WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (pierwsza izba w składzie powiększonym)

z dnia 17 września 2007 r. *

W sprawie T-240/04

Republika Francuska, początkowo reprezentowana przez F. Alabrune'a, G. de Bergues'a, C. Lemaire'a i E. Puisais'go, a następnie przez G. de Bergues'a i S. Gasri, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

popierana przez

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez C.D. Quassowskiego oraz A. Tiemann, działających w charakterze pełnomocników,

oraz

* Język postępowania: francuski.

Królestwo Belgii, początkowo reprezentowane przez D. Haven, następnie przez M. Wimmera, wreszcie przez A. Hubert, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez J.F. De Bocka, avocat,

interwenienci,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez M. Patakię, działającą w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

mającej za przedmiot stwierdzenie nieważności rozporządzenia Komisji (Euratom) nr 1352/2003 z dnia 23 lipca 2003 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1209/2000 ustalające procedury przekazywania określone w art. 41 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. L 192, str. 15),

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (pierwsza izba w składzie powiększonym),

w składzie: J.D. Cooke, prezes, R. García-Valdecasas, I. Labucka, M. Prek i V. Ciucă, sędziowie,

sekretarz: K. Pocheć, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 maja 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Artykuł 41 EWEA stanowi:

„Osoby i przedsiębiorstwa prowadzące działalność przemysłową wymienioną w załączniku II do niniejszego traktatu przekazują Komisji projekty inwestycyjne dotyczące nowych instalacji, wymiany lub przebudowy istniejących; rodzaj i zakres projektów, które należy przedłożyć wyznacza się według kryteriów określonych przez Radę na wniosek Komisji.

Rada może zmodyfikować wymienioną wyżej listę rodzajów działalności przemysłowej, stanowiąc większością kwalifikowaną na wniosek Komisji, która zasięga uprzednio opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego”.

2 Na mocy art. 42 EWEA:

„Projekty wymienione w artykule 41 przekazuje się Komisji oraz, do celów informacyjnych, zainteresowanym państwom członkowskim, nie później niż trzy miesiące przed zawarciem pierwszej umowy z dostawcami lub, jeżeli prace ma prowadzić przedsiębiorstwo dysponujące własnymi zasobami, trzy miesiące przed rozpoczęciem prac.

Rada, stanowiąc na wniosek Komisji, może zmienić ten termin".

3 Artykuł 43 EWEA stanowi:

„Komisja omawia z osobami lub przedsiębiorstwami wszystkie aspekty projektów inwestycyjnych związane z celami niniejszego traktatu.

Komisja informuje zainteresowane państwa członkowskie o swoim stanowisku".

4 Zgodnie z brzmieniem art. 44 EWEA:

„Komisja może opublikować przekazane jej projekty inwestycyjne za zgodą zainteresowanych państw członkowskich, osób lub przedsiębiorstw".

5 Na mocy art. 124 EWEA:

„W celu zapewnienia rozwoju energetyki jądrowej we Wspólnocie Komisja:

— czuwa nad stosowaniem postanowień niniejszego traktatu, jak również środków przyjętych przez instytucje na jego podstawie,

— formułuje zalecenia i wydaje opinie w sprawach będących przedmiotem niniejszego traktatu, o ile traktat wyraźnie to przewiduje lub uważa ona to za niezbędne,

— ma własne uprawnienia decyzyjne oraz uczestniczy w formułowaniu aktów Rady i Zgromadzenia na warunkach przewidzianych w niniejszym traktacie,

— wykonuje uprawnienia, które Rada jej przyznaje w celu wykonania norm przez Radę ustanowionych".

6 Na mocy art. 161 EWEA:

„W celu wykonania swych zadań oraz na warunkach przewidzianych niniejszym traktatem Rada i Komisja uchwalają rozporządzenia i dyrektywy, wydają decyzje, zalecenia i opinie.

Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

[…]”.

7 Zgodnie z brzmieniem art. 203 EWEA:

„Jeżeli działanie Wspólnoty okaże się niezbędne do osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty, a niniejszy traktat nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu, Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po konsultacji ze Zgromadzeniem, podejmuje właściwe działania”.

8 Rozporządzenie Komisji (Euratom) nr 1352/2003 z dnia 23 lipca 2003 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1209/2000 ustalające procedury przekazywania określone w art. 41 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. L 192, str. 15, zwane dalej „zaskarżonym rozporządzeniem”) stanowi w motywie 1, iż w celu poprawy przejrzystości i pewności prawa niezbędne jest wzmocnienie istniejących reguł i sformalizowanie praktyk stosowanych przez Komisję w celu prowadzenia dyskusji oraz badania projektów inwestycyjnych, które odnoszą się do celów traktatu Euratom. Odnosi się ono z jednej strony do art. 41–44 EWEA, a z drugiej strony do rozporządzenia Rady (Euratom) nr 2587/1999 z dnia 2 grudnia 1999 r. określającego projekty inwestycyjne przekazywane Komisji zgodnie z art. 41 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. L 315, str. 1).

