AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (kibővített első tanács)

2007. szeptember 17. *

A T-240/04. sz. ügyben,

a **Francia Köztársaság** (képviselik kezdetben: F. Alabrune, G. de Bergues, C. Lemaire és E. Puisais, később: M. de Bergues és S. Gasri, meghatalmazotti minőségben)

felperesnek,

támogatják:

a **Németországi Szövetségi Köztársaság** (képviselik: C.-D. Quassowski és A. Tiemann, meghatalmazotti minőségben),

valamint

* Az eljárás nyelve: francia.

a **Belga Királyság** (képviseli kezdetben: D. Haven, később: M. Wimmer és végül: A. Hubert, meghatalmazotti minőségben, segítőjük: J.-F. De Bock ügyvéd)

beavatkozók,

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviseli: M. Patakia, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 41. cikkében előírt közlemények megtételét érintő eljárások meghatározásáról szóló 1209/2000/EK rendelet módosításáról szóló, 2003. július 23-i 1352/2003/Euratom bizottsági rendelet (HL L 192., 15. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 252. o.) megsemmisítése iránt benyújtott keresete tárgyában,

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK
ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA (kibővített első tanács),

tagjai: J. D. Cooke elnök, R. García-Valdecasas, I. Labucka, M. Prek és V. Ciucă bírák,

hivatalvezető: K. Pocheć tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2007. május 16-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

Jogi háttér

1 Az EA 41. cikk ekként fogalmaz:

„Az e szerződés II. mellékletében felsorolt ipari tevékenységeket folytató személyek és vállalkozások közlik a Bizottsággal az olyan új létesítményekre, valamint kiegészítő létesítményekre vagy átalakításokra vonatkozó beruházási projekteket, amelyek jellege és mérete megfelel a Tanács által a Bizottság javaslata alapján megállapított feltételeknek.

Az ipari tevékenységeket felsoroló fent említett listát a Tanács a Bizottság javaslata alapján, minősített többséggel megváltoztathatja; a Bizottságnak előzetesen ki kell kérnie a Gazdasági és Szociális Bizottság véleményét.”

2 Az EA 42. cikk szerint:

„A 41. cikkben említett beruházási projekteket a Bizottsággal – és tájékoztatásul az érintett tagállammal – legkésőbb három hónappal az első szállítási szerződések megkötése előtt, vagy ha a munkákat a vállalkozás saját forrásból végzi, legkésőbb három hónappal a munkák megkezdése előtt közölni kell.

A Tanács a Bizottság javaslata alapján ezt a határidőt módosíthatja."

3 Az EA 43. cikk ekként rendelkezik:

„A Bizottság a személyekkel vagy vállalkozásokkal a tervezett beruházási projektet érintő valamennyi olyan szempontot megtárgyalja, amely összefügg e szerződés célkitűzéseivel.

Véleményét közli az érintett tagállammal."

4 Az EA 44. cikk szerint:

„A Bizottság a vele közölt beruházási projekteket az érintett tagállamok, személyek és vállalkozások jóváhagyásával közzéteheti."

5 Az EA 124. cikk szerint:

„A Közösségen belül az atomenergia alkalmazásának fejlesztése érdekében a Bizottság:

– gondoskodik e szerződés rendelkezéseinek és az e szerződés alapján az intézmények által hozott rendelkezéseknek alkalmazásáról;

– ajánlásokat fogalmaz meg vagy véleményt ad az e szerződésben meghatározott területeken, ha a szerződés kifejezetten előírja vagy ő maga szükségesnek tartja;

– az e szerződésben előírt módon saját döntéshozatali hatáskörrel rendelkezik, és részt vesz a Tanács és az Európai Parlament jogi aktusainak kialakításában;

– gyakorolja a Tanács által a Tanács rendelkezéseinek végrehajtása céljából ráruházott hatásköröket.”

6 Az EA 161. cikk szerint:

„Feladatai ellátása érdekében a Tanács, illetve a Bizottság e szerződés rendelkezéseinek megfelelően rendeleteket alkot, és irányelveket bocsát ki, határozatokat hoz, ajánlásokat tesz vagy véleményt ad.

A rendelet általános hatállyal bír. Teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban.

[…]”

7 Az EA 203. cikk szerint:

„Ha a Közösség fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy a Közösség valamely célkitűzése megvalósuljon, és e szerződés nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag meghozza a megfelelő rendelkezéseket.”

8 Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 41. cikkében előírt közlemények megtételét érintő eljárások meghatározásáról szóló 1209/2000/EK rendelet módosításáról szóló, 2003. július 23-i 1352/2003/Euratom bizottsági rendelet (HL L 192., 15. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 252. o.; a továbbiakban: megtámadott rendelet) az (1) preambulumbekezdésében kimondja, hogy az átláthatóság és a jogbiztonság fokozása érdekében erősíteni kell a jelenlegi szabályozást, és intézményesíteni kell a Bizottság által az Euratom-Szerződés céljaihoz kapcsolódó viták lebonyolítására, illetve beruházási projektek vizsgálatára alkalmazott gyakorlatot. A rendelet egyrészt az EA 41–EA 44. cikkre, másrészt az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 41. cikkének megfelelően a Bizottsággal közlendő beruházási projektek meghatározásáról szóló, 1999. december 2-i 2587/1999/Euratom tanácsi rendeletre (HL L 315., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 90. o.) vonatkozik.

