SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (prvi razširjeni senat)

z dne 17. septembra 2007 *

V zadevi T-240/04,

Francoska republika, ki so jo najprej zastopali F. Alabrune, G. de Bergues, C. Lemaire in E. Puisais, nato pa G. de Bergues in S. Gasri, zastopniki,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopata C.-D. Quassowski in A. Tiemann, zastopnika,

in

* Jezik postopka: francoščina.

Kraljevine Belgije, ki jo je najprej zastopala D. Haven, nato M. Wimmer, in nazadnje A. Hubert, zastopniki, skupaj z J.-F. De Bockom, odvetnik,

intervenientki,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopa M. Patakia, zastopnica,

tožena stranka,

zaradi razglasitve ničnosti Uredbe Komisije (Euratom) št. 1352/2003 z dne 23. julija 2003 o spremembi Uredbe (ES) št. 1209/2000 o določitvi postopkov sporočanja, predpisanega v členu 41 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL L 192, str. 15),

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (prvi razširjeni senat),

v sestavi J. D. Cooke, predsednik, R. García-Valdecasas, sodnik, I. Labucka, sodnica, M. Prek in V. Ciucă, sodnika,

sodna tajnica: K. Pocheć, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. maja 2007

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 Člen 41 AE določa:

„Osebe in podjetja iz industrijskih panog, naštetih v Prilogi II k tej pogodbi, morajo Komisijo obvestiti o naložbenih programih za nove naprave in tudi za nadomestitev ali preoblikovanje obstoječih naprav; programi po vrsti in obsegu izpolnjujejo merila, ki jih določi Svet na predlog Komisije.

Svet lahko na predlog Komisije, ki najprej zahteva mnenje Ekonomsko-socialnega odbora, s kvalificirano večino spremeni zgoraj omenjeni seznam industrijskih panog.“

2 Člen 42 AE določa:

„O programih iz člena 41 je treba obvestiti Komisijo in jih poslati v vednost zadevni državi članici najpozneje tri mesece pred sklenitvijo prvih pogodb z dobavitelji ali tri mesece pred začetkom dela, če mora podjetje opraviti delo z lastnimi sredstvi.

Svet lahko ta rok spremeni na predlog Komisije."

3 Člen 43 AE določa:

„Komisija obravnava z osebami ali podjetji vse vidike naložbenih programov, ki se nanašajo na cilje te pogodbe.

Svoja stališča sporoči zadevni državi članici."

4 Člen 44 AE določa:

„Komisija lahko s privolitvijo zadevnih držav članic, oseb ali podjetij objavi katere koli naložbene programe, o katerih je bila obveščena."

5 Člen 124 AE določa:

„Za zagotovitev razvoja jedrske energije v Skupnosti Komisija:

– skrbi za uporabo določb te pogodbe in ukrepov, ki jih institucije sprejemajo v skladu s to pogodbo,

– oblikuje priporočila ali daje mnenja na področjih, opredeljenih s to pogodbo, če je to v njej izrecno predvideno ali po mnenju Komisije potrebno,

– ima v skladu s to pogodbo lastno pristojnost odločanja in sodeluje pri oblikovanju ukrepov, ki jih sprejemata Svet in Evropski parlament,

– izvaja pooblastila, ki jih je nanjo prenesel Svet za izvajanje njegovih predpisov.“

6 Člen 161 AE določa:

„Svet in Komisija za izpolnjevanje svojih nalog v skladu z določbami te pogodbe sprejemata uredbe in direktive, izdajata odločbe, pripravljata priporočila ali dajeta mnenja.

Uredba se splošno uporablja. Zavezujoča je v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

[…]“

7 Člen 203 AE določa:

„Če se izkaže, da je zaradi doseganja enega od ciljev potrebno ukrepanje Skupnosti, ta pogodba pa ne predvideva potrebnih pooblastil, Svet na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme ustrezne ukrepe.“

8 Uredba Komisije (Euratom) št. 1352/2003 z dne 23. julija 2003 o spremembi Uredbe št. 1209/2000 o določitvi postopkov sporočanja, predpisanega v členu 41 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL L 192, st. 15, v nadaljevanju: izpodbijana uredba) v prvi uvodni izjavi določa, da je treba zaradi povečanja preglednosti in pravne varnosti okrepiti veljavna pravila in formalizirati običajne postopke, ki jih uporablja Komisija pri vodenju obravnav in preverjanju naložbenih programov, ki se nanašajo na cilje Pogodbe ESAE. Nanaša se na člena od 41 do 44 AE in na Uredbo Sveta (Euratom) št. 2587/1999 z dne 2. decembra 1999 o določitvi naložbenih programov, ki se sporočijo Komisiji v skladu s členom 41 AE (UL L 315, str. 1).