9 Artykuł 1 ust. 3 zaskarżonego rozporządzenia wprowadził do rozporządzenia Komisji (WE) nr 1209/2000 z dnia 8 czerwca 2000 r. określającego procedury

przekazywania określone w art. 41 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Dz.U. L 138, str. 12) w szczególności art. 3a, 3b, 3c, 3d i 3f, które stanowią:

„Artykuł 3a

1. Komisja bada powiadomienie niezwłocznie po jego otrzymaniu. Komisja wyraża swoje stanowisko w zaleceniu.

2. W przypadku gdy Komisja po dokonaniu badania stwierdza, iż projekt inwestycyjny, o którym została powiadomiona, nie wzbudza żadnych wątpliwości dotyczących celów oraz zgodności z traktatem Euratom, Komisja odnotowuje powyższe stwierdzenie oraz wyraża swoje stanowisko w formie zalecenia, o którym powiadamia się dane osoby, przedsiębiorstwa i państwa członkowskie.

3. W przypadku gdy Komisja po dokonaniu badania stwierdza, iż projekt inwestycyjny, o którym została powiadomiona, wzbudza wątpliwości dotyczące celów oraz zgodności z traktatem Euratom, uruchamia ona szczegółową procedurę badawczą w celu dalszej szczegółowej dyskusji wszystkich aspektów projektu inwestycyjnego, które odnoszą się do celów tego traktatu.

4. Sformułowanie zalecenia zgodnie z ust. 2 oraz uruchomienie szczegółowej procedury badawczej, określonej w ust. 3, zostają dokonane w ciągu dwóch miesięcy. Okres ten rozpoczyna się w dniu następującym po otrzymaniu pełnego powiadomienia zgodnego z przepisami niniejszego rozporządzenia oraz rozporządzenia (Euratom) nr 2587/1999. Powiadomienie jest uważane za pełne, jeżeli w terminie dwóch miesięcy od jego otrzymania lub otrzymania wszelkich dodatkowych wymaganych informacji Komisja nie zażąda żadnych dalszych informacji.

5. W przypadku gdy Komisja nie wydała zalecenia zgodnie z ust. 2 ani nie podjęła działania w okresie ustanowionym w ust. 4, projekt inwestycyjny uważa się za zgodny z celami oraz przepisami traktatu Euratom.

Artykuł 3b

1. W przypadku gdy Komisja uważa, iż informacja dostarczona przez daną osobę lub przedsiębiorstwo w odniesieniu do projektu inwestycyjnego, o którym została powiadomiona, jest niekompletna, żąda wszelkich niezbędnych informacji. W przypadku gdy dana osoba lub przedsiębiorstwo odpowiada na takie żądanie, Komisja powiadomi tę osobę lub przedsiębiorstwo o otrzymaniu odpowiedzi.

2. W przypadku gdy dana osoba lub przedsiębiorstwo nie dostarcza żądanych informacji w ciągu wymaganego okresu przewidzianego przez Komisję lub dostarcza niekompletne informacje, Komisja wysyła przypomnienie, określając właściwy dodatkowy okres, w którym dostarcza się informację.

Artykuł 3c

1. Jeżeli uruchamia się szczegółową procedurę badawczą, Komisja podsumowuje istotne kwestie faktyczne i prawne oraz zawiera wstępną ocenę projektu inwestycyjnego w odniesieniu do przepisów i celów traktatu Euratom oraz rozporządzenia (Euratom) nr 2587/1999. Komisja wzywa dane osoby lub przedsiębiorstwa w celu przedstawienia uwag oraz przeprowadzenia dalszej dyskusji z Komisją w ramach wyznaczonego okresu, który zwykle nie przekracza dwóch miesięcy.

2. Danym osobom lub przedsiębiorstwom zaleca się wstrzymanie wprowadzania projektów inwestycyjnych w życie przed wydaniem zalecenia przez Komisję w sprawie tego projektu lub uznania jego zgodności z celami i przepisami traktatu Euratom, jak przewidziano w art. 3a ust. 5.

Artykuł 3d

1. W przypadku gdy Komisja stwierdza w następstwie dyskusji lub modyfikacji dokonanych przez daną osobę lub przedsiębiorstwo, iż projekt inwestycyjny jest zgodny z celami i przepisami traktatu Euratom, odnotowuje ona swoje stanowisko w formie zalecenia, o którym powiadamia dane osoby, przedsiębiorstwa oraz państwa członkowskie.

2. W przypadku gdy Komisja stwierdza w następstwie dyskusji lub modyfikacji dokonanych przez daną osobę lub przedsiębiorstwo, iż projekt inwestycyjny, o którym została powiadomiona, nie jest zgodny z celami i przepisami traktatu Euratom, wyraża ona swoje stanowisko w formie zalecenia, o którym powiadamia dane osoby, przedsiębiorstwa oraz państwa członkowskie.