9 A megtámadott rendelet 1. cikkének (3) bekezdése az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 41. cikkében előírt közlemények megtételét érintő

eljárások meghatározásáról szóló, 2000. június 8-i 1209/2000/EK bizottsági rendeletbe (HL L 138., 12. o.; magyar nyelvű különkiadás 12. fejezet, 2. kötet, 93. o.) többek között beiktatta a 3a., 3b., 3c., 3d. és 3e. cikket, amelyek ekként rendelkeznek:

„3a. cikk

(1) A Bizottság a kézhezvételt követően azonnal megvizsgálja a közleményt. Véleményét ajánlásban foglalja össze.

(2) Amennyiben a Bizottság a vizsgálatot követően úgy ítéli meg, hogy az ismertetett beruházási projekttel kapcsolatban nem merülnek fel kétségek az [Euratom] Szerződés céljait és az [Euratom] Szerződésnek való megfelelést illetően, ezt a megállapítást és véleményét az érintett személyek, vállalkozások és tagállamok részére eljuttatott ajánlásban fejezi ki.

(3) Amennyiben a Bizottság a vizsgálatot követően úgy ítéli meg, hogy az ismertetett beruházási projekttel kapcsolatban kétségek merülnek fel az [Euratom] Szerződés céljait és az [Euratom] Szerződésnek való megfelelést illetően, részletes vizsgálati eljárást kezdeményez, hogy részletekbe menően megvitassák a beruházási projekttel kapcsolatos valamennyi olyan szempontot, amely az említett Szerződés céljaival összefügg.

(4) Két hónapon belül elkészítik a (2) bekezdéssel összhangban lévő ajánlást, és megkezdik a (3) bekezdésben említett részletes vizsgálati eljárást [helyesen: A (2) bekezdésben említett ajánlást, illetve a (3) bekezdésben említett részletes vizsgálati eljárást két hónapon belül kell elkészíteni, illetve lefolytatni]. Ez az időszak [helyesen: Ez a határidő] az ebben a rendeletben, valamint a 2587/1999 […] rendeletben foglalt rendelkezéseknek megfelelő teljes közlemény kézhezvételét követő napon veszi kezdetét. A közlemény akkor minősül teljesnek, ha a kézhezvételét, illetve a bármely kért kiegészítő információ kézhezvételét követő két hónapon belül a Bizottság nem kér további információt.

(5) Amennyiben a Bizottság nem ad ki a (2) bekezdéssel összhangban ajánlást, és nem jár el a (4) bekezdésben megállapított határidőn belül, a beruházási projektet úgy kell tekinteni, hogy az megfelel az [Euratom] Szerződés céljainak és rendelkezéseinek.

3b. cikk

(1) Amennyiben a Bizottság úgy ítéli meg, hogy az érintett személy vagy vállalkozás által hozzá a beruházási projekttel kapcsolatban benyújtott információk hiányosak, a Bizottság megkéri az összes szükséges információt. Amikor az érintett személy vagy vállalkozás erre a kérelemre válaszol, a Bizottság a válasz kézhezvételéről tájékoztatja a szóban forgó személyt vagy vállalkozást.

(2) Amennyiben az érintett személy vagy vállalkozás a Bizottság által előírt határidőig nem nyújtja be a kért információkat, vagy hiányos információt nyújt be, a Bizottság emlékeztetőt küld, amelyben megfelelő további határidőt biztosít az információk benyújtására.

3c. cikk

(1) A Bizottság a részletes vizsgálati eljárás megindításakor összefoglalja a lényeges ténybeli és jogi kérdéseket, és előzetes értékelést ad a beruházási projektről az [Euratom] Szerződés és a 2587/1999 […] rendelet rendelkezéseit és céljait illetően [helyesen: rendelkezéseinek és céljainak fényében]. A Bizottság felszólítja az érintett személyeket vagy vállalkozásokat, hogy nyújtsák be észrevételeiket, és folytassák a tárgyalásokat a Bizottsággal az előírt határidőn belül, amely rendes esetben nem haladhatja meg a két hónapot.

(2) Az érintett személyek vagy vállalkozások számára ajánlott, hogy a beruházási projektet ne hajtsák végre azt megelőzően, hogy a Bizottság kiadná a szóban forgó projektre vonatkozó ajánlását, illetve, amíg azt a 3a. cikk (5) bekezdésében előírtaknak megfelelően az Euratom-Szerződés céljaival és rendelkezéseivel összhangban lévőnek nem minősítették.

3d. cikk

(1) Amennyiben a Bizottság a megbeszéléseket, illetve az érintett személy vagy vállalkozás által elvégzett módosítást követően úgy ítéli meg, hogy a beruházási projekt összhangban van az [Euratom] Szerződés céljaival és rendelkezéseivel, a Bizottság az érintett személyek, vállalkozások és tagállam részére továbbított ajánlásban rögzíti véleményét.

(2) Amennyiben a Bizottság a tárgyalásokat, illetve az érintett személy vagy vállalkozás által elvégzett módosítást követően úgy ítéli meg, hogy az ismertetett beruházási projekt nem felel meg az [Euratom] Szerződésben foglalt céloknak és rendelkezéseknek, véleményét az érintett személyek, vállalkozások és tagállam részére továbbított ajánlásban fejti ki.

