai yritysten kanssa.”

10 Riidanalaisen asetuksen 1 artiklan 4 kohdalla lisättiin asetukseen N:o 1209/2000 4 a ja 4 b artikla, joissa säädetään seuraavaa:

”*4 a artikla*

Komissio toimittaa investointihanketta koskevan ilmoituksen tehneille henkilöille tai yrityksille mahdolliset kolmansien komissiolle toimittamat hanketta koskevat huomautukset tai näkökannat, jotka vaikuttavat komission näkökantoihin.

4 b artikla

1. Asianomaisten jäsenvaltioiden, henkilöiden ja yritysten suostumuksella komissio julkistaa sille ilmoitetut investointihankkeet sekä tämän asetuksen mukaisesti annetut suositukset.

2. Komissio julkaisee vuosikertomuksen komission suositusten täytäntöönpanosta ja erityistoimista, joita asianomaiset henkilöt ja yritykset ovat toteuttaneet komission esittämien näkökantojen johdosta.

Kertomukseen sovelletaan tarvittaessa huomioon salassapitovelvollisuutta koskevia sääntöjä, jos Euratomin perustamissopimuksen 44 artiklan mukaista suostumusta ei ole annettu.”

Asian käsittelyn vaiheet sekä asianosaisten ja väliintulijoiden vaatimukset

11 Ranskan tasavalta nosti nyt esillä olevan kanteen yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 24.10.2003 jättämällään kannekirjelmällä. Yhteisöjen tuomioistuin siirsi asian 8.6.2004 antamallaan määräyksellä ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen käsiteltäväksi.

12 Saksan liittotasavalta esitti 2.1.2004 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen kantajan vaatimuksia. Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti hyväksyi kyseisen väliintulohakemuksen 24.3.2004 antamallaan määräyksellä. Saksan liittotasavalta jätti väliintulokirjelmänsä 8.6.2004.

13 Belgian kuningaskunta esitti 9.6.2004 väliintulohakemuksen, jossa se pyysi saada osallistua oikeudenkäyntiin tukeakseen kantajan vaatimuksia. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ensimmäisen jaoston puheenjohtaja hyväksyi kyseisen väliintulohakemuksen 8.11.2004 antamallaan määräyksellä ja antoi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 116 artiklan 6 kohdan mukaisesti Belgian kuningaskunnalle oikeuden esittää huomautuksensa suullisessa käsittelyssä.

14 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on prosessinjohtotoimina kehottanut komissiota esittämään tiettyjä asiakirjoja ja vastaamaan tiettyihin kysymyksiin. Komissio on noudattanut näitä pyyntöjä.

15 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin (laajennettu ensimmäinen jaosto) päätti esittelevän tuomarin kertomuksen perusteella aloittaa suullisen käsittelyn.

16 Asianosaiset esittivät suulliset lausumansa ja vastauksensa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen kysymyksiin 16.5.2007 pidetyssä istunnossa.

17 Kantaja vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen asetuksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

18 Saksan liittotasavalta, joka väliintulijana tukee kantajan vaatimuksia, vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– kumoaa riidanalaisen asetuksen

– velvoittaa komission korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

19 Komissio vaatii, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin

– hylkää kumoamiskanteen perusteettomana

– velvoittaa kantajan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Pääasia

20 Kantaja vetoaa kanteensa tueksi kuuteen kanneperusteeseen, jotka koskevat komission puuttuvaa toimivaltaa riidanalaisen asetuksen antamiseen, EA 42–EA 44 artiklan ja EA 194 artiklan 1 kohdan rikkomista sekä oikeusvarmuuden periaatteen loukkaamista.

Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee komission puuttuvaa toimivaltaa antaa riidanalainen asetus

Asianosaisten ja väliintulijoiden lausumat

21 Kantaja väittää, etteivät EA 41–EA 44 artikla tai asetus N:o 2587/1999 muodosta oikeusperustaa sille, että komissio voisi antaa riidanalaisen asetuksen, koska niissä ei anneta komissiolle täytäntöönpanovaltaa eikä valtuutusta asetusten antamiseen. Toimivallan jakamista koskevan periaatteen nojalla komissio olisi voinut antaa riidan-

alaisen asetuksen ainoastaan, mikäli tällaisesta toimivallasta olisi nimenomaisesti määrätty.