9 Člen 1(3) izpodbijane uredbe je v Uredbo Komisije (ES) št. 1209/2000 z dne 8. junija 2000 o določitvi postopkov sporočanja, predpisanega v členu 41 Pogodbe

o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo (UL L 138, str. 12) med drugim vključil člene 3a, 3b, 3c, 3d in 3e, ki določajo:

„*Člen 3a*

1. Komisija preveri obvestilo čim prej po prejemu. Svoje stališče izrazi v priporočilu.

2. Če Komisija po preverjanju ugotovi, da naložbeni program, ki je predmet obvestila, ne zbuja nobenih dvomov glede ciljev in skladnosti s Pogodbo [ESAE], to ugotovitev zabeleži in izrazi svoje stališče v priporočilu, o katerem obvesti zadevne osebe, podjetja in državo članico.

3. Če Komisija po preverjanju ugotovi, da naložbeni program, ki je predmet obvestila, zbuja dvome glede ciljev in skladnosti s Pogodbo [ESAE], začne podroben postopek preverjanja, v katerem nadalje podrobno preuči vse vidike naložbenega programa, ki se nanašajo na cilje Pogodbe [ESAE].

4. Priporočilo se v skladu z odstavkom 2 in uvedbo podrobnega postopka preverjanja iz odstavka 3 izda v dveh mesecih. To obdobje se začne na prvi dan po prejemu popolnega obvestila, ki izpolnjuje določbe te uredbe in Uredbe […] št. 2587/1999. Obvestilo se šteje za popolno, če v dveh mesecih od prejema obvestila ali prejema katerega koli dodatnega zahtevanega podatka Komisija ne zahteva nobenih dodatnih podatkov.

5. Če Komisija ni izdala priporočila v skladu z odstavkom 2 niti ni ukrepala v roku, navedenem v odstavku 4, se šteje, da naložbeni program izpolnjuje cilje in določbe Pogodbe [ESAE].

Člen 3b

1. Če so podatki, ki jih zadevna oseba ali podjetje navede v obvestilu v zvezi z naložbenim programom, po mnenju Komisije nepopolni, Komisija zahteva vse potrebne podatke. Če zadevna oseba ali podjetje odgovori na tako zahtevo, Komisija obvesti to osebo ali podjetje o prejemu odgovora.

2. Če zadevna oseba ali podjetje ne predloži zahtevanih podatkov v roku, ki ga določi Komisija, ali predloži nepopolne podatke, Komisija pošlje opomin, v katerem določi ustrezno dodatno obdobje za sporočitev podatkov.

Člen 3c

1. Ko Komisija začne podrobni postopek preverjanja, povzame pomembna dejstva in pravna vprašanja in vključi predhodno oceno naložbenega programa glede na določbe in cilje Pogodbe [ESAE] in Uredbe […] št. 2587/1999. Komisija pozove zadevne osebe in podjetja, da predložijo pripombe in s Komisijo nadaljujejo obravnavo v določenem roku, ki običajno ne presega dveh mesecev.

2. Zadevnim osebam in podjetjem se priporoča, da naložbenega programa ne začnejo izvajati, preden Komisija ne izda svojega priporočila o tem programu ali preden se ne šteje, da je program v skladu s cilji in določbami Pogodbe [ESAE] iz člena 3a(5).

Člen 3d

1. Če Komisija po obravnavi in/ali spremembi s strani zadevne osebe ali podjetja ugotovi, da naložbeni program izpolnjuje cilje in določbe Pogodbe [ESAE], svoje stališče izrazi v priporočilu, o katerem obvesti zadevne osebe, podjetja in državo članico.

2. Če Komisija po obravnavi in/ali spremembi s strani zadevne osebe ali podjetja ugotovi, da naložbeni program ne izpolnjuje ciljev in določb Pogodbe [ESAE], svoje stališče izrazi v priporočilu, o katerem obvesti zadevne osebe, podjetja in državo članico.

3. Stališče, sprejeto v skladu z odstavkoma 1 in 2, se sprejme takoj, ko so dvomi iz člena 3a(3) prenehali. Komisija si čim bolj prizadeva sprejeti priporočila v obdobju šestih mesecev od uvedbe podrobnega postopka preverjanja.

4. Komisija po izteku obdobja iz odstavka 3 in če zadevna oseba ali podjetje to zahteva, v dveh mesecih izda svoje priporočilo na podlagi podatkov, ki so ji na razpolago.