(3) Az (1) és (2) bekezdésnek megfelelően elfogadott véleményt a 3a. cikk (3) bekezdésében említett kétségek tisztázását követően azonnal elfogadják. A Bizottság lehetőség szerint törekszik arra, hogy ajánlását a részletes vizsgálati eljárás megindításától számított hat hónapon belül elfogadja.

(4) Ha lejárt a (3) bekezdésben említett határidő, és az érintett személy vagy vállalkozás ezt kéri, a Bizottság két hónapon belül kiadja ajánlását a rendelkezésére álló információk alapján.

3e. cikk

Azt követően, hogy a Bizottság kiadta a szóban forgó beruházási projektre vonatkozó ajánlását, a Bizottság ellenőrzi, és adott esetben az érintett személyekkel vagy vállalkozásokkal megvitatja a Bizottság ajánlása alapján meghozott vagy meghozni szándékozott intézkedéseket."

10 A megtámadott rendelet 4. cikkének (1) bekezdése az 1209/2000 rendeletbe beiktatta a 4a. és a 4b. cikket, amelyek ekként rendelkeznek:

„4a. cikk

A Bizottság eljuttatja a beruházási projektet bejelentő személyekhez vagy vállalkozásokhoz a harmadik személyektől származó, a projektre vonatkozó esetleges olyan észrevételeket vagy véleményeket, amelyek a Bizottság ajánlását befolyásolják.

4b. cikk

(1) A Bizottság az érintett tagállamok, személyek és vállalkozások jóváhagyásával közzéteszi azokat a beruházási projekteket, amelyeket vele közöltek, valamint az ennek a rendeletnek megfelelően kiadott ajánlásokat.

(2) A Bizottság éves jelentést tesz közzé, amely kiterjed a meghozott ajánlások végrehajtására, valamint az érintett személyek vagy vállalkozások által a Bizottság véleményére válaszképpen meghozott különleges intézkedésekre.

A jelentés szükség esetén tiszteletben tartja a szakmai titoktartásra vonatkozó szabályokat, ha az [Euratom] Szerződés 44. cikkében említett jóváhagyást végül nem adják meg."

Az eljárás és a felek kérelmei

11 A Bíróság Hivatalához 2003. október 24-én benyújtott keresetlevelével a Francia Köztársaság előterjesztette a jelen keresetet. A Bíróság 2004. június 8-i végzésével az Elsőfokú Bíróság elé utalta az ügyet.

12 2004. január 2-án a Németországi Szövetségi Köztársaság kérelmet terjesztett elő, hogy a felperes kérelmének támogatása végett beavatkozhasson. 2004. március 24-én a Bíróság elnöke végzésével engedélyezte a beavatkozást. 2004. június 8-án a Németországi Szövetségi Köztársaság előterjesztette beavatkozási beadványát.

13 2004. június 9-én a Belga Királyság kérelmet terjesztett elő, hogy a felperes kérelmének támogatása végett beavatkozhasson. A 2004. november 8-i végzésével az Elsőfokú Bíróság első tanácsának elnöke engedélyezte a beavatkozást, és megengedte a Belga Királyságnak, hogy észrevételeit az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 116. cikke 6. §-ának megfelelően a szóbeli szakasz során adja elő.

14 A pervezető intézkedések keretében az Elsőfokú Bíróság bizonyos iratok bemutatására és bizonyos kérdések megválaszolására hívta fel a Bizottságot. A Bizottság e felhívásoknak eleget tett.

15 Az előadó bíró jelentése nyomán az Elsőfokú Bíróság (kibővített első tanács) a szóbeli szakasz megnyitásáról határozott.

16 Az Elsőfokú Bíróság a 2007. május 16-i tárgyaláson meghallgatta a felek szóbeli előterjesztéseit és az Elsőfokú Bíróság kérdéseire adott válaszait.

17 A felperes keresetében azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

– semmisítse meg a megtámadott rendeletet;

– kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére.

18 A Németországi Szövetségi Köztársaság, a felperest támogató beavatkozó, azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

– semmisítse meg a megtámadott rendeletet;

– kötelezze a Bizottságot a költségek viselésére.

19 A Bizottság azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

– utasítsa el – mint megalapozatlant – a megsemmisítés iránti keresetet;

– kötelezze a felperest a költségek viselésére.

Az ügy érdeméről

20 Keresetének alátámasztására a felperes hat jogalapra hivatkozik, amelyeket a Bizottságnak a megtámadott rendelet elfogadására vonatkozó hatáskörének hiányára, az EA 42–44. cikk, valamint az EA 194. cikk (1) bekezdésének és végül a jogbiztonság elvének megsértésére alapít.

A Bizottságnak a megtámadott rendelet elfogadására vonatkozó hatáskörének hiányára alapított első jogalapról

A felek érvei

21 A felperes előterjeszti, hogy sem az EA 41–EA 44. cikk, sem a 2587/1999 rendelet nem képez a Bizottság számára a megtámadott rendelet elfogadását lehetővé tevő jogalapot, mivel azok a Bizottság számára nem biztosítanak sem végrehajtási hatáskört, sem rendeletek elfogadására vonatkozó felhatalmazást. Márpedig a hatás-

körmegosztás elve szerint a Bizottság csak abban az esetben fogadhatta volna el a megtámadott határozatot, ha számára ilyen hatáskört kifejezetten előírtak volna.

