

ROZSUDEK SOUDU (prvního rozšířeného senátu)

17. září 2007*

Ve věci T-240/04,

Francouzská republika, původně zastoupená F. Alabrunem, G. de Berguesem, C. Lemairem a E. Puisaisem, poté G. de Berguesem a S. Gasri, jako zmocněnci,

žalobkyně,

podporovaná

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou C.D. Quassowskim a A. Tiemann, jako zmocněnci,

a

* Jednací jazyk: francouzština.

Belgickým královstvím, původně zastoupeným D. Haven, poté M. Wimmerem, a konečně A. Hubert, jako zmocněnci, ve spolupráci s J.-F. De Bockem, advokátem,

vedlejšími účastníky řízení,

proti

Komisi Evropských společenství, zastoupené M. Patakia, jako zmocněnkyní,

žalované,

jejímž předmětem je zrušení nařízení Komise (Euratom) č. 1352/2003 ze dne 23. července 2003, kterým se mění nařízení (ES) č. 1209/2000, kterým se vymezují postupy provádění sdělení stanoveného v článku 41 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. L 192, s. 15; Zvl. vyd. 12/02, s. 252),

SOD PRVNÍHO STUPNĚ
EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (první rozšířený senát),

ve složení J. D. Cooke, předseda, R. García-Valdecasas, I. Labucka, M. Prek a V. Ciucă, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: K. Pocheć, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 16. května 2007,

vydává tento

Rozsudek

Právní rámec

¹ Článek 41 AE uvádí:

„Osoby a podniky působící v průmyslových odvětvích vyjmenovaných v příloze II této smlouvy jsou povinny sdělit Komisi investiční záměry pro nová zařízení, jakož i pro náhrady nebo přeměny stávajících zařízení, které odpovídají typem a rozsahem požadavkům stanoveným Radou na návrh Komise.

Seznam výše uvedených průmyslových odvětví může Rada měnit kvalifikovanou většinou na návrh Komise, která si předem vyžádá stanovisko Hospodářského a sociálního výboru.“

2 Podle článku 42 AE:

„Záměry uvedené v článku 41 musí být sděleny Komisi a pro informaci zúčastněným členským státům nejpozději tři měsíce před uzavřením prvních smluv s dodavateli nebo tři měsíce před zahájením prací, pokud mají být provedeny vlastními prostředky podniku.

Rada může na návrh Komise tuto lhůtu změnit.“

3 Článek 43 AE stanoví:

„Komise projedná s osobami nebo podniky všechny stránky investičních záměrů spojené s cíli této smlouvy.

Komise sdělí svůj názor zúčastněnému členskému státu.“

4 Podle článku 44 AE:

„Komise může se souhlasem členských států, osob a podniků zveřejnit investiční záměry, které jí byly sděleny“.

5 Podle článku 124 AE:

„K zajištění rozvoje jaderné energie ve Společenství Komise:

- dbá na provádění této smlouvy, jakož i aktů přijatých orgány Společenství na jejím základě;
- vydává doporučení nebo zaujímá stanoviska v oblastech, které jsou předmětem této smlouvy, jestliže tak tato smlouva výslovně stanoví nebo jestliže to Komise považuje za nutné;
- má vlastní rozhodovací pravomoc a podílí se na tvorbě aktů Rady a Shromáždění za podmínek stanovených touto smlouvou;
- vykonává pravomoci k provádění předpisů vydaných Radou, které na ni Rada přenese.“

6 Podle článku 161 AE:

„Ke splnění svých úkolů a za podmínek stanovených v této smlouvě Rada a Komise vydávají nařízení, směrnice, přijímají rozhodnutí a vydávají doporučení nebo zaujímají stanoviska.

Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

[...]"

7 Podle článku 203 AE:

„Ukáže-li se, že k dosažení některého z cílů Společenství je nezbytná určitá činnost Společenství, a tato smlouva mu k tomu neposkytuje nezbytné pravomoci, přijme Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně vhodná opatření.“

8 Nařízení Komise (Euratom) č. 1352/2003 ze dne 23. července 2003, kterým se mění nařízení (ES) č. 1209/2000, kterým se vymezují postupy provádění sdělení stanoveného v článku 41 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. L 192, s. 15; Zvl. vyd. 12/02, s. 252, dále jen „napadené nařízení“), uvádí ve svém bodě 1 odůvodnění, že pro zvýšení průhlednosti a právní jistoty je nutné posílit existující pravidla a formalizovat praxi používanou Komisí při projednávání a posuzování investičních záměrů spojených s cíli Smlouvy o ESAE. Jako svá právní východiska uvádí jednak články 41 AE až 44 AE, a jednak nařízení Rady (Euratom) č. 2587/1999 ze dne 2. prosince 1999, kterým se vymezují investiční záměry, které se mají sdělovat Komisi v souladu s článkem 41 AE (Úř. věst. L 315, s. 1; Zvl. vyd. 12/02, s. 90).