3. Stanowiska przyjmowane zgodnie z ust. 1 i 2 podejmowane są niezwłocznie po usunięciu wątpliwości określonych w art. 3a ust. 3. Komisja zależnie od możliwości doprowadza do przyjęcia zalecenia w ciągu okresu sześciu miesięcy od uruchomienia szczegółowej procedury badawczej.

4. Po upływie okresu określonego w ust. 3 oraz jeżeli dana osoba lub przedsiębiorstwo tego zażąda, Komisja w terminie dwóch miesięcy wydaje swoje zalecenie na podstawie informacji jej dostępnych.

Artykuł 3e

Po wydaniu swojego zalecenia dotyczącego danego projektu inwestycyjnego Komisja monitoruje i, gdzie właściwe, dyskutuje z danymi osobami oraz przedsiębiorstwami szczególne środki podjęte lub mające zostać podjęte zgodnie z zaleceniem Komisji".

10 Artykuł 1 ust. 4 zaskarżonego rozporządzenia wprowadził do rozporządzenia nr 1209/2000 art. 4a i 4b, które stanowią:

„Artykuł 4a

Komisja przekazuje osobom lub przedsiębiorstwom, które powiadomiły o projekcie inwestycyjnym, ewentualne uwagi lub stanowiska stron trzecich związane z projektem, które będą miały wpływ na zalecenie Komisji.

Artykuł 4b

1. Komisja, za zgodą danych państw członkowskich, osób i przedsiębiorstw, publikuje wszelkie projekty inwestycyjne, o których została powiadomiona, oraz zalecenia wydane na mocy niniejszego rozporządzenia.

2. Komisja publikuje roczne sprawozdanie rejestrujące wykonywanie sformułowanych zaleceń, jak również szczególnych środków podjętych przez dane osoby i przedsiębiorstwa w odpowiedzi na stanowisko Komisji.

Niniejsze sprawozdanie przestrzega, w miarę potrzeby, zasady dotyczące tajemnicy zawodowej, jeżeli ostatecznie nie udzielono zgody określonej w art. 44 traktatu Euratom".

Przebieg postępowania i żądania stron

11 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 24 października 2003 r. Republika Francuska wniosła niniejszą skargę. Postanowieniem z dnia 8 czerwca 2004 r. Trybunał przekazał sprawę Sądowi.

12 W dniu 2 stycznia 2004 r. Republika Federalna Niemiec wniosła o dopuszczenie jej do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta po stronie skarżącej. Prezes Trybunału postanowieniem z dnia 24 marca 2004 r. przychylił się do wniosku, zezwalając na interwencję Republiki Federalnej Niemiec. W dniu 8 czerwca 2004 r. Republika Federalna Niemiec przedstawiła uwagi interwenienta.

13 W dniu 9 czerwca 2004 r. Królestwo Belgii wniosło o dopuszczenie go do niniejszej sprawy w charakterze interwenienta po stronie skarżącej. Przewodniczący pierwszej izby Sądu postanowieniem z dnia 8 listopada 2004 r. przychylił się do wniosku, zezwalając na interwencję oraz na przedstawienie przez Królestwo Belgii swojego stanowiska podczas procedury ustnej, zgodnie z art. 116 § 6 regulaminu Sądu.

14 W ramach środków organizacji postępowania Sąd wezwał Komisję do przedstawienia określonych dokumentów i udzielenia odpowiedzi na określone pytania. Komisja wykonała ten obowiązek.

15 Po wysłuchaniu sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (pierwsza izba w składzie powiększonym) postanowił otworzyć procedurę ustną.

16 Sąd wysłuchał wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na zadane przezeń pytania na rozprawie w dniu 16 maja 2007 r.

17 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

18 Republika Federalna Niemiec, interwenient po stronie skarżącej, wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonego rozporządzenia;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

19 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi o stwierdzenie nieważności jako bezzasadnej;

— obciążenie strony skarżącej kosztami postępowania.

Co do istoty sprawy

20 W uzasadnieniu swojej skargi skarżąca podnosi sześć zarzutów dotyczących: braku kompetencji Komisji do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, naruszenia art. 42–44 EWEA oraz art. 194 ust. 1 EWEA, a wreszcie naruszenia zasady pewności prawa.

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego braku kompetencji Komisji do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia

Argumenty uczestników

21 Skarżąca podnosi, iż ani art. 41–44 EWEA, ani rozporządzenie nr 2587/1999 nie stanowią podstawy prawnej, która umożliwiałaby Komisji przyjęcie zaskarżonego rozporządzenia, ponieważ przepisy te nie nadają Komisji ani kompetencji wykonawczej, ani upoważnienia do przyjmowania rozporządzeń. Tymczasem w świetle zasady

kompetencji powierzonych Komisja mogłaby przyjąć zaskarżone rozporządzenie jedynie, jeśli takie uprawnienie byłoby przewidziane w sposób wyraźny.