22 Sillä seikalla, että riidanalainen asetus ei ole ensimmäinen asetus, jonka komissio on antanut EA 41 artiklassa tarkoitettuja ilmoituksia koskevien täytäntöönpanon yksityiskohtaisten sääntöjen määrittämiseksi, ei kantajan mukaan ole merkitystä, koska oikeuskäytännöstä käy ilmi, ettei perustamissopimuksen määräyksistä voida poiketa pelkän asetusten antamista koskevan käytännön perusteella (asia C-327/91, Ranska v. komissio, tuomio 9.8.1994, Kok. 1994, s. I-3641).

23 Vaikka kantaja ei kiistä komissiolla EA 131 artiklan toisen kohdan nojalla olevaa toimivaltaa oman toimintansa järjestämiseen, se väittää lisäksi, että asetuksen antamisella ylitetään kyseinen oman toiminnan järjestämiseen liittyvä toimivalta, koska asetuksen ollessa kaikilta osiltaan yleisesti sovellettava ja velvoittava sitä ei voida käyttää toimielimen sisäistä toimintaa ohjaavana välineenä. Itsehallintoperiaatteen perusteella komissio voi antaa työntekijöihinsä kohdistuvia täytäntöönpanoa koskevia määräyksiä tai ohjeita toimielimen sisäisen hallinnon sääntelemiseksi, mutta se ei voi kohdistaa niitä hallintokoneiston ulkopuolisille henkilöille tai yrityksille, mistä riidanalaisessa asetuksessa on kuitenkin kyse.

24 Kantaja kiistää myös sen komission esittämän väitteen, jonka mukaan riidanalainen asetus ei olisi EA 161 artiklassa määrätyn kaltainen asetus vaan erityislaatuinen (sui generis) asetus siltä osin kuin sillä asetetaan velvoitteita ainoastaan komissiolle mutta ei tähän toimielimeen nähden kolmansille, sillä tällaisesta asetusten ryhmästä, joka eroaa EA 161 artiklassa määrättyjen asetusten ryhmästä, ei millään tavalla määrätä Euratomin perustamissopimuksessa. Joka tapauksessa kantaja katsoo, että riidanalaisen asetuksen loppusäännöksillä, joissa mainitaan nimenomaisesti, että kyseinen asetus on kaikilta osiltaan velvoittava ja että sitä sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, ilmaistaan juuri EA 161 artiklassa määritellyn kaltaisen asetuksen ominaispiirteet.

25 Lopuksi kantajan mukaan komission väite, jonka mukaan ainoastaan asetuksen kaltaisella oikeudellisesti velvoittavalla instrumentilla voidaan luoda oikeusvarmuutta ja avoimuutta, jotka ovat kolmansille välttämättömiä komission itselleen asettamien menettelyä koskevien velvollisuuksien noudattamisessa, on hylättävä. Vaikka komissio olisi nimittäin katsonut, että tällainen asetus oli tarpeellinen, sen olisi pitänyt esittää neuvostolle tätä koskeva ehdotus, sillä vaikka Euroatomin perustamissopimuksessa ei ole erityistä oikeusperustaa, voidaan edelleen turvautua EA 203 artiklaan. Lisäksi kantajan mukaan suuntaviivojen antaminen olisi ollut riittävää, jotta komissio voi saavuttaa kyseisen oikeusturvaa koskevan tavoitteen, koska oikeuskäytännön mukaisesti komissio ei voi olla noudattamatta sääntöjä, jotka se on itselleen asettanut.

26 Saksan liittotasavalta ja Belgian kuningaskunta tukevat kantajan perusteluita, ja Saksan liittotasavalta huomauttaa lisäksi yhtäältä, että riidanalaisella asetuksella sivuutetaan periaate, jonka mukaan vastuu ydinvoimalaitosten turvallisuudesta kuuluu jäsenvaltioille, ja toisaalta, että komission toimivaltaa antaa riidanalainen asetus ei voida perustaa itsehallinnon periaatteeseen, jonka mukaan komissio ei voi antaa täytäntöönpanoa koskevia säännöksiä hallintokoneistonsa ulkopuolisille henkilöille tai yrityksille.