22 Nincs jelentősége annak a ténynek, hogy a megtámadott rendelet nem az első Bizottság által elfogadott rendelet az EA 41. cikkben előírt közlemények megtételét érintő eljárások meghatározása tárgyában, mivel az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a rendeletek elfogadásának mint egyszerű gyakorlatnak nem lehet elsőbbsége a Szerződés normáival szemben (a Bíróság C-327/91. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítélete [EBHT 1994., I-3641. o.]).

23 Ezenkívül, jóllehet nem vitatja a Bizottságnak az EA 131. cikk második albekezdése értelmében vett önszervezési hatáskörét, a felperes álláspontja szerint a rendeletalkotás túllép ezen az önszervezési hatáskörön, tekintettel arra, hogy a rendelet általános hatályú és valamennyi részében kötelező, az nem használható valamely intézmény belső életének szabályozási eszközeként. A közigazgatási önállóság elve alapján a Bizottságnak lehetősége van az intézmény belső közigazgatási működésének szabályozása céljából az alkalmazottainak címzett utasítások és végrehajtási rendelkezések megalkotására, de azokat nem intézheti a közigazgatási szerven kívüli személyek és vállalkozások felé, ahogyan azt a megtámadott rendelet teszi.

24 A felperes vitatja a Bizottság azon érvét is, amely szerint a megtámadott rendelet nem az EA 161. cikkben előírtak szerinti rendelet, hanem *sui generis* rendelet, amennyiben az csak a Bizottság számára ír elő kötelezettségeket, és nem ezen intézménytől különböző harmadik személyek számára, mivel a rendelet ilyen kategóriáját – amely különbözik az EA 161. cikkben előírt rendeletek kategóriájától – egyáltalán nem ír elő az Euratom-Szerződés. A felperes mindenesetre úgy véli, hogy a megtámadott rendelet záró rendelkezései, mivel kifejezetten megemlítik, hogy teljes egészében kötelező és közvetlenül alkalmazandó valamennyi tagállamban, a rendelet EA 161. cikkben meghatározott tulajdonságait fogalmazzák meg.

25 Végül el kell utasítani a Bizottság azon érvét, amely szerint csak valamely jogilag kötelező eszköz, mint a rendelet biztosíthatja a harmadik személyek számára a szükséges jogbiztonságot és átláthatóságot a Bizottság által magára vállalt eljárási kötelezettségek betartását illetően. Ugyanis ha a Bizottság úgy ítélte meg, hogy ilyen rendelet szükséges, akkor erre vonatkozóan javaslatot kellett volna benyújtania a Tanácsnál, mivel még ha nem is áll fenn konkrét jogalap az Euratom-Szerződésben, akkor is fennmarad a lehetőség az EA 203. cikk igénybevételére. Ezenkívül a Bizottság számára a jogbiztonság céljának eléréséhez elegendő lett volna iránymutatások elfogadása, mivel az ítélkezési gyakorlat szerint a Bizottság a magára vállalt szabályoktól nem térhet el.

26 A Németországi Szövetségi Köztársaság és a Belga Királyság támogatják a felperes érvelését, és a Németországi Szövetségi Köztársaság ezenkívül megjegyzi, hogy egyrészt a megtámadott rendelet megsérti azt az elvet, amely szerint a nukleáris létesítmények biztonságáért a felelősség a tagállamokat terheli, másrészt, hogy a Bizottságnak a megtámadott rendelet elfogadására vonatkozó hatásköre nem támaszkodhat a közigazgatási autonómia elvére, amely nem teszi lehetővé, hogy a Bizottság a közigazgatási szervein kívüli személyeknek és vállalkozásoknak címzett végrehajtási rendelkezéseket alkosson.

27 A Bizottság úgy válaszol, hogy az Euratom-Szerződésben ráruházott feladatok és hatáskörök keretében járt el. Az EA 41–EA 44. cikk ugyanis olyan eljárási szabályokat tartalmaz, amelyek a beruházási projekteket érintő közlésre, ellenőrzésre és tárgyalásra vonatkoznak és így a Bizottság számára hatáskört biztosítanak arra, hogy a vállalkozásokkal közvetlenül tárgyaljon. Az Euratom-Szerződés ugyan nem részletezi a követendő eljárást, azonban ezen a területen biztosítja a Bizottságnak a kezdeményezéshez szükséges cselekvési szabadságot. Ebből következően a megtámadott rendelet elfogadásával a Bizottság nem lépte túl az Euratom-Szerződésben részére biztosított hatáskört. A Bizottság önszervezésre vonatkozó feladatai közé tartozik, hogy meghozza a beruházási projektek vizsgálati eljárásának szervezési intézkedéseit, amelyeket a megtámadott rendelet tartalmaz. Az elfogadott rendeleti forma – azáltal, hogy a Bizottság magára vállalt kötelezettségeinek jelentős jogi kötőerőt biztosít – harmadik személyek számára nagyfokú jogbiztonságot tesz lehetővé.