22 Okoliczność, iż zaskarżone rozporządzenie nie jest pierwszym rozporządzeniem przyjętym przez Komisję w celu określenia procedur przekazywania, o których mowa w art. 41 EWEA, jest bez znaczenia, ponieważ, jak wynika z orzecznictwa, przyjmowanie rozporządzeń w drodze zwykłej praktyki nie może przeważać nad normami traktatowymi (wyrok Trybunału z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie C-327/91 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-3641).

23 Ponadto skarżąca, nie kwestionując kompetencji Komisji do samodzielnego organizowania swojej działalności w świetle art. 131 akapit drugi EWEA, podnosi, iż przyjęcie rozporządzenia wykracza poza to uprawnienie do samodzielnego organizowania, ponieważ jako akt prawny powszechnie obowiązujący i mający zasięg generalny rozporządzenie nie powinno być wykorzystywane jako środek regulujący wewnętrzne funkcjonowanie instytucji. Zasada autonomii administracyjnej pozwala Komisji na uchwalanie instrukcji i przepisów wykonawczych skierowanych do jej pracowników w celu uregulowania wewnętrznego funkcjonowania administracji tej instytucji, ale nie pozwala na to, aby odnosiła się ona do osób i przedsiębiorstw nienależących do aparatu administracyjnego, co jednak zdaniem skarżącej ma miejsce w przypadku zaskarżonego rozporządzenia.

24 Skarżąca kwestionuje również argument Komisji, zgodnie z którym zaskarżone rozporządzenie nie jest rozporządzeniem w rozumieniu art. 161 EWEA, ale rozporządzeniem sui generis, ze względu na to, iż nakłada ono obowiązki jedynie na Komisję, a nie na podmioty trzecie w stosunku do tej instytucji, ponieważ taka kategoria rozporządzeń, odmienna od kategorii rozporządzeń przewidzianych w art. 161 EWEA, nie jest przewidziana w traktacie Euratom. W każdym razie skarżąca uważa, iż przepisy końcowe zaskarżonego rozporządzenia, wskazując w sposób wyraźny, iż rozporządzenie to wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, wykazują cechy rozporządzenia, które zostało zdefiniowane w art. 161 EWEA.

25 Wreszcie należy odrzucić argument Komisji, zgodnie z którym wyłącznie wiążący akt prawny taki jak rozporządzenie może zapewnić pewność prawa oraz przejrzystość niezbędne w stosunku do osób trzecich w zakresie przestrzegania obowiązków proceduralnych, które Komisja na siebie nakłada. Jeżeli bowiem Komisja uważała, iż takie rozporządzenie jest konieczne, powinna była przedstawić Radzie stosowny projekt w tym zakresie, ponieważ nawet jeżeli nie istniała szczególna podstawa prawna w ramach traktatu Euratom, istniała możliwość zastosowania art. 203 EWEA. Ponadto przyjęcie wytycznych byłoby wystarczające, aby Komisja mogła osiągnąć ten cel pewności prawa, ponieważ, zgodnie z orzecznictwem, nie może ona odstąpić od zasad, do których przestrzegania sama się zobowiązała.

26 Republika Federalna Niemiec oraz Królestwo Belgii popierają argumentację skarżącej, a Republika Federalna Niemiec zwraca ponadto uwagę, iż, z jednej strony, zaskarżone rozporządzenie narusza zasadę, zgodnie z którą odpowiedzialność za bezpieczeństwo instalacji nuklearnych ciąży na państwach członkowskich, a z drugiej strony, że kompetencja Komisji do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia nie może być oparta na zasadzie autonomii administracyjnej, która nie pozwala Komisji na uchwalanie przepisów wykonawczych skierowanych do osób lub przedsiębiorstw nienależących do jej aparatu administracyjnego.

27 Komisja odpowiada, iż działała ona w ramach zadań i kompetencji, które zostały jej przyznane na podstawie traktatu Euratom. Artykuły 41–44 EWEA zawierają bowiem zasady proceduralne mające na celu zapewnienie przekazywania, analizy i dyskusji nad projektami inwestycyjnymi i nadają zatem Komisji uprawnienie do prowadzenia bezpośredniego dialogu z przedsiębiorcami. Zdaniem Komisji, o ile traktat Euratom nie określa ścisłych procedur, których należy przestrzegać, to jednak pozostawia jej niezbędną swobodę w podejmowaniu inicjatyw w tej dziedzinie. W konsekwencji, przyjmując zaskarżone rozporządzenie, Komisja nie przekroczyła uprawnień, które zostały jej nadane przez traktat Euratom. W ramach jej obowiązku samodzielnej organizacji mieści się podejmowanie środków regulujących procedurę analizy projektów inwestycyjnych, które zawierało zaskarżone rozporządzenie. Przyjęta forma rozporządzenia pozwala, nadając dużą moc prawną obowiązkom, które Komisja na siebie nakłada, zapewnić wysoki poziom pewności prawa w stosunku do osób trzecich.