27 Komissio vastaa, että se on toiminut sille Euratomin perustamissopimuksella annettujen tehtävien ja toimivaltuuksien puitteissa. Komission mukaan EA 41–EA 44 artiklaan nimittäin sisältyvät menettelysäännöt, joiden tarkoituksena on turvata investointihankkeita koskeva tiedoksianto, tutkinta ja käsittely ja joissa annetaan näin komissiolle toimivalta neuvotella suoraan yritysten kanssa. Komissio katsoo, että vaikka Euratomin perustamissopimuksessa ei yksilöidä noudatettavia yksityiskohtaisia menettelyjä, siinä annetaan komissiolle kuitenkin tarvittava toimintavapaus aloitteiden tekemiseen kyseisellä alalla. Näin ollen komissio ei ole riidanalaisen asetuksen antamisella ylittänyt sille Euratomin perustamissopimuksella myönnettyä toimivaltaa. Sen oman toiminnan järjestämiseen liittyvään velvollisuuteen kuuluu toteuttaa riidanalaiseen asetukseen sisältyviä investointihankkeita koskevan tutkintamenettelyn järjestämiseen liittyvät toimenpiteet. Kun asetuksena valitulla lainsäädännöllisellä muodolla annetaan komission itselleen asettamille velvoitteille suuri oikeudellinen merkitys, tällä voidaan varmistaa korkea oikeusturvan taso kolmansiin nähden.

28 Koska riidanalaisella asetuksella asetetaan velvoitteita ainoastaan komissiolle mutta ei kolmansille, se ei komission mukaan myöskään ole EA 161 artiklassa tarkoitettu vaan erityislaatuinen asetus. Yhteisöjen tuomioistuimen asiassa C-322/88, Grimaldi, 13.12.1989 antaman tuomion (Kok. 1989, s. 4407) mukaisesti riidanalaisen asetuksen luonnetta ei nimittäin ratkaise sen nimi tai muoto vaan siinä olevien säännösten sisältö. Vaikka komission itselleen asettamien velvoitteiden vahvistamiseksi käytetäänkin asetuksen muotoa säätämällä sellaisista menettelyistä, joihin voidaan tehokkaammin soveltaa EA 41–EA 44 artiklan määräyksiä ja asetuksen N:o 2587/1999 säännöksiä, riidanalaisella asetuksella ei kuitenkaan aseteta kolmansia koskevia velvoitteita, eikä se siten ole EA 161 artiklassa tarkoitettu asetus. Näin ollen komissio katsoo, että sillä, että riidanalaisen asetuksen johdanto-osan viittauskappaleissa mainituissa määräyksissä ja säännöksissä ei määrätä tai säädetä, että komissio voisi antaa EA 161 artiklassa tarkoitettuja asetuksia, ei ole merkitystä, kun kyse on sen toimivallasta antaa riidanalainen asetus.

29 Lisäksi se, että riidanalaiseen asetukseen sisältyvien säännösten lainsäädännölliseksi muodoksi on valittu asetus, on komission mukaan ollut välttämätöntä menettelytapojen samansuuntaisuuden noudattamiseksi, sillä riidanalaisella asetuksella muutettiin edeltävää asetusta eli asetusta N:o 1209/2000.

Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi asiasta

30 Aivan aluksi on syytä muistuttaa, että EA 146 artiklan mukaan yhteisön lainkäyttöelin tutkii neuvoston ja komission säädösten laillisuuden, suosituksia tai lausuntoja lukuun ottamatta. Tämä artikla on samankaltainen kuin EY 230 artikla, ja sitä on tulkittava samalla tavoin (julkisasiamies Jacobsin ratkaisuehdotus asiassa C-29/99, komissio v. neuvosto, tuomio 10.12.2002, Kok. 2002, s. I-11221, I-11225; ks. myös vastaavasti asia T-219/95 R, Danielsson ym. v. komissio, määräys 22.12.1995, Kok. 1995, s. II-3051, 61–76 kohta ja vastaavasti yhdistetyt asiat T-149/94 ja T-181/94, Kernkraftwerke Lippe-Ems v. komissio, tuomio 25.2.1997, Kok. 1997, s. II-161, 46 ja 47 kohta). Siltä osin kuin kyse on Euratomin perustamissopimukseen perustuvasta

