HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera întâi extinsă)

17 septembrie 2007 *

În cauza T-240/04,

Republica Franceză, reprezentată inițial de domnii F. Alabrune, G. de Bergues, C. Lemaire și E. Puisais și ulterior de domnul de Bergues și de doamna S. Gasri, în calitate de agenți,

reclamantă,

susținută de

Republica Federală Germania, reprezentată de domnul C.-D. Quassowski și de doamna A. Tiemann, în calitate de agenți,

și de

* Limba de procedură: franceza.

Regatul Belgiei, reprezentat inițial de doamna D. Haven, ulterior de domnul M. Wimmer și în final de doamna A. Hubert, în calitate de agenți, asistați de J.-F. De Bock, avocat,

intervenienți,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de doamna M. Patakia, în calitate de agent,

pârâtă,

având ca obiect anularea Regulamentului (Euratom) nr. 1352/2003 al Comisiei din 23 iulie 2003 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1209/2000 de definire a procedurilor de efectuare a comunicărilor prevăzute la articolul 41 din Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (JO L 192, p. 15, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 102),

TRIBUNALUL DE PRIMĂ INSTANȚĂ
AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE (Camera întâi extinsă),

compus din domnul J. D. Cooke, președinte, domnul R. García-Valdecasas, doamna I. Labucka, domnii M. Prek și V. Ciucă, judecători,

grefier: doamna K. Pocheć, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 16 mai 2007,

pronunță prezenta

Hotărâre

Cadrul juridic

1 Articolul 41 EA prevede:

„Persoanele și întreprinderile care aparțin sectoarelor industriale enumerate în anexa II la prezentul tratat au obligația de a comunica Comisiei proiectele de investiții cu privire la instalațiile noi, precum și la înlocuirile sau transformările corespunzând criteriilor privind natura și importanța definite de Consiliu și stabilite la propunerea Comisiei.

Lista sectoarelor industriale menționate mai sus poate fi modificată de Consiliu, hotărând cu majoritate calificată asupra propunerii Comisiei, care solicită în prealabil avizul Comitetului Economic și Social."

2 În temeiul articolului 42 EA:

„Proiectele menționate la articolul 41 trebuie comunicate Comisiei și, spre informare, statului membru implicat, cel târziu cu trei luni înainte de încheierea primelor contracte cu furnizorii sau cel puțin cu trei luni înainte de începerea lucrărilor, în cazul în care acestea trebuie realizate prin mijloacele proprii ale întreprinderii.

Consiliul, hotărând la propunerea Comisiei, poate modifica acest termen."

3 Articolul 43 EA prevede:

„Comisia discută cu persoanele sau cu întreprinderile toate aspectele proiectelor de investiții care au legătură cu obiectivele prezentului tratat.

Aceasta își comunică punctul de vedere statului membru implicat."

4 Conform articolului 44 EA:

„Cu acordul statelor membre, al persoanelor și întreprinderilor implicate, Comisia poate publica proiectele de investiții care îi sunt comunicate."

5 În temeiul articolului 124 EA:

„Pentru a asigura dezvoltarea energiei nucleare în Comunitate, Comisia:

— veghează la aplicarea dispozițiilor prezentului tratat, precum și a dispozițiilor adoptate de instituții în temeiul acestuia;

— formulează recomandări sau avize în domeniile definite de prezentul tratat, în cazurile în care se prevede acest lucru în mod expres în tratat sau Comisia consideră că este necesar;

— dispune de atribuții proprii de decizie și participă la adoptarea actelor Consiliului și ale Adunării, în condițiile prevăzute de prezentul tratat;

— exercită atribuțiile conferite de Consiliu pentru aplicarea normelor stabilite de acesta.”

6 În temeiul articolului 161 EA:

„Pentru îndeplinirea misiunii lor și în condițiile prevăzute în prezentul tratat, Consiliul și Comisia adoptă regulamente și directive, iau decizii și formulează recomandări sau avize.

Regulamentul are aplicabilitate generală. El este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru.

[…]”

7 Conform articolului 203 EA:

„În cazul în care o acțiune a Comunității apare ca necesară pentru realizarea unuia dintre obiectivele Comunității, fără ca prezentul tratat să fi prevăzut atribuțiile de a acționa necesare în acest scop, Consiliul, hotărând în unanimitate la propunerea Comisiei și după consultarea Parlamentului European, adoptă dispozițiile corespunzătoare.”