Člen 3e

Po izdaji priporočila o zadevnem naložbenem programu Komisija spremlja in, če je to ustrezno, z zadevnimi osebami ali podjetji obravnava posebne ukrepe, ki so bili sprejeti ali naj bi bili sprejeti na podlagi priporočila Komisije.“

10 Člen 1(4) izpodbijane uredbe je v Uredbo št.1209/2000 uvedel člena 4a in 4b, ki določata:

„Člen 4a

Zadevnim osebam ali podjetjem, ki so predložila obvestilo o naložbenem programu, Komisija posreduje možne pripombe ali stališča tretjih oseb o programu, ki bodo vplivala na priporočilo Komisije.

Člen 4b

1. Komisija lahko s privolitvijo zadevnih držav članic, oseb in podjetij objavi vse naložbene programe, o katerih je obveščena, in priporočila, ki jih izda v skladu s to uredbo.

2. Komisija objavi letno poročilo, ki evidentira izvajanje danih priporočil ter posebne ukrepe, ki so jih zadevne osebe ali podjetja sprejele v odgovor na stališče Komisije.

To poročilo upošteva, če je to potrebno, pravila o poslovni skrivnosti, če privolitev iz člena 44 Pogodbe [ESAE] ni dokončno podana."

Postopek in predlogi strank

11 Francoska republika je 24. oktobra 2003 v sodnem tajništvu Sodišča vložila to tožbo. S sklepom z dne 8. junija 2004 je Sodišče zadevo predložilo Sodišču prve stopnje.

12 Zvezna republika Nemčija je 2. januarja 2004 vložila predlog za intervencijo v podporo predlogom tožeče stranke. Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 24. marca 2004 dovolil to intervencijo. Zvezna republika Nemčija je 8. junija 2004 vložila intervencijsko vlogo.

13 Kraljevina Belgija je 9. junija 2004 vložila predlog za intervencijo v podporo predlogom tožeče stranke. Predsednik prvega senata Sodišča prve stopnje je s sklepom z dne 8. novembra 2004 dovolil to intervencijo in je Kraljevini Belgiji dovolil, da v skladu s členom 116(6) Poslovnika Sodišča prve stopnje predstavi svoja stališča v ustnem postopku.

14 V okviru ukrepov procesnega vodstva je Sodišče prve stopnje pozvalo Komisijo, naj predloži določene dokumente in odgovori na določena vprašanja. Komisija je tem zahtevam ugodila.

15 Sodišče prve stopnje (prvi razširjeni senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da bo začelo ustni postopek.

16 Stranke so podale ustne navedbe in odgovore na vprašanja Sodišča prve stopnje na obravnavi 16. maja 2007.

17 Tožeča stranka predlaga Sodišču prve stopnje, naj:

– razglasi ničnost izpodbijane uredbe;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

18 Zvezna republika Nemčija, ki je intervenirala v podporo tožeče stranke, Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

– razglasi ničnost izpodbijane uredbe;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

19 Komisija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

– ničnostno tožbo kot neutemeljeno zavrne;

– tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Temelj

20 V podporo tožbe tožeča stranka navaja šest tožbenih razlogov, in sicer nepristojnost Komisije za sprejetje izpodbijane uredbe, kršitev členov od 42 AE do 44 AE ter člena 194(1) AE in nazadnje kršitev načela pravne varnosti.

Prvi tožbeni razlog: nepristojnost Komisije za sprejetje izpodbijane uredbe

Trditve strank

21 Tožeča stranka zatrjuje, da niti členi od 41 AE do 44 AE niti Uredba št. 2587/1999 nista pravna podlaga, ki bi Komisiji dopustila, da sprejme izpodbijano uredbo, saj ji ne dajejo niti izvedbene pristojnosti niti pristojnosti za sprejetje uredb. Torej bi

Komisija na podlagi načela dodelitve pristojnosti lahko sprejela izpodbijano uredbo, le če bi bila taka pristojnost izrecno določena.

22 Dejstvo, da izpodbijana uredba ni prva uredba, ki jo je sprejela Komisija za določitev postopka sporočanja, določenega v členu 41 AE, naj ne bi bilo pomembno, saj naj bi iz sodne prakse izhajalo, da sprejetje uredb kot sama praksa ne more prevladati nad določbami Pogodbe (sodba Sodišča z dne 9. avgusta 1994 v zadevi Francija proti Komisiji, C-327/91, Recueil, str. I-3641).