asetuksen laillisuusvalvonnasta on siten sovellettava EY:n perustamissopimuksen yhteydessä kehitettyä oikeuskäytäntöä, ellei kyseisellä alalla ole annettu erityissäännöksiä tai säännöksiä, joiden rakenne poikkeaa EY:n perustamissopimuksen yleisestä rakenteesta ja hengestä.

31 EA 3 artiklan nojalla toimivallan jakoa koskevan periaatteen mukaisesti kukin toimielin toimii sille Euratomin perustamissopimuksella annettujen toimivaltuuksien rajoissa. Oikeusvarmuuden periaatteen noudattaminen nimittäin edellyttää, että kaikkien toimenpiteiden, joiden tarkoituksena on tuottaa oikeusvaikutuksia, sitovuus johtuu jostain yhteisön oikeussäännöstä, joka on nimenomaisesti ilmaistava toimenpiteen oikeusperustana ja jonka mukaan toimenpiteen oikeudellinen muoto määräytyy (ks. EY:n perustamissopimuksen soveltamisalan osalta asia C-325/91, Ranska v. komissio, tuomio 16.6.1993, Kok. 1993, s. I-3283, Kok. Ep. XIV, s. I-251, 26 kohta). Niiden edellytysten määrittely, joiden täytyttyä tällainen toimi voidaan toteuttaa, edellyttää, että otetaan asianmukaisesti huomioon perustamissopimuksissa vahvistettu toimivallan jako ja tasapaino (ks. vastaavasti asia C-233/02, Ranska v. komissio, tuomio 23.3.2004, Kok. 2004, s. I-2759, 40 kohta).

32 On todettava, ettei EA 41–EA 44 artiklan määräyksistä eikä asetuksen N:o 2587/1999 säännöksistä, jotka ovat riidanalaisessa asetuksessa tarkoitetut oikeusperustat, ilmene, että komissiolla oli nimenomainen toimivalta tällaisen asetuksen antamiseen.

33 EA 41–EA 44 artiklassa ei nimittäin määrätä komissiolla olevasta investointihankkeiden tutkintamenettelyä koskevasta asetuksenantovallasta. Samoin asetukseen N:o 2587/1999, jota komissio on luonnehtinut riidanalaisen asetuksen ”perusasetukseksi”, ei sisälly minkäänlaista säännöstä, jolla komissiolle annettaisiin nimenomaisesti toimivalta antaa sen täytäntöönpanoa koskevia asetuksia. Lisäksi komissio ei itsekään kiistä sitä, ettei missään riidanalaisessa asetuksessa mainitussa oikeusperustassa nimenomaisesti anneta sille toimivaltaa antaa tällaista asetusta.

34 Kuten kantaja perustellusti korostaa, sellaisen erityissäännöksen puuttuessa, jonka nojalla komissiolla on toimivalta antaa asetus, tämän olisi pitänyt, mikäli tällaisen asetuksen antaminen osoittautuu tarpeelliseksi, noudattaa EA 203 artiklassa määrättyä menettelyä, toisin sanoen antaa ehdotus neuvostolle, joka olisi voinut antaa tällaisen asetuksen yksimielisesti Euroopan parlamenttia kuultuaan.

35 Kun komissio väittää, ettei se riidanalaista asetusta antaessaan ylittänyt sille EA 41–EA 44 artiklassa annettuja toimivaltuuksia, se katsoo, että EA 41–EA 44 artiklalla sille annettiin tosiasiassa toimivalta toteuttaa kyseessä olevat toimenpiteet. Koska mistään riidanalaisessa asetuksessa mainitusta oikeusperustasta ei ilmene, että komissiolla oli nimenomaisesti toimivalta tällaisen asetuksen antamiseen, tältä osin on syytä tutkia, oliko sillä implisiittinen toimivalta kyseisen asetuksen antamiseen ja oliko kyseinen asetus siten tosiasiassa tarpeen tehokkaan vaikutuksen antamiseksi EA 41–EA 44 artiklalle ja asetukselle N:o 2587/1999.