28 Zaskarżone rozporządzenie, nakładając obowiązki jedynie na Komisję, a nie na osoby trzecie, nie jest ponadto rozporządzeniem w rozumieniu art. 161 EWEA, ale rozporządzeniem sui generis. Zgodnie bowiem z wyrokiem Trybunału z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie C-322/88 Grimaldi, Rec. str. 4407, o charakterze prawnym zaskarżonego rozporządzenia nie decyduje jego nazwa czy też forma lecz treść jego postanowień. A zatem, o ile zaskarżone rozporządzenie przyjmuje formę rozporządzenia w celu wzmocnienia obowiązków, które nakłada na siebie Komisja, określając procedury wprowadzania w życie postanowień art. 41–44 EWEA oraz rozporządzenia nr 2587/1999 w sposób skuteczniejszy, zaskarżone rozporządzenie nie nakłada obowiązków na podmioty trzecie, a zatem nie jest rozporządzeniem w rozumieniu art. 161 EWEA. W konsekwencji Komisja uważa, iż okoliczność, że w motywach zaskarżonego rozporządzenia nie jest przewidziane przyjmowanie przez nią rozporządzeń w rozumieniu art. 161 EWEA jest bez znaczenia w odniesieniu do jej kompetencji do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.

29 Ponadto wybór formy rozporządzenia w celu przyjęcia postanowień zawartych w zaskarżonym rozporządzeniu był konieczny w celu zapewnienia paralelizmu form, ponieważ zaskarżone rozporządzenie zmieniało poprzednie rozporządzenie, czyli rozporządzenie nr 1209/2000.

Ocena Sądu

30 Na wstępie należy przypomnieć, iż w świetle art. 146 EWEA sądy wspólnotowe są uprawnione do kontroli zgodności z prawem aktów Rady i Komisji innych aniżeli zalecenia i opinie. Przepis ten jest zbliżony do art. 230 WE i powinien być interpretowany w analogiczny sposób (opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie C-29/99 Komisja przeciwko Radzie, w której wyrok Trybunału zapadł w dniu 10 grudnia 2002 r., Rec. str. I-11221, I-11225; zob. również podobnie postanowienie prezesa Sądu z dnia 22 grudnia 1995 r. w sprawie T-219/95 R Danielsson i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-3051, pkt 61–76 oraz analogicznie wyrok Sądu z dnia

25 lutego 1997 r. w sprawach połączonych T-149/94 i T-181/94 Kernkraftwerke Lippe-Ems przeciwko Komisji, Rec. str. II-161, pkt 46 i 47). W odniesieniu do kontroli zgodności z prawem rozporządzenia w ramach traktatu Euratom należy zatem zastosować orzecznictwo wydane na tle traktatu WE, o ile w dziedzinie tej nie ma przepisów o charakterze szczególnym lub przepisów, których systematyka wydaje się odmienna od ogólnej systematyki i ducha traktatu WE.

31 W świetle art. 3 EWEA, zgodnie z zasadą kompetencji powierzonych, każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy traktatu Euratom. Zgodnie bowiem z zasadą pewności prawa każdy akt, który ma wywoływać skutki prawne, wywodzi swój wiążący charakter z przepisu prawa wspólnotowego, który należy wskazać jako podstawę prawną i który określa formę prawną, jaka ma być nadana temu aktowi (zob. odnośnie do zakresu stosowania traktatu WE wyrok Trybunału z dnia 16 czerwca 1993 r. w sprawie C-325/91 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-3283, pkt 26). Określenie warunków, w jakich dany akt może zostać przyjęty, wymaga, aby w sposób właściwy zostały uwzględnione podział kompetencji oraz równowaga ustanowiona w traktatach (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 23 marca 2004 r. w sprawie C-233/02 Francja przeciwko Komisji, Rec. str. I-2759, pkt 40).

32 Ponadto należy stwierdzić, iż ani z postanowień art. 41–44 EWEA, ani z rozporządzenia nr 2587/1999, które stanowią podstawę prawną wskazaną w zaskarżonym rozporządzeniu, nie wynika, aby Komisji przysługiwała wyraźna kompetencja do przyjęcia takiego rozporządzenia.

33 Artykuły 41–44 EWEA nie przewidują bowiem kompetencji regulacyjnej Komisji w zakresie procedury badania projektów inwestycyjnych. Podobnie rozporządzenie nr 2587/1999, określone przez Komisję jako „rozporządzenie podstawowe" w stosunku do zaskarżonego rozporządzenia, nie zawiera żadnego postanowienia, które w sposób wyraźny uprawniałoby Komisję do przyjmowania rozporządzeń w celu jego wykonania. Ponadto sama Komisja nie kwestionuje faktu, iż żadna z podstaw prawnych wskazanych w zaskarżonym rozporządzeniu nie upoważnia bezpośrednio do przyjęcia takiego rozporządzenia.