23 Poleg tega tožeča stranka, s tem da ni izpodbijala obstoja pristojnosti samoorganizacije Komisije na podlagi člena 131, drugi pododstavek, AE, zatrjuje, da se s sprejetjem uredbe prekorači ta pristojnost samoorganizacije, saj se uredba zaradi svoje splošne uporabe in ker je zavezujoča v celoti, ne more uporabiti kot instrument notranje organizacije institucije. Načelo upravne avtonomije naj bi Komisiji dopuščalo, da sprejme navodila ali izvedbene predpise, katerih naslovniki so njeni zaposleni, da uredi notranje upravno delovanje institucije, ne pa da jih naslovi na osebe in podjetja zunaj upravnega aparata, za kar naj bi šlo pri izpodbijani uredbi.

24 Tožeča stranka ugovarja tudi trditvi Komisije, da naj izpodbijana uredba ne bi bila taka uredba, kot je določena v členu 161 AE, ampak naj bi šlo za uredbo *sui generis*, ker naj bi določala obveznosti le za Komisijo in ne za tretje osebe zunaj te institucije, ker naj taka kategorija uredbe, ki je drugačna od uredb, ki jih določa člen 161 AE, nikakor ne bi bila določena s Pogodbo Euratom. Tožeča stranka v vsakem primeru meni, da končne določbe izpodbijane uredbe, s tem ko so izrecno določale, da je ta zavezujoča v celoti in da se neposredno uporablja v vseh državah članicah, navajajo enake lastnosti uredbe, kot je določena s členom 161 AE.

25 Nazadnje je treba trditev Komisije, da naj bi le pravno zavezujoč instrument, kot je uredba, lahko vnesel pravno varnost in preglednost, ki sta za tretje osebe potrebni pri spoštovanju procesnih obveznosti, ki si jih Komisija določa, zavrniti. Če bi Komisija dejansko menila, da je taka uredba potrebna, bi morala to predlagati Svetu, ker bi se lahko, čeprav v Pogodbi ESAE ni obstajala posebna pravna podlaga, še sklicevala na člen 203 AE. Poleg tega bi za to, da bi se Komisiji omogočilo, da doseže ta cilj pravne varnosti, zadostovalo sprejetje smernic, saj Komisija v skladu s sodno prakso ne more odstopiti od pravil, ki si jih je določila.

26 Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Belgija podpirata utemeljitev tožeče stranke in Zvezna republika Nemčija poleg tega trdi, da po eni strani izpodbijana uredba ne spoštuje načela, po katerem odgovornost za varnost jedrskih objektov nosijo države članice, in da po drugi strani pristojnost Komisije za sprejetje izpodbijane uredbe ne more temeljiti na načelu upravne avtonomije, ki Komisiji ne dopušča, da sprejme izvedbene predpise za osebe in podjetja zunaj njenega upravnega aparata.

27 Komisija odgovarja, da je ravnala v okviru svojih nalog in pristojnosti, ki jih ima po Pogodbi ESAE. Členi od 41 AE do 44 AE naj bi vsebovali pravila postopka za zagotovitev obveščanja, preverjanja in obravnavanja naložbenih programov in naj bi tako dali pristojnost Komisiji, da neposredno komunicira s podjetji. Meni, da če Pogodba ESAE ne določa natančnih postopkov, ki jim mora slediti, ji daje vso potrebno svobodo, da prevzame iniciativo na tem področju. Zato naj Komisija, s tem da je sprejela izpodbijano uredbo, ne bi prekoračila pristojnosti, ki jih ima iz Pogodbe ESAE. Njena naloga samoorganizacije naj bi bila sprejeti vse potrebne ukrepe za postopek preverjanja naložbenih programov, ki so določeni v izpodbijani uredbi. Dejstvo, da je bila sprejeta v obliki uredbe, naj bi, s tem da daje veliko pravno moč obveznostim, ki si jih nalaga Komisija, omogočalo, da se tretjim osebam zagotovi visoka stopnja pravne varnosti.

28 Ker izpodbijana uredba nalaga obveznosti le Komisiji in ne tretjim osebam, naj ne bi šlo za uredbo v smislu člena 161 AE, ampak za uredbo *sui generis*. V skladu s sodbo Sodišča z dne 13. decembra 1989 v zadevi Grimaldi (C-322/88, Recueil, str. 4407) naj narava uredbe ne bi bila določena z naslovom ali z obliko uredbe, ampak z vsebino njenih določb. Torej, čeprav se za okrepitev obveznosti, ki si jih naloži Komisija, s tem ko učinkoviteje določi postopke za uporabo določb členov od 41 do 44 AE in Uredbe št. 2587/1999, uporabi oblika uredbe, naj izpodbijana uredba ne bi nalagala obveznosti tretjim osebam in naj ne bi šlo za uredbo v smislu člena 161 AE. Zato Komisija meni, da je dejstvo, da določbe iz pravne podlage izpodbijane uredbe ne predvidijo, da bi Komisija sprejela uredbe v smislu člena 161 AE glede svoje pristojnosti za sprejetje izpodbijane uredbe, brezpredmetno.