36 Yhteisöjen tuomioistuin on nimittäin todennut, että toimivaltuuksia, joista ei nimenomaisesti määrätä perustamissopimusten määräyksillä, voidaan käyttää, mikäli ne ovat tarpeen viimeksi mainituilla määräyksillä vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. vastaavasti asia 22/70, komissio v. neuvosto, tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, 28 kohta). Silloin, kun Euratomin perustamissopimuksen jossakin artiklassa annetaan komissiolle jokin erityinen ja täsmällinen tehtävä, on lähdettävä siitä, että siinä annetaan samalla komissiolle kyseisen tehtävän hoitamisen kannalta välttämättömät toimivaltuudet, sillä muuten kyseinen artikla menettäisi kaiken merkityksensä (ks. analogisesti yhdistetyt asiat 281/85, 283/85–285/85 ja 287/85, Saksa ym. v. komissio, tuomio 9.7.1987, Kok. 1987, s. 3203, Kok. Ep. IX, s. 129, 28 kohta). Näin ollen on todettava, että perustamissopimuksessa vahvistetut säännöt edellyttävät, että voidaan antaa oikeussääntöjä, joita ilman kyseisiä sääntöjä ei voida tehokkaasti tai järkevästi soveltaa. Toimielinten normatiivista toimivaltaa koskevia Euratomin perustamissopimuksen määräyksiä on siten tulkittava kyseisen perustamissopimuksen yleiseen rakenteeseen nähden (ks. EHTY:n perustamissopimuksen soveltamisalan osalta asia 25/59, Alankomaat v. korkea viranomainen, tuomio 15.7.1960, Kok. 1960, s. 723, 757–760).

37 Kuitenkin sellaisen implisiittisen asetuksenantovallan olemassaoloa, jossa on kyse poikkeuksesta EA 3 artiklan 1 kohdassa asetettuun toimivallan jakoa koskevaan periaatteeseen, on tulkittava suppeasti. Oikeuskäytännössä tällaisia implisiittisiä toimivaltuuksia myönnetään ainoastaan poikkeuksellisesti, ja tällaisia ollakseen niiden on oltava välttämättömiä perustamissopimuksen määräysten tai kyseessä olevan perusasetuksen säännösten tehokkaan vaikutuksen varmistamiseksi (ks. vastaavasti em. asia komissio v. neuvosto, tuomion 28 kohta; em. yhdistetyt asiat Saksa ym. v. komissio, tuomion 28 kohta ja asia C-478/93, Alankomaat v. komissio, tuomio 17.10.1995, Kok. 1995, s. I-3081, 32 kohta).

38 Tämän välttämättömyyttä koskevan edellytyksen on täytyttävä asetuksen aineellisten säännösten osalta mutta myös sen muodon ja velvoittavan luonteen osalta.

39 Jotta voidaan katsoa, että komissiolla oli implisiittisesti valtuudet riidanalaisen asetuksen antamiseen, EA 41–EA 44 artiklan ja asetuksen N:o 2587/1999 asianmukaiselta täytäntöönpanolta on edellytettävä, että komissio voi toteuttaa riidanalaisessa asetuksessa säädetyn kaltaiset toimenpiteet niiden investointihankkeiden tutkintamenettelyyn liittyvien yksityiskohtien järjestämiseksi, jotka sille on annettu tiedoksi, mutta myös, että tällaisten toimenpiteiden toteuttamismuotona on asetus, joka on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa.

40 Komission esittämät väitteet toteutettujen toimenpiteiden välttämättömyydestä sekä niiden aineellisen sisällön että niiden muodon osalta eivät kuitenkaan ole vakuuttavia.