34 Jak słusznie wskazuje skarżąca, wobec braku przepisu szczególnego, który upoważniałby Komisję do przyjęcia rozporządzenia, Komisja powinna była, jeżeli przyjęcie tego aktu wydawało się konieczne, zastosować procedurę przewidzianą w art. 203 EWEA, to znaczy przedstawić projekt Radzie, która mogła przyjąć takie rozporządzenie jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

35 Przekonując, iż przyjmując zaskarżone rozporządzenie, nie przekroczyła kompetencji, które zostały jej nadane na podstawie art. 41–44 EWEA, Komisja podnosi, iż art. 41–44 EWEA przyznały jej w rzeczywistości kompetencję do przyjmowania środków, o których mowa. W tym zakresie, ze względu na okoliczność, iż z żadnej z podstaw prawnych wspomnianych w zaskarżonym rozporządzeniu nie wynika, aby Komisja była w sposób wyraźny upoważniona do przyjęcia takiego rozporządzenia, należy zbadać, czy miała ona kompetencję dorozumianą do przyjęcia tego rozporządzenia, a zatem czy rozporządzenie to było rzeczywiście niezbędne dla zapewnienia skuteczności art. 41–44 EWEA oraz rozporządzeniu nr 2587/1999.

36 Trybunał dopuścił bowiem możliwość, aby kompetencje, które nie zostały w sposób wyraźny przewidziane w przepisach traktatów, mogły być wykorzystane, jeśli byłyby konieczne dla osiągnięcia celów wyznaczonych przez traktaty (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie 22/70 Komisja przeciwko Radzie, Rec. str. 263, pkt 28). Jeśli dany artykuł traktatu Euratom nakłada na Komisję szczególne i ściśle określone zadanie, należy przyznać, iż nadaje ono jej tym samym w sposób dorozumiany kompetencje niezbędne do realizacji tego zadania, w przeciwnym razie to postanowienie traktatu Euratom pozbawione byłoby wszelkiej skuteczności (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 9 lipca 1987 r. w sprawach połączonych 281/85, od 283/85 do 285/85 oraz 287/85 Niemcy i in. przeciwko Komisji, Rec. str. 3203, pkt 28). Należy zatem uznać, iż zasady ustanowione przez traktat zakładają, iż mogą być stanowione normy, bez których zasady te nie mogą być zastosowane w sposób skuteczny czy też rozsądny. Tym samym wykładni przepisów traktatu Euratom dotyczących kompetencji prawodawczych instytucji należy dokonywać w świetle ogólnej systematyki tego traktatu (zob. odnośnie do zakresu stosowania traktatu Euratom wyrok Trybunału z dnia 15 lipca 1960 r. w sprawie 25/59 Niderlandy przeciwko Wysokiej Władzy, Rec. str. 723, 757–760).

37 Jednakże istnienie dorozumianej kompetencji regulacyjnej, która stanowi odstępstwo od zasady kompetencji powierzonych ustanowionej w art. 3 ust. 1 EWEA, powinno być ustalane w sposób wąski. Jedynie wyjątkowo takie kompetencje dorozumiane są dopuszczane w orzecznictwie i tylko pod warunkiem, że są one niezbędne dla zapewnienia skuteczności postanowień traktatu lub określonego rozporządzenia podstawowego (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 28, ww. wyrok w sprawie Niemcy i in. przeciwko Komisji, pkt 28 oraz wyrok Trybunału z dnia 17 października 1995 r. w sprawie C-478/93 Niderlandy przeciwko Komisji, Rec. str. I-3081, pkt 32).

38 Ten warunek niezbędności powinien być spełniony nie tylko w zakresie przepisów materialnych rozporządzenia, ale również w zakresie jego formy i wiążącego charakteru.

39 W celu stwierdzenia, iż Komisja była uprawniona w sposób dorozumiany do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia, nie wystarcza wyłącznie, aby prawidłowe wykonanie art. 41–44 EWEA oraz rozporządzenia nr 2587/1999 wymagało, by Komisja mogła przyjmować przepisy regulujące szczegółowo procedurę badania projektów inwestycyjnych, które zostały jej przekazane, takie jak przewidziane w zaskarżonym rozporządzeniu, ale również by wymagało ono przyjęcia takich przepisów w formie rozporządzenia, mającego charakter wiążący w swej całości i bezpośrednio stosowanemu we wszystkich państwach członkowskich.

40 Argumenty przedstawione przez Komisję w odniesieniu do konieczności przyjętych przepisów, zarówno w zakresie ich treści, jak i formy, nie są jednak przekonujące.

41 Jeśli chodzi bowiem o ich treść, rozporządzenie nr 2587/1999 ogranicza się do zdefiniowania projektów inwestycyjnych, które mają być przekazane Komisji zgodnie z art. 41 EWEA i w żaden sposób nie dotyczy późniejszej procedury dialogu z Komisją na temat tych projektów. Z treści tej nie wynika zatem udzielenie Komisji