8 Regulamentul (Euratom) nr. 1352/2003 al Comisiei din 23 iulie 2003 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1209/2000 de definire a procedurilor de efectuare a comunicărilor prevăzute la articolul 41 din Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (JO L 192, p. 15, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 102, denumit în continuare „regulamentul atacat”) precizează în considerentul (1) că, pentru a accentua transparența și certitudinea juridică, este necesar să se întărească normele existente și să se formalizeze practicile aplicate de Comisie în procesul de discutare și examinare a proiectelor de investiții legate de obiectivele Tratatului CEEA. Acesta vizează, pe de o parte, articolele 41 EA-44 EA și, pe de altă parte, Regulamentul (Euratom) nr. 2587/1999 al Consiliului din 2 decembrie 1999 de definire a proiectelor de investiții care se transmit Comisiei în conformitate cu articolul 41 EA (JO L 315, p. 1, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 20).

9 Articolul 1 alineatul (3) din regulamentul atacat a introdus în Regulamentul (CE) nr. 1209/2000 al Comisiei din 8 iunie 2000 de definire a procedurilor de efectuare a

comunicărilor prevăzute la articolul 41 din Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice (JO L 138, p. 12, Ediție specială, 12/vol. 2, p. 23) în special articolele 3a, 3b, 3c, 3d și 3e, care prevăd:

„*Articolul 3a*

(1) Comisia examinează comunicarea de îndată ce o primește. Își exprimă poziția prin intermediul unei recomandări.

(2) În cazul în care Comisia constată, după examinare, că proiectul de investiție notificat nu suscită îndoieli privind obiectivele Tratatului [CEEA] și compatibilitatea sa cu acesta, ia act de acest lucru și își exprimă poziția prin intermediul unei recomandări favorabile comunicate persoanelor, întreprinderilor, precum și statului membru în cauză.

(3) În cazul în care Comisia constată, după examinarea preliminară, că proiectul de investiție notificat suscită îndoieli privind obiectivele Tratatului [CEEA] și compatibilitatea sa cu acesta, ea inițiază o procedură de examinare detaliată, în scopul discutării mai amănunțite a tuturor aspectelor proiectului de investiții care au legătură cu obiectivele Tratatului [CEEA].

(4) Recomandarea prevăzută la alineatul (2) și inițierea procedurii detaliate de examinare menționate la alineatul (3) se efectuează în termen de două luni. Termenul începe să curgă începând cu ziua următoare primirii unei comunicări complete în aplicarea dispozițiilor prezentului regulament și pe cele ale Regulamentului […] nr. 2587/1999. Comunicarea se consideră completă dacă, în termen de două luni de la primirea ei sau de la primirea tuturor informațiilor suplimentare solicitate, Comisia nu solicită alte informații.

(5) În cazul în care Comisia nu adoptă o recomandare în conformitate cu alineatul (2) sau nu a luat o hotărâre în termenul stabilit la alineatul (4), proiectul de investiții se consideră a fi compatibil cu obiectivele și dispozițiile Tratatului [CEEA].

Articolul 3b

(1) În cazul în care Comisia consideră că informațiile furnizate de persoana sau întreprinderea în cauză cu privire la un proiect de investiții care i-a fost notificat sunt incomplete, ea cere toate informațiile necesare. În cazul în care persoana sau întreprinderea în cauză dă curs acestei cereri, Comisia informează persoana sau întreprinderea despre primirea răspunsului.

(2) În cazul în care persoana sau întreprinderea în cauză nu furnizează informațiile cerute în termenul stabilit de Comisie sau furnizează informații incomplete, Comisia îi trimite un rapel în care stabilește un termen suplimentar adecvat pentru furnizarea informațiilor.

Articolul 3c

(1) La inițierea procedurii detaliate de examinare, Comisia recapitulează elementele pertinente de fapt și de drept și include o evaluare preliminară a proiectului de investiții în raport cu dispozițiile și obiectivele Tratatului [CEEA] și ale Regulamentului […] nr. 2587/1999. Comisia invită persoanele sau întreprinderile în cauză să își prezinte observațiile și să discute mai în detaliu cu Comisia într-un termen stabilit care, în mod normal, nu depășește două luni.

(2) Se recomandă persoanelor sau întreprinderilor în cauză să nu înceapă executarea proiectului de investiții înainte de adoptarea de către Comisie a recomandării sale cu privire la proiectul în cauză sau înainte ca acesta să fie considerat compatibil cu obiectivele și dispozițiile Tratatului [CEEA], în aplicarea articolului 3a alineatul (5).

Articolul 3d

(1) În cazul în care Comisia constată, după discutarea și/sau modificarea de către persoana sau întreprinderea în cauză, că proiectul de investiții este compatibil cu obiectivele și dispozițiile Tratatului [CEEA], aceasta își exprimă poziția prin intermediul unei recomandări comunicate persoanelor, întreprinderilor și statului membru în cauză.