41 Toimenpiteiden aineellisen sisällön osalta asetuksessa N:o 2587/1999 määritetään nimittäin ainoastaan investointihankkeet, jotka EA 41 artiklan mukaisesti on annettava tiedoksi komissiolle, eikä se koske lainkaan komission kanssa kyseisistä hankkeista käytävää myöhempää neuvottelumenettelyä. Komissiolle ei siten voida

antaa implisiittistä toimivaltaa riidanalaisen asetuksen antamiseen. Samoin riidanalaisen asetuksen säännöksiä ei voida pitää välttämättöminä EA 41–EA 44 artiklan määräysten tehokkaan vaikutuksen toteutumiseksi. Tosin komission täytyy, kuten se väittää, järjestää EA 41–EA 44 artiklassa määrätty investointihankkeiden ilmoittamista, tutkintaa ja käsittelyä koskeva menettely. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kuitenkin katsoo, että tehokkaan vaikutuksen antamiseksi näille Euratomin perustamissopimuksen artikloille ei ollut välttämätöntä antaa komissiolle toimivaltaa suosittaa investointihankkeiden lykkäämistä, ennen kuin se on päättänyt tutkimuksen, kuten säädetään asetuksen N:o 1209/2000 3 c artiklan 2 kohdassa, sellaisena kuin tämä on lisätty riidanalaisella asetuksella, koska Euratomin perustamissopimuksessa ei ole lainkaan tarkoitettu antaa tällaista lykkäystä. Samoin sitä, että komission edellytetään asetuksen N:o 1209/2000 4 b artiklan, sellaisena kuin siitä säädetään riidanalaisessa asetuksessa, mukaisesti toteuttavan sille ilmoitettujen investointihankkeiden julkistamisen, ei voida pitää välttämättömänä EA 44 artiklan asianmukaiselle täytäntöönpanolle, kun tässä artiklassa itsessään jo määrätään tällaisesta julkistamismahdollisuudesta ilman, että se olisi pakollista.

42 Lisäksi ja ennen kaikkea on katsottava, että riidanalaisen asetuksen kaltaisten sellaisten säännösten antamisessa, joissa säädetään komission suorittaman investointihankkeiden tutkintamenettelyn yksityiskohdista, ei ole välttämätöntä käyttää lainsäädännöllisenä muotona asetusta. Pelkät toiminnan järjestämistä koskevat sisäiset toimenpiteet olisivat nimittäin riittäneet niiden tavoitteiden saavuttamiseksi, joihin komissio oman ilmoituksensa mukaan pyrki. Komission väite, jonka mukaan toimenpiteen toteuttamisella asetuksen muodossa voidaan taata suurempi avoimuus ja suurempi oikeusvarmuus kolmansien kannalta sen itselleen asettamien sääntöjen noudattamisen osalta, on siten hylättävä. Kuten komissio on itse myöntänyt, se on nimittäin velvollinen noudattamaan itselleen asettamiaan sääntöjä (asia T-224/00, Archer Daniels Midland ja Archer Daniels Midland Ingredients v. komissio, tuomio 9.7.2003, Kok. 2003, s. II-2597, 182 kohta). Siten pelkät suuntaviivat tai pelkkä tiedonanto, joiden osalta yhteisöjen tuomioistuimet voivat valvoa sitä, että niiden laatijana oleva toimielin noudattaa niitä, olisivat voineet riittää takaamaan tarvittavan avoimuuden ja oikeusvarmuuden sen osalta, että komissio noudattaa velvoitteita, jotka se oli tarkoittanut itselleen asettaa.

43 Riidanalaista asetusta ei voida pitää tietyn tyyppisenä sisäisenä tai erityislaatuisena asetuksena, joka koskisi ainoastaan komission sisäistä työskentelyn järjestämistä.

Tällaisilla toimilla ei voi olla oikeusvaikutuksia kolmansiin nähden. Tähän joukkoon kuuluvat ne komission toimet, joilla joko ei ole lainkaan oikeusvaikutuksia tai joilla on oikeusvaikutuksia vain työskentelyn järjestämiseen komission sisällä ja jotka ovat sisäisessä työjärjestyksessä määrätyn tutkintamenettelyn alaisia (ks. vastaavasti asia T-236/00 R, Stauner ym. v. parlamentti ja komissio, määräys 15.1.2001, Kok. 2001, s. II-15, 43 kohta).