28 A Bizottság szerint, mivel a megtámadott rendelet csak a Bizottság számára írt elő kötelezettségeket, harmadik személyek számára azonban nem, az nem az EA 161. cikk értelmében vett rendeletnek, hanem *sui generis* rendeletnek minősül. Ugyanis a Bíróság C-322/88. sz. Grimaldi-ügyben 1989. december 13-án hozott ítéletének (EBHT 1989., 4407. o.) megfelelően a megtámadott rendelet természetét nem az elnevezése vagy a formája, hanem a rendelkezéseinek tartalma határozza meg. Márpedig e rendelet a Bizottság által magára vállalt kötelezettségek megerősítése érdekében ugyan rendeleti formát ölt, meghatározva EA 41–EA 44. cikk és a 2587/1999 rendelet rendelkezéseinek eredményesebb végrehajtását lehetővé tévő eljárásokat, azonban nem határoz meg harmadik személyek számára kötelezettségeket, tehát az nem minősül rendeletnek az EA 161. cikk értelmében. Ebből következően a Bizottság úgy véli, hogy a megtámadott rendelet elfogadására vonatkozó hatáskörét illetően nincs jelentősége annak a ténynek, hogy a megtámadott rendelet bevezető hivatkozásaiban szereplő rendelkezések nem írják elő az EA 161. cikk értelmében vett rendeletek Bizottság általi elfogadását.

29 Ezenkívül a megtámadott rendeletben található rendelkezések elfogadására a rendeleti forma választása a formák párhuzamosságának betartása miatt volt szükséges, mivel a megtámadott rendelet az előző, 1209/2000 rendeletet módosította.

Az Elsőfokú Bíróság álláspontja

30 Előzetesen emlékeztetni kell, hogy az EA 146. cikk értelmében a közösségi bíróság megvizsgálja a Tanács, illetve a Bizottság jogi aktusainak jogszerűségét, az ajánlások és a vélemények kivételével. Ez a cikk hasonlít az EK 230. cikkhez és ahhoz hasonlóan kell értelmezni (Jacobs főtanácsnoknak a C-29/99. sz., Bizottság kontra Tanács ügyre vonatkozó indítványa [2002. december 10-én hozott ítélet, EBHT 2002., I-11221. o., I-11225. o.]; lásd még ebben az értelemben az Elsőfokú Bíróság elnökének a T-219/95. R. sz., Danielsson és társai kontra Bizottság ügyben 1995. december 22-én hozott végzésének [EBHT 1995., II-3051. o.] 61–76. pontját és analógia útján

az Elsőfokú Bíróság T-149/94. és T-181/94. sz., Kernkraftwerke Lippe Ems kontra Bizottság egyesített ügyekben 1997. február 25-én hozott ítéletének [EBHT 1997., II-161. o.] 46. és 47. pontját). Az Euratom-Szerződés keretében a rendelet jogszerűségi vizsgálatát illetően az EK-Szerződés keretében kialakított ítélkezési gyakorlatot kell tehát alkalmazni, kivéve, ha ezen a területen különleges rendelkezések vagy olyan rendelkezések vannak, amelyeknek a rendszere eltérőnek bizonyul az EK-Szerződés általános rendszerétől és szellemétől.

31 Az EA 3. cikk szerint a hatáskörmegosztás elvének megfelelően az egyes intézmények az Euratom-Szerződésben rájuk ruházott hatáskörük keretén belül járnak el. A jogbiztonság elvének tiszteletben tartása ugyanis megköveteli, hogy kötelező erejét minden, joghatás kiváltására irányuló jogi aktus olyan közösségi jogi rendelkezésből származtassa, amely a jogi aktus formáját előírja, és amelyet a jogi aktus jogalapként kifejezetten megjelöl (lásd az EK-Szerződés hatályát illetően a C-325/91. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 1993. június 16-án hozott ítéletének [EBHT 1993., I-3283. o.] 26. pontját). A jogi aktus elfogadását lehetővé tévő feltételek meghatározása megköveteli, hogy kellően figyelembe vegyék a hatásköröknek a Szerződések által megállapított megosztását és egyensúlyát (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-233/02. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyben 2004. március 23-án hozott ítéletének [EBHT 2004., I-2759. o.] 40. pontját).

32 Márpedig meg kell állapítani, sem az EA 41–EA 44. cikk rendelkezéseiből, sem a 2587/1999 rendelet rendelkezéseiből – amelyek a megtámadott rendeletben említett jogalapok – nem következik, hogy a Bizottság kifejezett hatáskörrel rendelkezett ilyen rendelet elfogadására.

33 Az EA 41–EA 44. cikk ugyanis nem ír elő a Bizottság számára rendeletalkotási hatáskört a beruházási projektek vizsgálati eljárására vonatkozóan. Hasonlóképpen a 2587/1999 rendelet, amelyet a Bizottság a megtámadott rendelet „alaprendelet”-ének minősített, egyáltalán nem tartalmaz olyan rendelkezést, amely annak végrehajtása céljából a Bizottságot kifejezetten feljogosítaná a rendeletalkotására. Egyebekben azt maga a Bizottság sem vitatja, hogy a megtámadott rendeletben említett egyik jogalap sem jogosítja fel kifejezetten ilyen rendelet megalkotására.

34 Amint azt a felperes jogosan hangsúlyozza, a Bizottságot rendeletalkotásra feljogosító konkrét rendelkezés hiányában, amennyiben az ilyen jogi aktus elfogadása szükségesnek bizonyult, a Bizottságnak követnie kellett volna az EA 203. cikkben előírt eljárást, azaz javaslatot kellett volna benyújtania a Tanácshoz, amely az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag hozhatta volna meg ezt a rendeletet.