29 Poleg tega naj bi se za sprejetje določb, ki jih vsebuje izpodbijana uredba, uporabila oblika uredbe zaradi spoštovanja vzporednosti oblik, saj je izpodbijana uredba spreminjala prejšnjo uredbo, to je Uredbo št. 1209/2000.

Presoja Sodišča prve stopnje

30 Uvodoma je treba opozoriti, da na podlagi člena 146 AE sodni organ Skupnosti nadzira zakonitost aktov Sveta in Komisije, razen priporočil ali mnenj. Ta člen je podoben členu 230 ES in ga je treba razlagati podobno (sklepni predlogi generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa k sodbi Sodišča z dne 10. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Svetu, C-29/99, Recueil, str. I-11221, I-11225; glej v tem smislu tudi sklep predsednika Sodišča prve stopnje z dne 22. decembra 1995 v zadevi Danielsson in drugi proti Komisiji, T-219/95 R, Recueil, str. II-3051, točke od 61 do 76, in po analogiji sodbo Sodišča prve stopnje z dne 25. februarja 1997 v združenih zadeviah

Kernkraftwerke Lippe-Ems proti Komisiji, T-149/94 in T-181/94, Recueil, str. II-161, točki 46 in 47). Glede nadzora nad zakonitostjo uredbe v okviru Pogodbe ESAE je treba torej uporabiti sodno prakso, ki se je razvila v okviru Pogodbe ES, razen če na tem področju ni posebnih določb ali določb, katerih sistematika se izkaže za drugačno, kot sta splošna sistematika in duh Pogodbe ES.

31 Na podlagi člena 3 AE v skladu z načelom dodelitve pristojnosti vsaka institucija deluje v mejah pristojnosti, ki so določene v Pogodbi ESAE. Spoštovanje načela pravne varnosti nalaga, da daje vsakemu aktu, ki ustvarja pravne učinke, zavezujočo naravo predpis prava Skupnosti, ki mora biti izrecno naveden kot zakonita podlaga in ki določa pravno obliko, ki jo mora imeti ta akt (glede področja uporabe Pogodbe ES glej sodbo Sodišča z dne 16. junija 1993 v zadevi Francija proti Komisiji, C-325/91, Recueil, str. I-3283, točka 26). Določanje pogojev za sprejetje akta zahteva, da je treba pravilno upoštevati razdelitev pristojnosti in ravnovesje, ki ju določajo pogodbe (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 23. marca 2004 v zadevi Francija proti Komisiji, C-233/02, Recueil, str. I-2759, točka 40).

32 Torej se ugotovi, da niti iz določb členov od 41 AE do 44 AE niti iz določb Uredbe št. 2587/1999, ki so pravna podlaga, ki jo določa izpodbijana uredba, ne izhaja, da je imela Komisija izrecno pristojnost za sprejetje te uredbe.

33 Členi od 41 AE do 44 AE namreč ne določajo pristojnosti Komisije za sprejemanje uredb glede postopka preverjanja naložbenih programov. Prav tako Uredba št. 2587/1999, ki jo je Komisija opredelila kot „osnovno uredbo“ izpodbijane uredbe, ne vsebuje nobene določbe, ki bi Komisiji izrecno dajala pristojnost za sprejemanje uredb z namenom njene izvedbe. Poleg tega Komisija sama ne ugovarja temu, da ji nobena pravna podlaga, ki je omenjena v izpodbijani uredbi, ne daje izrecne pristojnosti za sprejemanje uredb.

34 Kot pravilno poudarja tožeča stranka, bi ob neobstoju posebne določbe, ki daje Komisiji pristojnost za sprejetje uredbe, morala slednja, če bi se sprejetje takega akta izkazalo za potrebno, slediti postopek iz člena 203 AE, torej bi morala predložiti predlog Svetu, ki lahko tako uredbo po posvetovanju z Evropskim parlamentom soglasno sprejme.