44 On todettava, että riidanalaisella asetuksella otetaan joka tapauksessa käyttöön säännöksiä, jotka eivät koske pelkästään komission oman toiminnan järjestämistä vaan joilla on vaikutuksia myös kolmansiin (ks. erityisesti riidanalaisella asetuksella lisätty asetuksen N:o 1209/2000 3 c artiklan 2 kohta tai 4 b artikla). Kuten komissio itse tunnustaa, kyseisillä säännöksillä ei ole tarkoitus luoda velvoitteita kolmansille. Kun komissio väittää, että riidanalainen asetus ei ole EA 161 artiklassa tarkoitettu vaan erityislaatuinen asetus, jolla on tarkoitus luoda vain sitä koskevia velvoitteita, se myöntää lisäksi itse, että EA 161 artiklassa tarkoitettu asetuksen muoto ei ollut välttämätön riidanalaisen asetuksen säännösten antamiseksi. Näin ollen näiden säännösten antamista asetuksen muodossa ei voida pitää välttämättömänä EA 41–EA 44 artiklan määräysten ja asetuksen N:o 2587/1999 säännösten täytäntöön panemiseksi asianmukaisesti.

45 Lopuksi ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että komission väite, jonka mukaan menettelytapojen samansuuntaisuuden periaatteen nojalla lainsäädännöllisen muodon valinta asetukseksi on välttämätöntä, kun muutetaan samalla alalla jo olemassa olevaa asetusta, on hylättävä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaisesti pelkkä käytäntö ei nimittäin voi mennä perustamissopimuksen normien edelle, eikä sillä voida muuttaa toimielinten välistä toimivaltuuksien jakoa (asia 68/86, Yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto, tuomio 23.2.1988, Kok. 1988, s. 855, Kok. Ep. IX, s. 371, 24 kohta ja em. asia Ranska v. komissio, 9.8.1994 annetun tuomion 36 kohta).

46 Siten riidanalaisten säännösten sisällöstä ei käy ilmi, että niiden antaminen EA 161 artiklassa tarkoitetun asetuksen muodossa oli välttämätöntä EA 41–EA 44 artiklan ja asetuksen N:o 2587/1999 asianmukaisen täytäntöönpanon takaamiseksi.

47 Toimivallan jakoa koskevaan periaatteeseen liittyviä sääntöjä on kuitenkin sovellettava suppeasti (ks. vastaavasti asia C-295/90, parlamentti v. neuvosto, tuomio 7.7.1992, Kok. 1992, s. I-4193, Kok. Ep. XIII, s. I-1, 11–20 kohta ja em. asia Ranska v. komissio, 9.8.1994 annetun tuomion 34–42 kohta). Kun komissio on – vaikka missään yhteisön oikeuden säännöksessä tai määräyksessä sille ei annettu nimenomaista toimivaltaa tähän – valinnut asetuksen sellaisten ydinvoimaa koskevien investointihankkeiden tutkintamenettelyn järjestämiseen liittyvien toimenpiteiden toteuttamiseksi, joiden osalta ei ollut välttämätöntä käyttää lainsäädännöllistä instrumenttia, jonka soveltamisala on kaikilta osiltaan velvoittava ja jota sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa, se on rikkonut Euroatomin perustamissopimuksessa määrättyjä toimivaltasääntöjä, mikä on luonut oikeusvarmuuden kannalta haitallisen sekaannusvaaran, kun kyse on tämän toimen oikeudellisesta ulottuvuudesta suhteessa kolmansiin.

48 Lisäksi oikeusvarmuuden periaate on yhteisön oikeuden perusperiaate, joka edellyttää erityisesti, että säännösten on oltava selviä ja täsmällisiä, jotta oikeussubjektit voivat ilman epävarmuutta saada tiedon oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan ja ryhtyä asianmukaisiin toimenpiteisiin (ks. asia 169/80, Gondrand Frères ja Garancini, tuomio 9.7.1981, Kok. 1981, s. 1931 ja asia C-143/93, Van Es Douane Agenten, tuomio 13.2.1996, Kok. 1996, s. I-431, 27 kohta).