(2) În cazul în care Comisia constată, după discutarea și/sau modificarea de către persoana sau întreprinderea în cauză, că proiectul de investiții comunicat nu este compatibil cu obiectivele și dispozițiile Tratatului [CEEA], aceasta își exprimă poziția prin intermediul unei recomandări comunicate persoanelor, întreprinderilor și statului membru în cauză.

(3) Pozițiile adoptate în aplicarea alineatelor (1) și (2) se emit de îndată ce îndoielile menționate în articolul 3a alineatul (3) au fost îndepărtate. Comisia se străduiește, pe cât posibil, să adopte o recomandare într-un termen de șase luni de la inițierea procedurii de examinare detaliată.

(4) La expirarea termenului stabilit la alineatul (3) și în cazul în care persoana sau întreprinderea în cauză solicită acest lucru, Comisia adoptă, în termen de două luni, o recomandare pe baza informațiilor de care dispune.

Articolul 3e

După adoptarea recomandării sale cu privire la proiectul de investiții în cauză, Comisia controlează și, dacă este cazul, discută cu persoanele sau întreprinderile măsurile specifice care au fost luate sau se intenționează a fi luate în conformitate cu recomandarea Comisiei."

10 Articolul 1 alineatul (4) din regulamentul atacat a introdus în Regulamentul nr. 1209/2000 articolele 4a și 4c, care prevăd:

„*Articolul 4a*

Comisia transmite persoanelor sau întreprinderilor care au comunicat proiectul de investiții eventualele observații sau opinii exprimate de terți în această privință care vor influența recomandarea Comisiei.

Articolul 4b

(1) Comisia publică, cu acordul statelor membre, al persoanelor și al întreprinderilor în cauză, proiectele de investiții care îi sunt comunicate, precum și recomandările adoptate în conformitate cu prezentul regulament.

(2) Comisia publică un raport anual privind punerea în aplicare a recomandărilor și a pozițiilor comunicate de către aceasta, precum și a măsurilor specifice adoptate de persoanele sau întreprinderile în cauză pentru a se conforma poziției Comisiei.

Acest raport respectă, după caz, normele privind secretul profesional, în cazul în care nu se ajunge în cele din urmă la acordul menționat la articolul 44 din Tratatul [CEEA]."

Procedura și concluziile părților

11 Prin cererea introductivă depusă la grefa Curții la 24 octombrie 2003, Republica Franceză a introdus prezenta acțiune. Prin Ordonanța din 8 iunie 2004, Curtea a trimis cauza Tribunalului.

12 La 2 ianuarie 2004, Republica Federală Germania a introdus o cerere de intervenție în susținerea concluziilor reclamantei. Prin Ordonanța din 24 martie 2004, președintele Curții a admis această intervenție. La 8 iunie 2004, Republica Federală Germania și-a depus memoriul în intervenție.

13 La 9 iunie 2004, Regatul Belgiei a introdus o cerere de intervenție în susținerea concluziilor reclamantei. Prin Ordonanța din 8 noiembrie 2004, președintele Camerei întâi a Tribunalului a admis această intervenție și a autorizat Regatul Belgiei să își prezinte observațiile pe parcursul procedurii orale, conform articolului 116 alineatul (6) din Regulamentul de procedură al Tribunalului.

14 În cadrul măsurilor de organizare a procedurii, Tribunalul a solicitat Comisiei să depună anumite înscrisuri și să răspundă la anumite întrebări. Comisia a dat curs acestor solicitări.

15 Pe baza raportului întocmit de judecătorul raportor, Tribunalul (Camera întâi extinsă) a decis deschiderea procedurii orale.

16 Pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările adresate de Tribunal au fost ascultate în ședința din 16 mai 2007.

17 Reclamanta a solicitat Tribunalului:

— anularea regulamentului atacat;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

18 Republica Federală Germania, intervenientă în susținerea reclamantei, a solicitat Tribunalului:

— anularea regulamentului atacat;

— obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

19 Comisia a solicitat Tribunalului:

— respingerea acțiunii în anulare ca neîntemeiată;

— obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

Cu privire la fond

20 În susținerea acțiunii, reclamanta invocă șase motive, întemeiate pe lipsa de competență a Comisiei pentru a adopta regulamentul atacat, pe încălcarea articolelor 42 EA-44 EA și a articolului 194 alineatul (1) EA și, în sfârșit, pe încălcarea principiului securității juridice.

Cu privire la primul motiv, întemeiat pe lipsa de competență a Comisiei pentru a adopta regulamentul atacat

Argumentele părților

21 Reclamanta susține că nici articolele 41 EA-44 EA, nici Regulamentul nr. 2587/1999 nu constituie un temei juridic în măsură să permită Comisiei să adopte regulamentul atacat, întrucât nu îi conferă nici atribuția de executare, nici împuternicirea de a adopta regulamente. Or, în temeiul principiului atribuirii de competențe, Comisia

ar fi putut adopta regulamentul atacat numai dacă o astfel de competență ar fi fost prevăzută expres.