35 Komisija, s tem da je ugovarjala, da s sprejetjem izpodbijane uredbe ni prekoračila pristojnosti, ki jih ima iz členov od 41 AE do 44 AE, trdi, da so ji členi od 41 AE do 44 AE resnično dali pristojnost za sprejetje zadevnih ukrepov. Zato ker iz nobene izmed pravnih podlag, omenjenih v izpodbijani uredbi, ne izhaja, da je imela Komisija izrecno pristojnost sprejeti tako uredbo, je treba presoditi, ali je imela implicitno pristojnost za sprejetje te uredbe in torej ali je bila ta uredba res potrebna, da členi od 41 AE do 44 AE in Uredba št. 2587/1999 dobijo polni učinek.

36 Sodišče je namreč potrdilo, da se pristojnosti, ki niso izrecno določene v določbah pogodb, lahko izvršujejo, če so bile potrebne za dosego ciljev, ki jih te določajo (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 31. marca 1971 v zadevi Komisija proti Svetu, 22/70, Recueil, str. 263, točka 28). Če člen Pogodbe ESAE nalaga Komisiji posebno in natančno določeno nalogo, je treba povedati, da ji, da bi se izognili temu, da se odvzame polni učinek tej določbi Pogodbe ESAE, izrecno prav s tem členom daje nepogrešljivo pristojnost za opravljanje te naloge (glej po analogiji sodbo Sodišča z dne 9. julija 1987 v združenih zadeviah Nemčija in drugi proti Komisiji, 281/85, od 283/85 do 285/85 in 287/85, Recueil, str. 3203, točka 28). Priznati je treba, da pravila, ki jih določa Pogodba, nalagajo, da se lahko sprejmejo predpisi, brez katerih teh pravil ni mogoče učinkovito ali razumno uporabljati. Zato je treba določbe Pogodbe ESAE glede zakonodajnih pristojnosti institucij razlagati glede na splošno sistematiko te pogodbe (glede področja uporabe Pogodbe ESPJ glej sodbo Sodišča z dne 15. julija 1960 v zadevi Nizozemska proti Visoki oblasti, 25/59, Recueil, str. 723 in od 757 do 760).

37 Vendar je obstoj implicitne pristojnosti za sprejemanje uredb, ki pomeni odstopanje od načela dodelitve pristojnosti iz člena 3(1) AE, treba presojati ozko. Sodna praksa le izjemoma prizna te implicitne pristojnosti, in sicer takrat, ko so potrebne, da se določbam pogodbe ali zadevni temeljni uredbi zagotovi polni učinek (glej v tem smislu zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Svetu, točka 28, in Nemčija in drugi proti Komisiji, točka 28, ter sodbo Sodišča z dne 17. oktobra 1995 v zadevi Kraljevina Nizozemska proti Komisiji, C-478/93, Recueil, str. I-3081, točka 32).

38 Ta pogoj glede potrebe po zagotovitvi polnega učinka mora biti izpolnjen ne le glede postopkovnih določb uredbe, ampak tudi glede njene oblike in zavezujoče narave.

39 Da je mogoče šteti Komisijo za implicitno pristojno, da sprejme izpodbijano uredbo, ni dovolj, da je za pravilno izvajanje členov od 41 AE do 44 AE in Uredbe št. 2587/1999 potrebno, da lahko Komisija sprejme ukrepe, s katerimi se natančno uredi postopek preverjanja naložbenih programov, o katerih je bila obveščena, kot so ti iz izpodbijane uredbe, ampak mora biti potrebno tudi to, da se ti ukrepi sprejemejo v obliki uredbe, ki je zavezujoča v celoti in se neposredno uporablja v vseh državah članicah.

40 Torej nas trditve Komisije glede potrebe po sprejetju ukrepov ne morejo prepričati niti glede njihove vsebine niti njihove oblike.

41 Uredba št. 2587/1999 je vsebinsko omejena na to, da opredeljuje naložbene programe, o katerih je treba obvestiti Komisijo v skladu s členom 41 AE, in nikakor ne določa postopka poznejšega dialoga s Komisijo glede teh programov. Komisiji torej ne more dati implicitne pristojnosti za sprejetje izpodbijane uredbe. Prav tako

se določbe izpodbijane uredbe ne morejo šteti, kot da so potrebne, da dajo polni učinek določbam iz členov od 41 AE do 44 AE. Seveda mora Komisija, kot zatrjuje, urediti postopek obveščanja, preverjanja in obravnave naložbenih programov, ki ga določajo členi od 41 AE do 44 AE. Vendar Sodišče prve stopnje meni, da za to, da ti členi Pogodbe ESAE dobijo polni učinek, ni bilo treba dati Komisiji pristojnosti, da priporoči odlog naložbenih programov, preden konča preverjanje, kot je to določeno s členom 3c(2) Uredbe št. 1209/2000, ki ga je uvedla izpodbijana uredba, ker tak odlog ni bil nikakor predviden s Pogodbo ESAE. Prav tako se dejstvo, da si Komisija naloži, da bo v skladu s členom 4b Uredbe št. 1209/2000, kot je bil določen z izpodbijano uredbo, objavila naložbene programe, o katerih je bila obveščena, ne more obravnavati, da je potrebno za pravilno izvajanje člena 44 AE, ki že sam predvidi tako možnost objave, ne da bi bila ta obvezna.