9 Článkem 1 odst. 3 napadeného nařízení byly do nařízení Komise (ES) č. 1209/2000 ze dne 8. června 2000, kterým se vymezují postupy provádění sdělení stanoveného

v článku 41 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. L 138, s. 12; Zvl. vyd. 12/02, s. 93) vloženy zejména články 3a, 3b, 3c, 3d a 3e, které znějí:

„Článek 3a

1. Komise posoudí sdělení ihned po jeho obdržení. Svůj názor vyjádří v doporučení.
2. Dojde-li Komise po posouzení k názoru, že sdělený investiční projekt nezbuzuje žádné pochybnosti, pokud jde o cíle a soulad se Smlouvou o [ESAE], vezme jej na vědomí a vyjádří svůj názor v doporučení, které sdělí dotyčným osobám, podnikům a členským státům.
3. Dojde-li Komise po posouzení k názoru, že sdělený investiční projekt vzbuzuje pochybnosti, pokud jde o cíle a soulad se Smlouvou o [ESAE], zahájí podrobné zkoumání, aby mohla dále podrobně projednat všechna hlediska investičního projektu týkající se cílů Smlouvy o [ESAE].
4. Doporučení v souladu s odstavcem 2 a zahájení podrobného zkoumání podle odstavce 3 musí být provedeno do dvou měsíců. Tato lhůta započne dnem po obdržení úplného sdělení, které je v souladu s tímto nařízením a nařízením [...] č. 2587/1999. Sdělení se považuje za úplné, nevyžádá-li si Komise do dvou měsíců po jeho obdržení nebo po obdržení dodatečných informací, jež si vyžádala, žádné další informace.

5. Pokud Komise nepřijme doporučení podle odstavce 2, ani nerozhodne ve lhůtě stanovené v odstavci 4, má se za to, že investiční projekt je v souladu s cíli a ustanoveními Smlouvy o [ESAE].

Článek 3b

1. Domnívá-li se Komise, že informace týkající se sděleného investičního projektu, které dotyčná osoba nebo podnik poskytl, nejsou úplné, vyžádá si všechny potřebné informace. Odpoví-li dotyčná osoba nebo podnik na takový požadavek, vyzoomí Komise zmíněnou osobu nebo podnik o obdržení odpovědi.

2. Pokud dotyčná osoba nebo podnik neposkytne požadované informace v předepsané lhůtě stanovené Komisí, nebo poskytne-li informace neúplné, zašle Komise upomínku a povolí vhodnou dodatečnou lhůtu, během níž je třeba informace dodat.

Článek 3c

1. Při zahájení podrobného zkoumání shrne Komise významné faktické a právní otázky a předloží předběžné zhodnocení investičního projektu ve vztahu k ustanovením a cílům Smlouvy o [ESAE] a nařízení [...] č. 2587/1999. Komise vyzve dotyčné osoby nebo podniky, aby předložily připomínky a dále jednaly s Komisí ve stanovené lhůtě, která obvykle nepřesáhne dva měsíce.

2. Dotyčným osobám nebo podnikům se doporučuje, aby investiční projekt neuskutečňovaly, dokud Komise nevydá své doporučení o uvedeném projektu nebo dokud není projekt považován za splňující cíle a ustanovení Smlouvy o [ESAE] podle čl. 3a odst. 5.

Článek 3d

1. Pokud Komise po projednání nebo úpravě provedené dotyčnou osobou nebo podnikem dojde k názoru, že investiční projekt splňuje cíle a ustanovení Smlouvy o [ESAE], vezme jej na vědomí formou doporučení sděleného dotyčným osobám, podnikům a členskému státu.

2. Pokud Komise po projednání nebo úpravě provedené dotyčnou osobou nebo podnikem dojde k názoru, že investiční projekt nespĺňuje cíle a ustanovení Smlouvy o [ESAE], vyjádří svůj názor formou doporučení, které sdělí dotyčným osobám, podnikům a členskému státu.