22 Faptul că regulamentul atacat nu este primul regulament adoptat de Comisie pentru a defini procedurile de efectuare a comunicărilor prevăzute la articolul 41 EA nu ar avea nicio incidență, întrucât ar rezulta din jurisprudență că adoptarea regulamentelor ca simplă practică nu poate avea întâietate față de normele din tratat (Hotărârea Curții din 9 august 1994, Franța/Comisia, C-327/91, Rec., p. I-3641).

23 În plus, reclamanta, deși nu contestă existența atribuției de autoorganizare a Comisiei în temeiul articolului 131 al doilea paragraf EA, susține că adoptarea unui regulament depășește această atribuție de autoorganizare întrucât, având aplicabilitate generală și obligatorie în toate elementele sale, regulamentul nu poate fi utilizat drept instrument de organizare internă a unei instituții. Principiul autonomiei administrative ar permite Comisiei să adopte instrucțiuni sau dispoziții de aplicare adresate propriilor angajați, pentru a reglementa funcționarea administrativă internă a instituției, însă nu i-ar permite să se adreseze unor persoane și unor întreprinderi exterioare aparatului administrativ, astfel cum ar fi cazul regulamentului atacat.

24 Reclamanta contestă și argumentul Comisiei potrivit căruia regulamentul atacat nu ar fi un regulament dintre cele prevăzute la articolul 161 EA, ci un regulament *sui generis*, întrucât ar impune obligații numai Comisiei, iar nu persoanelor terțe față de această instituție, deoarece o astfel de categorie de regulamente, diferită de cea a regulamentelor prevăzute la articolul 161 EA, nu ar fi nicidecum prevăzută de Tratatul CEEA. În orice caz, reclamanta consideră că dispozițiile finale ale regulamentului atacat, menționând expres că acesta este obligatoriu în toate elementele sale și se aplică direct în fiecare stat membru, enunță însești caracteristicile regulamentului, astfel cum este definit de articolul 161 EA.

25 În sfârșit, ar trebui respins argumentul Comisiei potrivit căruia numai un instrument cu forță juridică obligatorie, precum un regulament, ar fi în măsură să creeze securitatea juridică și transparența necesare terților în ceea ce privește respectarea obligațiilor procedurale pe care le impune. Într-adevăr, în măsura în care Comisia a considerat că un astfel de regulament era necesar, aceasta ar fi trebuit să prezinte Consiliului o propunere în acest sens, întrucât, chiar dacă nu exista un temei juridic specific în Tratatul CEEA, se putea recurge la articolul 203 EA. În plus, adoptarea unor linii directoare ar fi fost suficientă pentru a permite Comisiei să atingă acest obiectiv de securitate juridică, aceasta neputând, conform jurisprudenței, să se îndepărteze de normele pe care și le-a impus.

26 Republica Federală Germania și Regatul Belgiei susțin argumentarea reclamantei și, în plus, Republica Federală Germania arată, pe de o parte, că regulamentul atacat nu respectă principiul potrivit căruia răspunderea pentru securitatea instalațiilor nucleare revine statelor membre și, pe de altă parte, că această competență a Comisiei pentru a adopta regulamentul atacat nu se poate întemeia pe principiul autonomiei administrative, care nu permite Comisiei să adopte dispoziții de aplicare adresate unor persoane și unor întreprinderi exterioare propriului aparat administrativ.

27 Comisia răspunde că a acționat în cadrul misiunilor și competențelor care i-au fost atribuite prin Tratatul CEEA. Într-adevăr, articolele 41 EA-44 EA ar conține norme de procedură prin care se urmărește să se asigure comunicarea, examinarea și discutarea proiectelor de investiții și ar da astfel competență Comisiei pentru a dialoga direct cu întreprinderile. Potrivit acesteia din urmă, deși Tratatul CEEA nu detaliază procedurile precise care trebuie urmate, acesta îi lasă totuși toată libertatea necesară pentru a lua inițiative în acest domeniu. În consecință, prin adoptarea regulamentului atacat, Comisia nu ar fi depășit competența care îi este acordată de Tratatul CEEA. Ar intra în obligația sa de autoorganizare luarea măsurilor de organizare a procedurii de examinare a proiectelor de investiții conținute în regulamentul atacat. Prin faptul de a da o mare forță juridică obligațiilor pe care Comisia și le impune, forma de reglementare adoptată ar permite asigurarea unui înalt grad de securitate juridică pentru terți.