35 Azzal érvelve, hogy a megtámadott rendelet elfogadásával nem lépte túl a részére az EA 41–EA 44. cikkben biztosított hatáskört, a Bizottság azt állítja, hogy az EA 41–EA 44. cikk ténylegesen hatáskört biztosított részére a szóban forgó intézkedések elfogadására. Ebben a tekintetben, mivel a megtámadott rendeletben említett egyik jogalapból sem tűnik ki, hogy a Bizottság kifejezetten jogosult volt ilyen rendelet elfogadására, meg kell vizsgálni, hogy a Bizottságnak volt-e bennefoglalt hatásköre az ilyen rendelet megalkotására, tehát hogy ez utóbbi ténylegesen szükséges volt-e az EA 41–EA 44. cikk és a 2587/1999 rendelet hatékony érvényesülésének biztosításához.

36 A Bíróság ugyanis elfogadta, hogy a Szerződésekben kifejezetten elő nem írt hatáskörök igénybe vehetők, ha azok szükségesek a Szerződésekben meghatározott célok eléréséhez (lásd ebben az értelemben a Bíróság 22/70. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 1971. március 31-én hozott ítéletének [EBHT 1971., 263. o.] 28. pontját). Amennyiben az Euratom-Szerződés valamely rendelkezése a Bizottságot valamely pontosan meghatározott feladattal bízza meg, akkor – az Euratom-Szerződés e rendelkezése hatékony érvényesülésétől való megfosztásának terhe mellett – el kell fogadni, hogy az hallgatólagosan biztosítja számára az e feladat ellátásához nélkülözhetetlen hatásköröket (lásd analógia útján a Bíróság 281/85., 283/85–285/85. és 287/85. sz., Németország és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1987. július 9-én hozott ítéletének [EBHT 1987., 3203. o.] 28. pontját). El kell tehát ismerni, hogy valamely szerződésben megállapított szabályok magukban foglalják, hogy el lehet fogadni azokat a normákat, amelyek nélkül ezek a szabályok nem alkalmazhatók célszerűen és ésszerűen. Ennélfogva az Euratom-Szerződésnek az intézmények normatív hatáskörére vonatkozó szabályait e Szerződés általános rendszerére tekintettel kell értelmezni (lásd az ESZAK-Szerződés hatályát illetően a Bíróság 25/59. sz., Hollandia kontra Főhatóság ügyben 1960. július 15-én hozott ítéletét [EBHT 1960., 723. o., 757–760. o.]).

37 A bennefoglalt szabályozási hatáskör fennállását azonban, amely eltérést tartalmaz az EA 3. cikk (1) bekezdése szerinti hatáskörrel való felruházás elvétől, szigorúan kell értelmezni. Az ítélkezési gyakorlat csak kivételesen ismer el ilyen bennefoglalt hatáskört, és az ilyen elismeréshez szükséges, hogy a bennefoglalt hatáskör szükséges legyen a Szerződés vagy az érintett alaprendelet rendelkezései hatékony érvényesülésének biztosításához (lásd ebben az értelemben a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 28. pontját; a fent hivatkozott Németország és társai kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 28. pontját és a Bíróság C-478/93. sz., Holland Királyság kontra Bizottság ügyben 1995. október 17-én hozott ítéletének [EBHT 1995., I-3081. o.] 32. pontját).

38 Ennek a szükségességi feltételnek nemcsak a rendelet lényeges rendelkezéseit illetően kell teljesülnie, hanem annak formája és kötelező jellege vonatkozásában is.

39 Ahhoz, hogy úgy lehessen tekinteni, hogy a Bizottság bennefoglalt hatáskörrel rendelkezett a megtámadott rendelet elfogadására, nemcsak az szükséges, hogy az EA 41–EA 44. cikk és a 2587/1999 rendelet helyes végrehajtása megkövetelje, hogy a Bizottság elfogadhassa a vele közölt beruházási projektek vizsgálati eljárását szervező intézkedések részleteit, hanem az is, hogy az ezen intézkedések rendeleti formában való elfogadását követelje meg, amely teljes egészében kötelező és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó.

40 Márpedig nem meggyőzőek azok az érvek, amelyeket Bizottság az elfogadott intézkedések meghozatalának szükségességét illetően terjesztett elő, sem a lényeges tartalmuk, sem a formájuk vonatkozásában.

41 A lényegi tartalmukat illetően ugyanis a 2587/1999 rendelet az EA 41. cikk alapján a Bizottsággal közlendő beruházási projektek meghatározására korlátozódik, és egyáltalán nem vonatkozik az ezekről a projektekről szóló későbbi tárgyalási eljárásra. Ez a rendelet tehát nem biztosíthat a Bizottság számára bennefoglalt hatáskört a

megtámadott rendelet elfogadására. Hasonlóképpen a megtámadott rendelet rendelkezéseit nem lehet szükségesnek tekinteni az EA 41–EA 44. cikk rendelkezései hatékony érvényesülésének biztosításához. A Bizottságnak – az állításának megfelelően – természetesen meg kell szerveznie az EA 41–EA 44. cikkben előírtak szerint a beruházási projekt közlésére, vizsgálatára és tárgyalására vonatkozó eljárását. Az Elsőfokú Bíróság azonban úgy véli, hogy az Euratom-Szerződés e cikkei hatékony érvényesülésének biztosításához nem volt szükséges a Bizottságra ruházni a beruházási projektek felfüggesztésére vonatkozó javaslattétel hatáskörét azok vizsgálatának befejezése előtt, ahogyan azt a megtámadott rendelet által az 1209/2000 rendeletbe iktatott 3c. cikk (2) bekezdése előírja, mivel ilyen felfüggesztésről egyáltalán nem rendelkezik az Euratom-Szerződés. Hasonlóképpen az a tény, hogy a Bizottság az 1209/2000 rendelet 4b. cikkének megfelelően, ahogyan a megtámadott rendelet előírja, magára vállalja a beruházási projektek közzétételét, nem tekinthető szükségesnek az EA 44. cikk megfelelő végrehajtásához, amely maga is előír egy ilyen közzétételi lehetőséget, anélkül hogy az kötelező volna.