3. Názory podle odstavců 1 a 2 je nutno vyjádřit, jakmile jsou odstraněny pochybnosti uvedené v čl. 3a odst. 3. Komise se vynasnaží přijmout doporučení do šesti měsíců od zahájení podrobného zkoumání.

4. Jakmile uplyne lhůta uvedená v odstavci 3 a požádá-li o to dotyčná osoba nebo podnik, přijme Komise do dvou měsíců doporučení na základě informací, jež má k dispozici.

Článek 3e

Po přijetí doporučení o dotyčném investičním projektu Komise sleduje, případně s dotyčnými osobami nebo podniky projedná, konkrétní opatření, jež byla provedena nebo jež se mají provést podle doporučení Komise.“

- 10 Článkem 1 odst. 4 napadeného nařízení byly vloženy do nařízení č. 1209/2000 články 4a až 4b, které znějí:

„Článek 4a

Komise předá osobám nebo podnikům, které sdělily investiční projekt, případné připomínky nebo stanoviska, které třetí osoby k projektu poskytly a které ovlivní doporučení Komise.

Článek 4b

1. Se souhlasem dotyčných členských států, osob a podniků zveřejní Komise veškeré investiční projekty, jež jí byly sděleny, jakož i doporučení vydaná v souladu s tímto nařízením.

2. Komise zveřejní výroční zprávu, v níž uvede, jak jsou její doporučení prováděna, jakož i konkrétní opatření přijatá dotyčnými osobami a podniky jako odpověď na názor Komise.

Tato zpráva bude podle potřeby dodržovat pravidla o zachování služebního tajemství, pokud nebyl dán s konečnou platností souhlas podle článku 44 Smlouvy o [ESAE].“

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

- 11 Návrhem došlým kanceláři Soudního dvora dne 24. října 2003 podala Francouzská republika projednávanou žalobu. Usnesením ze dne 8. června 2004 Soudní dvůr postoupil věc Soudu.
- 12 Dne 2. ledna 2004 podala Spolková republika Německo návrh na vstoupení do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání žalobkyně. Usnesením ze dne 24. března 2004 povolil předseda Soudního dvora toto vedlejší účastenství. Spolková republika Německo předložila svůj spis vedlejšího účastníka dne 8. června 2004.
- 13 Dne 9. června podalo Belgické království návrh na vstoupení do řízení jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání žalobkyně. Usnesením ze dne 8. listopadu 2004 povolil předseda prvního senátu Soudu toto vedlejší účastenství a povolil Belgickému království vyjádřit se během ústní části řízení na základě čl. 116 odst. 6 jednacího řádu Soudu.

14 V rámci organizačních procesních opatření Soud vyzval Komisi, aby předložila některé dokumenty a odpověděla na některé otázky. Komise této žádosti vyhověla.

15 Na základě zprávy soudce zpravodaje rozhodl Soud (první rozšířený senát) zahájit ústní část řízení.

16 Řeči a odpovědi účastníků řízení na otázky Soudu byly vyslechnuty na jednání dne 16. května 2007.

17 Žalobkyně navrhuje, aby Soud:

— zrušil napadené nařízení;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

18 Spolková republika Německo, která vstoupila do řízení jako vedlejší účastník na podporu žalobkyně, navrhuje, aby Soud:

— zrušil napadené nařízení;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

19 Komise navrhuje, aby Soud:

— zamítl žalobu na neplatnost jako neopodstatněnou;

— uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

K věci samé

20 Na podporu své žaloby vznáší žalobkyně šest žalobních důvodů, které vycházejí z nedostatku pravomoci Komise k přijetí napadeného nařízení, z porušení článků 42 AE až 44 AE, jakož i čl. 194 odst. 1 AE a konečně z porušení zásady právní jistoty.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nedostatku pravomoci Komise k přijetí napadeného nařízení

Argumenty účastníků řízení

21 Žalobkyně uplatňuje, že ani články 41 AE až 44 AE, ani nařízení č. 2587/1999 nepředstavují právní základ, který umožňuje Komisi přijmout napadené nařízení, jelikož jí nesvěřují ani prováděcí pravomoc, ani zmocnění k přijetí nařízení. Podle zásady

svěřených pravomocí přitom Komise mohla přijmout napadené nařízení pouze tehdy, pokud byla taková pravomoc výslovně stanovena.