28 Întrucât regulamentul atacat impune obligații numai Comisiei, și nu terților, acesta nu ar fi de altfel un regulament în sensul articolului 161 EA, ci un regulament *sui generis*. Într-adevăr, în conformitate cu Hotărârea Curții din 13 decembrie 1989, Grimaldi (C-322/88, Rec., p. 4407), natura regulamentului atacat nu este definită de titlul sau forma acestuia, ci de conținutul dispozițiilor sale. Or, deși acesta ia forma unui regulament pentru a întări obligațiile pe care Comisia și le impune, prin stabilirea procedurilor care permit să fie puse în aplicare dispozițiile articolelor 41 EA-44 EA și ale Regulamentului nr. 2587/1999 într-un mod mai eficient, regulamentul atacat nu ar impune obligații terților și nu ar fi, așadar, un regulament în sensul articolului 161 EA. În consecință, Comisia consideră că faptul că dispozițiile cuprinse în referirile regulamentului atacat nu prevăd adoptarea de către aceasta a unor regulamente în sensul articolului 161 EA nu are pertinență în ceea ce privește competența sa de a adopta regulamentul atacat.

29 În plus, alegerea formei de reglementare pentru a adopta dispozițiile conținute în regulamentul atacat s-ar impune în scopul de a respecta paralelismul formelor, regulamentul atacat modificând un regulament precedent, Regulamentul nr. 1209/2000.

Aprecierea Tribunalului

30 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, în temeiul articolului 146 EA, instanța comunitară controlează legalitatea actelor Consiliului și ale Comisiei, altele decât recomandările sau avizele. Acest articol este similar articolului 230 CE și trebuie interpretat în mod analog (Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Curții din 10 decembrie 2002, Comisia/Consiliul, C-29/99, Rec., p. I-11221, I-11225; a se vedea în acest sens și Ordonanța președintelui Tribunalului din 22 decembrie 1995, Danielsson și alții/Comisia, T-219/95 R, Rec., p. II-3051, punctele 61-76, și, prin analogie, Hotărârea Tribunalului din 25 februarie

1997, Kernkraftwerke Lippe-Ems/Comisia, T-149/94 și T-181/94, Rec., p. II-161, punctele 46 și 47). În ceea ce privește controlul legalității unui regulament în cadrul Tratatului CEEA, trebuie, așadar, să se aplice jurisprudența dezvoltată în cadrul Tratatului CE, cu excepția cazului în care există în acest domeniu dispoziții speciale sau dispoziții a căror structură se dovedește a fi diferită de structura generală și de spiritul Tratatului CE.

31 În temeiul articolului 3 EA, conform principiului atribuirii de competențe, fiecare instituție acționează în limitele atribuțiilor care îi sunt conferite de Tratatul CEEA. Într-adevăr, respectarea principiului securității juridice impune ca orice act care urmărește să creeze efecte juridice să își întemeieze forța obligatorie pe o dispoziție de drept comunitar care trebuie să fie menționată expres drept temei legal și care indică forma juridică pe care trebuie să o ia acel act (a se vedea, în ceea ce privește domeniul de aplicare a Tratatului CE, Hotărârea Curții din 16 iunie 1993, Franța/Comisia, C-325/91, Rec., p. I-3283, punctul 26). Stabilirea condițiilor în care poate interveni adoptarea unui act impune să se țină cont în mod corect de repartizarea competențelor și de echilibrul stabilit de tratate (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 23 martie 2004, Franța/Comisia, C-233/02, Rec., p. I-2759, punctul 40).

32 Or, trebuie constatat că nici din dispozițiile articolelor 41 EA-44 EA, nici din cele ale Regulamentului nr. 2587/1999, care constituie temeiurile juridice vizate de regulamentul atacat, nu reiese că, pentru a adopta un asemenea regulament, Comisia dispunea de competență explicită.

33 Într-adevăr, articolele 41 EA-44 EA nu prevăd o competență de reglementare a Comisiei cu privire la procedura de examinare a proiectelor de investiții. De asemenea, Regulamentul nr. 2587/1999, considerat de Comisie drept „regulament de bază” al regulamentului atacat, nu conține nicio dispoziție care să împuternicească expres Comisia să adopte regulamente pentru aplicarea acestuia. De altfel, însăși Comisia nu contestă faptul că niciunul dintre temeiurile juridice menționate în regulamentul atacat nu o împuternicește expres să adopte un astfel de regulament.

34 După cum reclamanta subliniază în mod întemeiat, în lipsa unei dispoziții specifice care să împuternicească Comisia să adopte un regulament, aceasta ar fi trebuit, în cazul în care adoptarea unui astfel de act se dovedea a fi necesară, să urmeze procedura prevăzută la articolul 203 EA, și anume să prezinte o propunere Consiliului, care ar fi putut adopta un astfel de regulament, în unanimitate, după consultarea Parlamentului European.