42 Poleg tega in predvsem je treba šteti, da sprejetja določb glede podrobnosti postopka preverjanja naložbenih programov, kot so ti iz izpodbijane uredbe, s strani Komisije ni bilo treba določiti v obliki uredbe. Zgolj notranji organizacijski ukrepi naj bi zadostovali za dosego ciljev, ki jih je po svojih besedah nameravala uresničiti Komisija. Trditev Komisije, da oblika uredbe omogoča zagotavljanje večje preglednosti in večje pravne varnosti za tretje osebe glede tega, da ona spoštuje pravila, ki si jih naloži, je treba zavrniti. Kot namreč Komisija sama priznava, mora ravnati v skladu s pravili, ki si jih naloži (sodba Sodišča prve stopnje z dne 9. julija 2003 v zadevi Archer Daniels Midland in Archer Daniels Midland Ingredients proti Komisiji, T-224/00, Recueil, str. II-2597, točka 182). Tako bi lahko tudi smernice ali obvestilo, za katere lahko sodni organi Skupnosti nadzirajo, ali jih institucija, ki jih je izdala, spoštuje, zadostovali za zagotavljanje potrebne preglednosti in pravne varnosti glede tega, ali Komisija spoštuje obveznosti, ki si jih je naložila.

43 Izpodbijane uredbe se ne sme obravnavati kot vrsto notranje uredbe ali uredbo *sui generis*, saj ureja le notranjo organizacijo v Komisiji. Taki akti ne morejo ustvarjati

pravnih posledic zoper tretje osebe. V to kategorijo spadajo akti Komisije, ki bodisi ne ustvarjajo pravnih posledic bodisi ustvarjajo pravne posledice le znotraj Komisije glede njene organizacije in za katere veljajo postopki preverjanja, določeni z njeno notranjo uredbo (glej v tem smislu sklep predsednika Sodišča prve stopnje z dne 15. januarja 2001 v zadevi Stauner in drugi proti Parlamentu in Komisiji, T-236/00 R, Recueil, str. II-15, točka 43).

44 Vendar je treba povedati, da v vsakem primeru izpodbijana uredba uvaja določbe, ki se ne nanašajo le na samo organizacijo Komisije, ampak vplivajo tudi na tretje osebe (glej med drugim člen 3c(2) ali tudi člen 4b Uredbe št. 1209/2000, ki ju je uvedla izpodbijana uredba). Vendar, tako kot priznava sama Komisija, namen teh določb ni ustvariti obveznosti za tretje osebe. Poleg tega Komisija, s tem da je trdila, da izpodbijana uredba ni uredba v smislu člena 161 AE, ampak uredba *sui generis*, ki ne želi ustvarjati obveznosti le zase, sama priznava, da oblika uredbe, kot je določena v členu 161 AE, ni bila potrebna za sprejetje določb izpodbijane uredbe. Zato se sprejetje teh določb v obliki uredbe ne more šteti kot potrebno za dobro izvajanje določb členov od 41 AE do 44 AE in Uredbe št. 2587/1999.

45 Nazadnje Sodišče prve stopnje meni, da je treba trditev Komisije, da je na podlagi načela vzporednosti oblik za spreminjanje obstoječe uredbe z istega področja treba izbrati obliko uredbe, zavrniti. V skladu z ustaljeno sodno prakso sama praksa ne more prevladati nad določbami Pogodbe in ne more spreminjati delitve pristojnosti med institucijami (sodba Sodišča z dne 23. februarja 1988 v zadevi Združeno kraljestvo proti Svetu, 68/86, Recueil, str. 855, točka 24, in zgoraj navedena sodba z dne 9. avgusta 1994 Francija proti Komisiji, točka 36).

46 Tako iz vsebine izpodbijanih določb ne izhaja, da je bilo njihovo sprejetje v obliki uredbe v smislu člena 161 AE potrebno za zagotovitev dobrega izvajanja členov od 41 AE do 44 AE in Uredbe št. 2587/1999.