kompetencji dorozumianej do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia. Ponadto przepisy zaskarżonego rozporządzenia nie mogą być uznane za niezbędne dla zapewnienia skuteczności art. 41–44 EWEA. Oczywiście Komisja powinna, tak jak to podnosi, określić reguły procedury przekazywania, badania i prowadzenia dyskusji nad projektami inwestycyjnymi przewidzianej w art. 41–44 EWEA. Jednakże Sąd jest zdania, iż nie było niezbędne w celu zapewnienia skuteczności tym artykułom traktatu Euratom przyznanie Komisji uprawnienia do zalecania, aby zawieszać projekty inwestycyjne do czasu ich zbadania przez Komisję, tak jak przewiduje to art. 3c ust. 2 rozporządzenia nr 1209/2000 wprowadzony w drodze zaskarżonego rozporządzenia, ponieważ takie zawieszenie nie zostało w żaden sposób przewidziane w traktacie EWEA. Podobnie okoliczność, iż Komisja nakłada na siebie zgodnie z art. 4b rozporządzenia nr 1209/200, wprowadzonym w drodze zaskarżonego rozporządzenia, obowiązek opublikowania projektów inwestycyjnych, które zostały jej przekazane, nie może być uznany za niezbędny dla prawidłowego wykonania art. 44 EWEA, ponieważ ten przepis sam przewiduje taką możliwość publikacji, nie nadając jej obligatoryjnego charakteru.

42 Ponadto i przede wszystkim należy stwierdzić, iż przyjęcie przepisów regulujących szczegółowo procedurę badania przez Komisję projektów inwestycyjnych, takich jak przepisy zaskarżonego rozporządzenia, nie wymagało zastosowania formy normatywnej. Zwykłe środki organizacji wewnętrznej byłyby bowiem wystarczające dla osiągnięcia celów, które Komisja, zgodnie z własnym twierdzeniem, zamierzała zrealizować. Argument Komisji, w świetle którego forma rozporządzenia pozwala zagwarantować największą przejrzystość wobec osób trzecich w zakresie przestrzegania zasad, które Komisja sama na siebie nakłada, również powinien być odrzucony. Jak bowiem sama Komisja przyznaje, jest ona zobowiązana do przestrzegania zasad, które sama ustanawia (wyrok Sądu z dnia 9 lipca 2003 r. w sprawie T-224/00 Archer Daniels Midland i Archer Daniels Midland Ingredients przeciwko Komisji, Rec. str. II-2597, pkt 182). A zatem zwykłe wytyczne lub zwykły komunikat, którego przestrzeganie przez instytucję, która go wydała, podlega kontroli przez sądy wspólnotowe, byłyby wystarczające dla zapewnienia przejrzystości i pewności prawa niezbędnych dla przestrzegania przez Komisję obowiązków, które zamierzała ona na siebie nałożyć.

43 Zaskarżone rozporządzenie nie może być uznane za rodzaj rozporządzenia wewnętrznego lub rozporządzenia sui generis, regulującego jedynie wewnętrzną organizację

prac Komisji. Akty takie nie mogą wywoływać skutków prawnych w stosunku do osób trzecich. Do tej kategorii należą akty Komisji, które albo nie wywołują skutków prawnych, albo wywołują skutki prawne tylko wewnątrz Komisji w zakresie organizacji jej prac i podlegają procedurom weryfikacji określonym w jej regulaminie wewnętrznym (zob. w tym zakresie postanowienie prezesa Sądu z dnia 15 stycznia 2001 r. w sprawie T-236/00 R Stauner i in. przeciwko Parlamentowi i Komisji, Rec. str. II-15, pkt 43).

44 Niemniej należy stwierdzić, iż w każdym razie zaskarżone rozporządzenie wprowadza przepisy, które nie tylko dotyczą samodzielnej organizacji Komisji, ale wywołują również skutek wobec osób trzecich (zob. w szczególności art. 3c ust. 2 lub też art. 4b rozporządzenia nr 1209/2000 wprowadzone przez zaskarżone rozporządzenie). Zresztą, jak stwierdza to sama Komisja, przepisy te nie mają na celu ustanawiania obowiązków wobec osób trzecich. Ponadto, zajmując stanowisko, iż zaskarżone rozporządzenie nie jest rozporządzeniem w rozumieniu art. 161 EWEA, lecz rozporządzeniem sui generis, które ma na celu jedynie ustanowienie obowiązków w stosunku do niej, Komisja sama przyznaje, iż forma rozporządzenia taka jak przewidziana w art. 161 EWEA nie była niezbędna dla przyjęcia przepisów zaskarżonego rozporządzenia. A zatem przyjęcie tych przepisów w formie rozporządzenia nie może być uznane za niezbędne dla prawidłowego wykonania postanowień art. 41–44 EWEA oraz rozporządzenia nr 2587/1999.

45 Wreszcie Sąd jest zdania, iż należy odrzucić argument Komisji, zgodnie z którym na mocy zasady paralelizmu form wybór formy rozporządzenia jest konieczny dla zmiany rozporządzenia obowiązującego w tej samej dziedzinie. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem zwykła praktyka nie może przeważać nad normami traktatowymi i nie może zmieniać podziału kompetencji pomiędzy instytucjami (wyrok Trybunału z dnia 23 lutego 1988 r. w sprawie 68/86 Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie, Rec. str. 855, pkt 24, oraz ww. wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 36).