35 Concluzionând că prin adoptarea regulamentului atacat nu a depășit competențele care îi sunt date de articolele 41 EA-44 EA, Comisia susține că articolele 41 EA-44 EA îi conferă în realitate competența de a adopta măsurile respective. În această privință, din moment ce din niciunul dintre temeiurile juridice menționate în regulamentul atacat nu reiese că, în mod expres, Comisia era împuternicită să adopte un astfel de regulament, trebuie examinat dacă aceasta avea competența implicită pentru a adopta regulamentul respectiv și, prin urmare, dacă acesta din urmă era într-adevăr necesar pentru a da un efect util articolelor 41 EA-44 EA și Regulamentului nr. 2587/1999.

36 Într-adevăr, Curtea a admis că unele atribuții care nu sunt prevăzute expres de dispozițiile din tratate puteau fi utilizate dacă sunt necesare pentru a atinge obiectivele stabilite de acestea din urmă (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 31 martie 1971, Comisia/Consiliul, 22/70, Rec., p. 263, punctul 28). Atunci când un articol din Tratatul CEEA însărcinează Comisia cu o misiune specifică și precisă, trebuie admis, cu riscul de a lipsi această dispoziție din Tratatul CEEA de orice efect util, că acesta îi conferă în mod implicit, în același timp, atribuțiile indispensabile pentru a îndeplini această misiune (a se vedea prin analogie Hotărârea Curții din 9 iulie 1987, Germania și alții/Comisia, 281/85, 283/85-285/85 și 287/85, Rec., p. 3203, punctul 28). Prin urmare, trebuie recunoscut că normele stabilite de un tratat implică faptul că pot fi adoptate dispozițiile fără de care aceste norme nu pot fi aplicate în mod util sau rezonabil. În consecință, dispozițiile din Tratatul CEEA privind atribuțiile normative ale instituțiilor trebuie interpretate în lumina cadrului general al acestui tratat (a se vedea, în ceea ce privește domeniul de aplicare a Tratatului CECO, Hotărârea Curții din 15 iulie 1960, Țările de Jos/Înalta Autoritate, 25/59, Rec., p. 723, 757-760).

37 Totuși, existența unei atribuții de reglementare implicite, care constituie o derogare de la principiul atribuirii de competențe stabilit de articolul 3 alineatul (1) EA, trebuie apreciată în mod strict. Astfel de atribuții sunt recunoscute de jurisprudență numai în mod excepțional și, în acest scop, atribuțiile trebuie să fie necesare pentru a asigura efectul util al dispozițiilor din tratat sau din regulamentul de bază respectiv (a se vedea în acest sens Hotărârile citate anterior Comisia/Consiliul, punctul 28, Germania și alții/Comisia, punctul 28, și Hotărârea Curții din 17 octombrie 1995, Țările de Jos/Comisia, C-478/93, Rec., p. I-3081, punctul 32).

38 Această condiție a necesității trebuie îndeplinită nu numai în ceea ce privește dispozițiile esențiale din regulament, ci și în ceea ce privește forma și caracterul obligatoriu ale acestuia.

39 Pentru a putea considera că, în mod implicit, Comisia era împuternicită să adopte regulamentul atacat, trebuie nu numai ca punerea în aplicare corectă a articolelor 41 EA-44 EA și a Regulamentului nr. 2587/1999 să necesite ca măsurile de organizare a detaliilor procedurii de examinare a proiectelor de investiții care îi sunt comunicate, precum cele prevăzute de regulamentul atacat, să poată fi adoptate de Comisie, dar și ca această punere în aplicare să necesite adoptarea unor astfel de măsuri sub forma unui regulament, obligatoriu în toate elementele sale și direct aplicabil în fiecare stat membru.

40 Or, argumentele prezentate de Comisie referitoare la necesitatea de a lua măsurile adoptate, în ceea ce privește atât esența acestora, cât și forma lor, nu sunt convingătoare.

41 Într-adevăr, cu privire la esența măsurilor adoptate, Regulamentul nr. 2587/1999 se limitează să definească proiectele de investiții care se transmit Comisiei în conformitate cu articolul 41 EA și nu privește nicidecum procesul de dialog ulterior cu aceasta din urmă pe tema acestor proiecte. Așadar, nu poate da Comisiei competența