42 Ezenkívül és mindenekelőtt úgy kell tekinteni, hogy a beruházási projektek vizsgálati eljárásának részleteit előíró rendelkezéseknek – mint a megtámadott rendelet rendelkezéseinek – a Bizottság általi elfogadása nem követelte meg a rendeleti formát. Egyszerű belső szervezési intézkedések is elegendők lettek volna ugyanis azon célok elérésére, amelyre a Bizottság a saját megfogalmazása szerint törekedett. El kell tehát utasítani a Bizottság azon érvét, amely szerint a rendeleti forma nagyobb átláthatóság és a harmadik személyek számára nagyobb jogbiztonság biztosítását teszi lehetővé a Bizottság által vállalt szabályok betartását illetően. Ugyanis, ahogyan azt maga is elismeri, a Bizottság köteles betartani a magára vállalt szabályokat (az Elsőfokú Bíróság T-224/00. sz., Archer Daniels Midland és Archer Daniels Midland Ingredients kontra Bizottság ügyben 2003. július 9-én hozott ítéletének [EBHT 2003., II-2597. o.] 182. pontja). Így az egyszerű iránymutatások vagy egy egyszerű közlemény – amelyeknek az azokat megalkotó intézmény általi tiszteletben tartása a közösségi bíróságok által ellenőrizhető – elegendőek lettek volna a szükséges átláthatóság és jogbiztonság biztosításához a Bizottság által vállalni szándékozott kötelezettségek betartását illetően.

43 A megtámadott rendelet nem tekinthető egyfajta belső rendeletnek vagy *sui generis* rendeletnek, amely csak a Bizottság belső szervezetét és munkáját érinti. Az ilyen jogi

aktusok harmadik személyek vonatkozásában nem válthatnak ki joghatást. Ebbe a kategóriába tartoznak a Bizottság aktusai, amelyek vagy nem váltanak ki joghatást, vagy csak a Bizottságon belül váltanak ki joghatást annak szervezetét és munkáját illetően, és azok az eljárási szabályzatában meghatározott ellenőrzési eljárásnak vannak alávetve (lásd ebben az értelemben az Elsőfokú Bíróság elnökének a T-236/00. R. sz., Stauner és társai kontra Parlament és Bizottság ügyben 2001. január 15-én hozott végzésének [EBHT 2001., II-15. o.] 43. pontját).

44 Márpedig meg kell állapítani, hogy a megtámadott rendelet olyan rendelkezéseket vezet be, amelyek nemcsak a Bizottság önszervezésére vonatkoznak, hanem harmadik személyek vonatkozásában is hatállyal rendelkeznek (lásd különösen az 1209/2000 rendeletnek a megtámadott rendelet által beiktatott 3c. cikkének (2) bekezdését vagy a 4b. cikkét). Ahogyan azonban a Bizottság maga is elismeri, ezek a rendelkezések nem irányulnak arra, hogy harmadik személyek számára kötelezettségeket hozzanak létre. Egyebekben, mivel azt állította, hogy a megtámadott rendelet nem az EA 161. cikk értelmében vett rendeletnek, hanem *sui generis* rendeletnek minősül, amely csak a Bizottság tekintetében teremt kötelezettségeket, a Bizottság maga is elismeri, hogy nem volt szükség az EA 161. cikkben előírt rendeleti formára a megtámadott rendelet rendelkezéseinek elfogadásához. Ennélfogva e rendelkezések rendeleti formában való elfogadása nem tekinthető szükségesnek az EA 41–EA 44. cikk és a 2587/1999 rendelet rendelkezéseinek megfelelő végrehajtásához.

45 Végül az Elsőfokú Bíróság álláspontja szerint el kell utasítani a Bizottság azon érvét, amely szerint az alaki párhuzamosság elve alapján a rendeleti forma választása nélkülözhetetlen az ugyanazon a területen fennálló rendelet módosításához. Az állandó ítélkezési gyakorlat értelmében ugyanis az egyszerű gyakorlatnak nem lehet elsőbbsége a Szerződés normáival szemben, és nem változtathatja meg az intézmények közötti hatáskörmegosztást (a Bíróság 68/86. sz., Egyesült Királyság kontra Tanács ügyben 1988. február 23-án hozott ítéletének [EBHT 1988., 855. o.] 24. pontja és a fent hivatkozott Franciaország kontra Bizottság ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítélet 36. pontja).

46 Így a megtámadott rendelkezések tartalmából nem tűnik ki, hogy szükséges volt azoknak az EA 161. cikk értelmében vett rendeleti formában való megalkotása az EA 41–EA 44. cikk és a 2587/1999 rendelet megfelelő végrehajtásának biztosításához.