46 A zatem z treści zaskarżonych przepisów nie wynika, ażeby ich przyjęcie w formie rozporządzenia w rozumieniu art. 161 EWEA było niezbędne dla prawidłowego wykonania art. 41–44 EWEA oraz rozporządzenia nr 2587/1999.

47 Reguły odnoszące się do zasady kompetencji powierzonych powinny być stosowane w sposób ścisły (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 7 lipca 1992 r. w sprawie C-295/90 Parlament przeciwko Radzie, Rec. str. I-4193, pkt 11–20 oraz ww. wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r. w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 34–42). Wybierając formę rozporządzenia, podczas gdy żaden przepis prawa wspólnotowego nie przyznawał jej w sposób wyraźny uprawnienia do przyjmowania środków organizowania procedury badania nuklearnych projektów inwestycyjnych, które nie wymagały zastosowania instrumentu normatywnego mającego charakter wiążący i bezpośrednio stosowanego we wszystkich państwach członkowskich, Komisja naruszyła zasady kompetencyjne wynikające z traktatu Euratom, wywołując tym samym ryzyko wprowadzenia w błąd co do prawnego zakresu obowiązywania tego aktu w stosunku do osób trzecich, niezgodne z zasadą pewności prawa.

48 Należy wspomnieć, iż zasada pewności prawa stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego, która wymaga w szczególności, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w związku z tym odpowiednie kroki (zob. wyroki: z dnia 9 lipca 1981 r. w sprawie 169/80 Gondrand Frères i Garancini, Rec. str. 1931, i z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawie C-143/93 Van Es Douane Agenten, Rec. str. I-431, pkt 27).

49 Chociaż pewien stopień niepewności co do znaczenia i zakresu przepisu prawnego jest nierozerwalnie związany z danym przepisem, należy jednak zbadać, czy rozpatrywany akt jest dotknięty taką dwuznacznością, która stanowiłaby przeszkodę do tego, by państwo członkowskie mogło z wystarczającą pewnością rozwiać ewentualne wątpliwości co do znaczenia i zakresu zaskarżonego rozporządzenia (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-2801, pkt 31).

50 W niniejszej sprawie forma rozporządzenia, w sytuacji gdy Komisja wskazuje, iż nie było jej zamiarem nałożenie obowiązków na osoby trzecie, wywołuje pewną dwuznaczność co do zakresu rozpatrywanych przepisów. Tymczasem zasada pewności prawa zakłada, iż powinna istnieć możliwość określenia z wystarczającą pewnością zakresu aktu wspólnotowego, a prawodawstwo wspólnotowe — jak

wielokrotnie orzekł Trybunał — powinno być jasne, a jego zastosowanie przewidywalne dla wszystkich, których ono dotyczy (ww. wyrok Trybunału z dnia 16 czerwca 1993 r. w sprawie Francja przeciwko Komisji, pkt 26). W niniejszej sprawie forma rozporządzenia pozwala przypuszczać, iż akt ten jest wiążący dla osób trzecich i byłoby sprzecznym z zasadą pewności prawa, gdyby przedsiębiorcy byli zmuszeni do dokonywania dokładnej analizy rozpatrywanych przepisów, aby móc określić ich rzeczywisty zakres.

51 Akt wspólnotowy powinien spełniać nie tylko wymagania co do procedury niezbędnej dla jego przyjęcia, ale również istotne wymagania co do formy w stopniu, w jakim ma on na celu wywołanie skutków prawnych (zob. podobnie opinia rzecznika generalnego G. Tesaura w sprawie C-57/95 Francja przeciwko Komisji, w której wyrok Trybunału zapadł w dniu 20 marca 1997 r., Rec. str. I-1627, I-1629, pkt 15 i 22).

52 W świetle tych powyższych rozważań należy stwierdzić, iż Komisja nie posiadała ani wyraźnej, ani dorozumianej kompetencji do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.

53 Należy zatem uwzględnić pierwszy zarzut oparty na braku kompetencji Komisji do przyjęcia zaskarżonego rozporządzenia.

54 W konsekwencji, bez konieczności badania innych zarzutów przedstawionych przez skarżącą, należy stwierdzić nieważność zaskarżonego rozporządzenia.

W przedmiocie kosztów

55 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu Sądu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem skarżącej należy obciążyć ją kosztami postępowania.

56 Na podstawie art. 87 § 4 regulaminu Sądu, Republika Federalna Niemiec oraz Królestwo Belgii, które występowały w charakterze interwenientów po stronie skarżącej, pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność rozporządzenia Komisji (Euratom) nr 1352/2003 z dnia 23 lipca 2003 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1209/2000 ustalające procedury przekazywania określone w art. 41 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej.**

2) Komisja zostaje obciążona kosztami postępowania poniesionymi przez Republikę Francuską.

3) Republika Federalna Niemiec i Królestwo Belgii pokrywają własne koszty.

Cooke García-Valdecasas Labucka

Prek Ciucă

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 17 września 2007 r.

Sekretarz Prezes

E. Coulon J.D. Cooke