implicită pentru a adopta regulamentul atacat. De asemenea, dispozițiile din regulamentul atacat nu pot fi considerate necesare pentru a da un efect util dispozițiilor articolelor 41 EA-44 EA. Desigur, Comisia trebuie, după cum susține, să organizeze procedura de comunicare, de examinare și de discutare a proiectelor de investiții prevăzute de articolele 41 EA-44 EA. Totuși, Tribunalul consideră că nu era necesar, pentru a da un efect util acestor articole din Tratatul CEEA, să se confere Comisiei atribuția de recomandare a suspendării proiectelor de investiții înainte ca aceasta să finalizeze examinarea, după cum prevede articolul 3c alineatul (2) din Regulamentul nr. 1209/2000, astfel cum a fost introdus de regulamentul atacat, o asemenea suspendare nefiind nicidecum prevăzută de Tratatul CEEA. De asemenea, faptul că, potrivit articolului 4b din Regulamentul nr. 1209/2000, după cum prevede regulamentul atacat, Comisia își asumă obligația să efectueze publicarea proiectelor de investiții care îi sunt comunicate, nu poate fi considerat necesar pentru punerea în aplicare corectă a articolului 44 EA, care prevede deja o astfel de posibilitate a publicării, fără ca aceasta să fie obligatorie.

42 În plus și mai ales, trebuie să se considere că adoptarea dispozițiilor care prevăd detaliile procedurii de examinare a proiectelor de investiții de către Comisie, precum cele din regulamentul atacat, nu necesita recurgerea la forma unui regulament. Într-adevăr, ar fi fost suficiente simple măsuri de organizare internă pentru a atinge obiectivele urmărite de Comisie, potrivit propriilor termeni. Astfel, trebuie respins argumentul Comisiei potrivit căruia forma de reglementare permite garantarea unei mai mari transparențe și o mai mare securitate juridică pentru terți, în ceea ce privește respectarea de către aceasta a normelor pe care și le impune. Într-adevăr, după cum însăși Comisia admite, aceasta este obligată să se conformeze normelor pe care și le impune (Hotărârea Tribunalului din 9 iulie 2003, Archer Daniels Midland și Archer Daniels Midland Ingredients/Comisia, T-224/00, Rec., p. II-2597, punctul 182). Astfel, simple linii directoare sau o simplă comunicare, a căror respectare de către instituția care le-a emis poate fi controlată de instanțele comunitare, ar fi putut fi suficiente pentru a garanta transparența și securitatea juridică necesare în ceea ce privește respectarea de către Comisie a obligațiilor pe care a înțeles să și le impună.

43 Regulamentul atacat nu poate fi considerat drept un tip de regulament intern sau de regulament *sui generis*, care nu afectează decât organizarea internă a lucrărilor

Comisiei. Astfel de acte nu pot produce efecte juridice față de terți. Intră în această categorie actele Comisiei care fie nu produc efecte juridice, fie produc efecte juridice numai în interiorul Comisiei în ceea ce privește organizarea lucrărilor acesteia și sunt supuse unor proceduri de verificare stabilite prin regulamentul său intern (a se vedea în acest sens Ordonanța președintelui Tribunalului din 15 ianuarie 2001, Stauner și alții/Parlamentul European și Comisia, T-236/00 R, Rec., p. II-15, punctul 43).

44 Or, trebuie constatat că, în orice caz, regulamentul atacat introduce dispoziții care nu numai că privesc autoorganizarea Comisiei, ci au și un efect asupra terților [a se vedea în special articolul 3c alineatul (2) sau articolul 4b din Regulamentul nr. 1209/2000, introduse prin regulamentul atacat]. Or, astfel cum însăși Comisia recunoaște, aceste dispoziții nu urmăresc să creeze obligații pentru terți. De altfel, prin faptul de a susține că regulamentul atacat nu este un regulament în sensul articolului 161 EA, ci un regulament *sui generis*, care urmărește să creeze obligații numai în privința sa, însăși Comisia admite că forma unui regulament, astfel cum este prevăzut de articolul 161 EA, nu era necesară pentru adoptarea dispozițiilor din regulamentul atacat. Prin urmare, adoptarea acestor dispoziții sub forma unui regulament nu poate fi considerată necesară pentru punerea în aplicare corectă a dispozițiilor articolelor 41 EA-44 EA și a Regulamentului nr. 2587/1999.

45 În sfârșit, Tribunalul consideră că trebuie respins argumentul Comisiei potrivit căruia, în temeiul principiului paralelismului formelor, alegerea formei de reglementare se impune pentru modificarea unui regulament existent în același domeniu. Într-adevăr, conform unei jurisprudențe constante, o simplă practică nu poate avea întâietate față de normele din tratat și nu poate modifica repartizarea competențelor între instituții (Hotărârea Curții din 23 februarie 1988, Regatul Unit/Consiliul, 68/86, Rec., p. 855, punctul 24, și Hotărârea Curții din 9 august 1994, Franța/Comisia, citată anterior, punctul 36).

46 Astfel, din conținutul dispozițiilor atacate nu reiese că adoptarea acestora sub forma unui regulament în sensul articolului 161 EA era necesară în scopul de a garanta punerea în aplicare corectă a articolelor 41 EA-44 EA și a Regulamentului nr. 2587/1999.