47 Torej je treba pravila glede načela dodelitve pristojnosti strogo uporabljati (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 7. julija 1992 v zadevi Parlement proti Svetu, C-295/90, Recueil, str. I-4193, točke od 11 do 20, in zgoraj navedeno sodbo z dne 9. avgusta 1994 v zadevi Francija proti Komisiji, točke od 34 do 42). Komisija je, s tem da je za sprejetje organizacijskih ukrepov postopka preverjanja jedrskih naložbenih programov, ki ne potrebujejo uporabe normativnega instrumenta, ki se uporablja splošno v celoti in neposredno v vseh državah članicah, izbrala uredbo, čeprav ji nobena določba prava Skupnosti ni dala izrecne pristojnosti za to, kršila pravila pristojnosti iz Pogodbe ESAE, saj je ustvarila tveganje, ki lahko škoduje pravni varnosti glede pravnega obsega tega akta zoper tretje osebe.

48 Poleg tega je načelo pravne varnosti temeljno načelo prava Skupnosti, ki med drugim zahteva, da morajo biti predpisi jasni in natančni, da se posamezniki lahko nedvoumno seznanijo s svojimi pravicami in obveznostmi in v skladu s tem ukrepajo (sodbi Sodišča z dne 9. julija 1981 v zadevi Gondrand Frères in Garancini, 169/80, Recueil, str. 1931, in z dne 13. februarja 1996 v zadevi Van Es Douane Agenten, C-143/93, Recueil, str. I-431, točka 27).

49 Če pa je s predpisom povezana določena stopnja negotovosti v zvezi z njegovima pomenom in obsegom, je treba preveriti, ali je zadevni pravni akt toliko nejasen, da tožeča država članica ali investitorji ne morejo z zadostno gotovostjo odpraviti morebitnih dvomov v zvezi z obsegom ali pomenom izpodbijane uredbe (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 14. aprila 2005 v zadevi Belgija proti Komisiji, C-110/03, ZOdl., str. I-2801, točka 31).

50 V tem primeru oblika uredbe, čeprav Komisija navaja, da noče nalagati obveznosti tretjim osebam, ustvarja določeno dvoumnost glede obsega zadevnih določb. Načelo pravne varnosti vendar predvideva, da se lahko z zadostno gotovostjo oceni obseg akta Skupnosti, in kot je Sodišče že večkrat presodilo, mora biti zakonodaja Skupnosti

jasna, njena uporaba pa predvidljiva za vse, ki jih ta zakonodaja zadeva (zgoraj navedena sodba Sodišča z dne 16. junija 1993 v zadevi Francija proti Komisiji, točka 26). V tem primeru oblika uredbe dopušča obstoj obveznih posledic zoper tretje osebe in bi bilo v nasprotju z načelom pravne varnosti, če bi morali subjekti natančno analizirati besedilo zadevnih določb, da bi lahko določili njihov resnični obseg.

51 Akt Skupnosti mora spoštovati ne samo potrebne postopke, ki so določeni za njegovo sprejetje, ampak tudi bistvene zahteve glede oblike, če namerava ustvariti pravne posledice (glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca G. Tesaura k sodbi Sodišča z dne 20. marca 1997 v zadevi Francija proti Komisiji, C-57/95, Recueil, str. I-1627, I-1629, točki 15 in 22).

52 Glede na navedeno naj sklenemo, da Komisija ni imela niti izrecne niti implicitne pristojnosti za sprejetje izpodbijane uredbe.

53 Prvi tožbeni razlog glede nepristojnosti Komisije za sprejetje izpodbijane uredbe je treba torej sprejeti.

54 Zato se lahko, ne da bi bilo treba presojati preostale tožbene razloge, izpodbijana uredba razglasi za ničnо.

Stroški

55 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija s predlogi ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi tožeče stranke naloži plačilo stroškov.

56 V skladu s členom 87(4) Poslovnika Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Belgija, ki sta se kot intervenientki v podporo tožeče stranke udeležili postopka, nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (prvi razširjeni senat)

razsodilo:

1. **Uredba Komisije (Euratom) št. 1352/2003 z dne 23. julija 2003 o spremembi Uredbe (ES) št. 1209/2000 o določitvi postopkov sporočanja, predpisanega v členu 41 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo se razglasi za nično.**

2. Komisija nosi stroške Francoske republike.

3. Zvezna republika Nemčija in Kraljevina Belgija nosita svoje stroške.

Cooke García-Valdecasas Labucka

Prek Ciucă

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 17. septembra 2007.

Sodni tajnik Predsednik

E. Coulon J. D. Cooke