49 Koska tietynasteinen epävarmuus oikeussäännön merkityksestä ja ulottuvuudesta on siten erottamaton osa oikeussääntöä, on rajoituttava sen selvittämiseen, liittyykö kyseessä olevaan säädökseen niin paljon epäselvyyttä, että kantajana oleva jäsenvaltio tai investoijat eivät tämän johdosta voi selvittää riittävällä varmuudella mahdollisia epäselvyyksiä riidanalaisen asetuksen merkityksen tai ulottuvuuden osalta (ks. vastaavasti asia C-110/03, Belgia v. komissio, tuomio 14.4.2005, Kok. 2005, s. I-2801, 31 kohta).

50 Nyt esillä olevassa asiassa toimenpiteen toteuttaminen asetuksen muodossa luo tiettyä epäselvyyttä kyseisten säännösten ulottuvuudesta, vaikkakin komissio ilmoittaa, ettei se halua asettaa velvoitteita kolmansille. Oikeusvarmuuden periaate edellyttää kuitenkin, että yhteisön säädöksen ulottuvuus on arvioitavissa riittävällä varmuudella ja, kuten yhteisöjen tuomioistuin on useaan otteeseen katsonut,

yhteisön lainsäädännön on oltava selkeää ja sen soveltamisen ennakoitavaa niiden kannalta, joita se koskee (em. asia Ranska v. komissio, 16.6.1993 annetun tuomion 26 kohta). Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa asetuksen muoto viittaa kolmansiin kohdistuviin velvoittaviin vaikutuksiin, ja oikeusvarmuuden periaatteen vastaista on se, että toimijoiden on arvioitava yksityiskohtaisesti kyseisten säännösten ilmaisut voidakseen määrittää niiden todellisen ulottuvuuden.

51 Yhteisön toimen osalta on noudatettava paitsi sen toteuttamiseksi tarpeellisia menettelyjä myös olennaisia menettelymääräyksiä siltä osin kuin sen tarkoituksena on saada aikaan oikeusvaikutuksia (ks. vastaavasti julkisasiamies Tesauron ratkaisuehdotus asiassa C-57/95, Ranska v. komissio, tuomio 20.3.1997, Kok. 1997, s. I-1627, I-1629, ratkaisuehdotuksen 15 ja 22 kohta).

52 Kun otetaan huomioon kaikki edellä oleva, on katsottava, että komissiolla ei ollut nimenomaista eikä implisiittistä toimivaltaa riidanalaisen asetuksen antamiseen.

53 Ensimmäinen kanneperuste, joka koskee komission puuttuvaa toimivaltaa antaa riidanalainen asetus, on siten hyväksyttävä.

54 Näin ollen riidanalainen asetus on kumottava ilman, että on tarpeen tutkia muita kantajan esittämiä kanneperusteita.

Oikeudenkäyntikulut

55 Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen työjärjestyksen 87 artiklan 2 kohdan mukaan asianosainen, joka häviää asian, on velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska komissio on hävinnyt asian, se on kantajan vaatimusten mukaisesti velvoitettava korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

56 Työjärjestyksen 87 artiklan 4 kohdan mukaan kantajan vaatimuksia tukevat Saksan liittotasavalta ja Belgian kuningaskunta, jotka ovat asiassa väliintulijoita, vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN ENSIMMÄISEN OIKEUSASTEEN TUOMIOISTUIN
(laajennettu ensimmäinen jaosto)

on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 41 artiklassa tarkoitettujen tietojen antamiseen sovellettavista menettelyistä annetun asetuksen (EY) N:o 1209/2000 muuttamisesta 23.7.2003 annettu komission asetus (Euratom) N:o 1352/2003 kumotaan.

2) Komissio velvoitetaan korvaamaan Ranskan tasavallan oikeudenkäyntikulut.

3) Saksan liittotasavalta ja Belgian kuningaskunta vastaavat omista oikeudenkäyntikuluistaan.

Cooke García-Valdecasas Labucka

Prek Ciucă

Julistettiin Luxemburgissa 17 päivänä syyskuuta 2007.

E. Coulon J. D. Cooke

kirjaaja jaoston puheenjohtaja