47 Or, normele referitoare la principiul atribuirii de competențe trebuie aplicat în mod strict (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 7 iulie 1992, Parlamentul European/Consiliul, C-295/90, Rec., p. I-4193, punctele 11-20, și Hotărârea din 9 august 1994, Franța/Comisia, citată anterior, punctele 34-42). Alegând un regulament, deși nicio dispoziție de drept comunitar nu îi conferea în mod explicit competența, pentru a adopta măsurile de organizare a procedurii de examinare a proiectelor de investiții nucleare care nu necesitau utilizarea unui instrument normativ obligatoriu în toate elementele sale și de aplicabilitate directă în toate statele membre, Comisia a încălcat normele de competență din Tratatul CEEA, creând un risc de confuzie prejudiciabil pentru securitatea juridică în ceea ce privește efectele juridice ale acestui act pentru terți.

48 În plus, principiul securității juridice constituie un principiu fundamental de drept comunitar care impune în special ca o reglementare să fie clară și exactă pentru ca justițiabilii să își poată cunoaște fără ambiguitate drepturile și obligațiile și să ia decizii în consecință (Hotărârea Curții din 9 iulie 1981, Gondrand Frères și Garancini, 169/80, Rec., p. 1931, și Hotărârea Curții din 13 februarie 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Rec., p. I-431, punctul 27).

49 Astfel, din moment ce un anumit grad de incertitudine în ceea ce privește sensul și domeniul de aplicare a unei norme de drept este inerent acesteia, trebuie să se examineze dacă actul juridic în cauză suferă de ambiguitate astfel încât ar constitui un obstacol pentru posibilitatea ca statul reclamant sau investitorii să exprime cu suficientă certitudine eventuale îndoieli privind domeniul de aplicare sau sensul actului atacat (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 14 aprilie 2005, Belgia/Comisia, C-110/03, Rec., p. I-2801, punctul 31).

50 În speță, deși Comisia menționează că nu dorește să impună obligații terților, forma de reglementare creează o ambiguitate certă cu privire la domeniul de aplicare al dispozițiilor în cauză. Or, principiul securității juridice presupune ca domeniul de aplicare al unui act comunitar să poată fi evaluat cu suficientă certitudine și, astfel cum Curtea a statuat în mai multe rânduri, legislația comunitară trebuie să fie clară,

iar aplicarea acesteia previzibilă pentru toți cei care sunt vizați (Hotărârea Curții din 16 iunie 1993, Franța/Comisia, citată anterior, punctul 26). În speță, forma de reglementare lasă să se presupună prezența unor efecte obligatorii pentru terți și ar fi contrar principiului securității juridice că operatorii trebuie să facă o analiză detaliată a termenilor dispozițiilor în cauză pentru a putea determina domeniul real de aplicare a acestora.

51 Un act comunitar trebuie să respecte nu numai procedurile necesare prevăzute pentru adoptarea acestuia ci și cerințele esențiale cu privire la formă, în măsura în care urmărește să producă efecte juridice (a se vedea în acest sens Concluziile avocatului general Tesauro prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Curții din 20 martie 1997, Franța/Comisia, C-57/95, Rec., p. I-1627, I-1629, punctele 15 și 22).

52 Având în vedere toate cele de mai sus, trebuie concluzionat că, pentru adoptarea regulamentului atacat, Comisia nu avea competență, nici explicită, nici implicită.

53 Prin urmare, trebuie admis primul motiv, întemeiat pe lipsa de competență a Comisiei pentru a adopta regulamentul atacat.

54 În consecință, fără a fi necesar să se analizeze celelalte motive invocate de reclamantă, se impune anularea regulamentului atacat.

Cu privire la cheltuielile de judecată

55 Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Comisia a căzut în pretenții, se impune obligarea acesteia la plata cheltuielilor de judecată, conform concluziilor reclamantei.

56 Prin aplicarea articolului 87 alineatul (4) din Regulamentul de procedură, Republica Federală Germania și Regatul Belgiei, care au intervenit în susținerea concluziilor reclamantei, vor suporta propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera întâi extinsă)

declară și hotărăște:

1) **Anulează Regulamentul (Euratom) nr. 1352/2003 al Comisiei din 23 iulie 2003 de modificare a Regulamentului (CE) nr. 1209/2000 de definire a procedurilor de efectuare a comunicărilor prevăzute la articolul 41 din Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice.**

2) **Obligă Comisia la plata cheltuielilor de judecată efectuate de Republica Franceză.**

3) **Republica Federală Germania și Regatul Belgiei suportă propriile cheltuieli de judecată.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Prek Ciucă

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 17 septembrie 2007.

Grefier Președinte

E. Coulon J. D. Cooke