47 Márpedig a hatáskörrel való felruházás elvére vonatkozó szabályokat szigorúan kell értelmezni (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-295/90. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 1992. július 7-én hozott ítéletének [EBHT 1992., I-4193. o.] 11–20. pontját és a fent hivatkozott Franciaország kontra Bizottság ügyben 1994. augusztus 9-én hozott ítélet 34–42. pontját). Azáltal, hogy a rendeleti formát választotta – annak ellenére, hogy a közösségi jog egyetlen rendelkezése sem biztosított részére kifejezetten erre vonatkozó hatáskört – a nukleáris beruházási projektek vizsgálati eljárása szervezési intézkedéseinek elfogadására, amelyek nem követelik meg teljes egészében kötelező hatályú és valamennyi tagállamban közvetlenül alkalmazandó normatív eszköz használatát, a Bizottság megsértette az Euratom-Szerződésből eredő hatásköri szabályokat, és ezáltal a jogbiztonság szempontjából káros zavar kockázatát idézte elő e jogi aktusnak a harmadik személyekre vonatkozó jogi hatályát illetően.

48 Ezenkívül a jogbiztonság elve a közösségi jog alapvető elvét képezi, amely megköveteli különösen, hogy a szabályozás világos és pontos legyen annak érdekében, hogy a jogalanyok félreérthetőség nélkül megismerhessék jogaikat és kötelezettségeiket, és ezeknek megfelelően járhassanak el (lásd a Bíróság 169/80. sz., Gondrand Frères és Garancini ügyben 1981. július 9-én hozott ítéletét [EBHT 1981., 1931. o.] és a C-143/93. sz. Van Es Douane Agenten ügyben 1996. február 13-án hozott ítéletének [EBHT 1996., I-431. o.] 27. pontját).

49 Így, amennyiben valamely jogszabály értelmét és a hatályát illetően bizonyos fokú bizonytalanság merül fel, meg kell vizsgálni, hogy vajon a szóban forgó jogi aktus annyira kétértelmű-e, hogy a felperes tagállam vagy a beruházók emiatt nem tudják kielégítő bizonyossággal eloszlatni a megtámadott rendelet hatályát vagy tartalmát illető esetleges kétségeket (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-110/03. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 2005. április 14-én hozott ítéletének [EBHT 2005., I-2801. o.] 31. pontját).

50 A jelen esetben a rendeleti forma, bár a Bizottság jelzi, hogy harmadik személyek vonatkozásában nem kíván kötelezettségeket megállapítani, bizonyos kétértelműséget teremt a szóban forgó rendelkezések hatályát illetően. Márpedig a jogbiztonság elve feltételezi, hogy valamely közösségi jogi aktus hatályát kielégítő bizonyossággal meg lehessen állapítani, és ahogyan azt a Bíróság többször megállapította, a közösségi

jogszabályoknak egyértelműeknek, és azok alkalmazásának kiszámíthatónak kell lennie valamennyi érintett számára (a Bíróság fent hivatkozott Franciaország kontra Bizottság ügyben 1993. június 16-án hozott ítéletének 26. pontja). A jelen esetben a rendeleti forma a harmadik személyek vonatkozásában kötelező hatály fennállására enged következtetni, és ellentétes a jogbiztonság elvével, hogy a gazdasági szereplőknek részletesen meg kell vizsgálniuk a szóban forgó rendelkezésekben előforduló kifejezéseket annak érdekében, hogy azok tényleges hatályát megállapíthassák.

51 A közösségi jogi aktusnak, amennyiben joghatás kiváltására irányul, nemcsak az elfogadására előírt szükséges eljárásokat kell tiszteletben tartania, hanem a lényeges formai követelményeket is (lásd ebben az értelemben Tesauro főtanácsnoknak a C-57/95. sz., Franciaország kontra Bizottság ügyre vonatkozó indítványának [1997. március 20-án hozott ítélet, EBHT 1997., I-1627. o., I-1629. o.] 15. és 22. pontját).

52 Az előzőek összességére tekintettel az a következtetés adódik, hogy a Bizottságnak sem kifejezett, sem bennefoglalt hatásköre nem volt a megtámadott rendelet elfogadására.

53 Helyt kell tehát adni a megtámadott rendelet elfogadása vonatkozásában a Bizottság hatáskörének hiányára alapított első jogalapnak.

54 Következésképpen – anélkül, hogy a felperes által hivatkozott többi jogalap vizsgálata szükséges lenne – a megtámadott rendeletet meg kell semmisíteni.

A költségekről

55 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 2. §-a alapján az Elsőfokú Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. A Bizottságot, mivel pervesztes lett, a felperes kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

56 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 4. §-a alapján a felperes kérelmeinek támogatása végett beavatkozó Németországi Szövetségi Köztársaság és Belga Királyság maguk viselik saját költségeiket.

A fenti indokok alapján

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG (kibővített első tanács)

a következőképpen határozott:

1) Az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 41. cikkében előírt közlemények megtételét érintő eljárások meghatározásáról szóló 1209/2000/EK rendelet módosításáról szóló, 2003. július 23-i 1352/2003/Euratom bizottsági rendeletet megsemmisíti.

2) **Az Elsőfokú Bíróság a Bizottságot kötelezi a Francia Köztársaság költségeinek viselésére.**

3) **A Németországi Szövetségi Köztársaság és a Belga Királyság maguk viselik saját költségeiket.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Prek Ciucă

Kihirdetve Luxembourgban, a 2007. szeptember 17-i nyilvános ülésen.

E. Coulon J. D. Cooke

hivatalvezető elnök