- 22 Skutečnost, že napadené nařízení není prvním nařízením, které Komise přijala za účelem vymezení postupů provádění sdělení stanovených v článku 41 AE, není relevantní, jelikož z judikatury vyplývá, že přijetí nařízení jako pouhé praxi nelze dávat přednost před ustanoveními Smlouvy (rozsudek Soudního dvora ze dne 9. srpna 1994, Francie v. Komise, C-327/91, Recueil, s. I-3641).
- 23 Krom toho, ačkoli žalobkyně nepochybně nezpochybnuje pravomoc Komise upravit vlastní vnitřní organizaci podle druhého pododstavce článku 131 AE, uplatňuje, že přijetí nařízení přesahuje tuto pravomoc upravit vlastní vnitřní organizaci, jelikož vzhledem k tomu, že je obecně závazné v celém rozsahu, nelze nařízení použít jako nástroj vnitřní organizace orgánu. Zásada správní autonomie Komisi umožňuje vydávat pokyny nebo prováděcí ustanovení určené svým zaměstnancům, aby upravila vnitřní správní fungování orgánu, avšak neumožňuje, aby se obracela na osoby a podniky mimo správní složky, což je však případ napadeného nařízení.
- 24 Žalobkyně rovněž zpochybnuje argument Komise, že napadené nařízení není nařízením podle článku 161 AE, avšak nařízením *sui generis* v rozsahu, v němž ukládá povinnosti pouze Komisi, a nikoli třetím osobám mimo tento orgán, jelikož taková kategorie nařízení, odlišná od kategorie nařízení stanovených článkem 161 AE, není v žádném případě Smlouvou o ESAE upravena. Žalobkyně má každopádně za to, že tím, že závěrečná ustanovení napadeného nařízení výslovně uvádějí, že toto nařízení je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech, stanoví samotné vlastnosti nařízení, jak jej vymezuje článek 161 AE.

- 25 Konečně argument Komise, že pouze právně závazný nástroj, jako je nařízení, může třetím osobám zajistit nezbytnou právní jistotu a transparentnost, pokud jde o dodržování procesních povinností, které si Komise sama stanoví, musí být odmítnut. Pokud se totiž Komise domnívala, že takové nařízení bylo nezbytné, měla v tomto smyslu předložit Radě návrh, jelikož i když ve Smlouvě o ESAE neexistoval zvláštní právní základ, postup podle článku 203 AE byl nadále možný. Přijetí pokynů by krom toho stačilo k tomu, aby Komisi umožnilo dosáhnout tohoto cíle právní jistoty, jelikož Komise se nemůže podle judikatury odklonit od pravidel, která si stanovila.
- 26 Spolková republika Německo a Belgické království podporují argumentaci žalobkyně a Spolková republika Německo krom toho uvádí jednak to, že napadené nařízení porušilo zásadu, podle které odpovědnost za bezpečnost atomových zařízení přísluší členským státům, a jednak to, že pravomoc Komise k přijetí napadeného nařízení se nemůže opírat o zásadu správní autonomie, která Komisi neumožňuje přijmout prováděcí ustanovení, která jsou určena osobám a podnikům mimo její správní složky.
- 27 Komise odpovídá, že jednala v rámci úkolů a pravomocí, které jí byly uděleny Smlouvou o ESAE. Články 41 AE až 44 AE totiž obsahují procesní pravidla, jejichž účelem je zajistit sdělení investičních projektů, jejich zkoumání a jednání o nich, a svěřuje tak Komisi pravomoc jednat přímo s podniky. I když Smlouva o ESAE neupřesňuje podle Komise přesné postupy, které je třeba dodržet, ponechává jí nicméně prostor nezbytný pro podniknutí kroků v této oblasti. V důsledku toho přijetím napadeného nařízení Komise nepřekročila pravomoc, která jí byla svěřena Smlouvou o ESAE. V rámci její povinnosti stanovit vlastní vnitřní organizaci jí přísluší přijímat organizační procesní opatření pro zkoumání investičních projektů obsažená v napadeném rozhodnutí. Přijatá forma nařízení umožňuje zajistit vysoký stupeň právní jistoty pro třetí osoby tím, že propůjčuje povinností, které si Komise stanoví, značnou právní sílu.

28 Jelikož napadené nařízení ukládá povinnosti pouze Komisi, a nikoli třetím osobám, není ostatně nařízením ve smyslu článku 161 AE, avšak nařízením *sui generis*. Podle rozsudku Soudního dvora ze dne 13. prosince 1989, Grimaldi (C-322/88, Recueil, s. 4407), totiž povahu napadeného nařízení nedefinuje jeho název nebo forma, avšak obsah jeho ustanovení. Napadené nařízení přitom sice má formu nařízení, aby byly posíleny povinnosti, které si Komise ukládá stanovením postupů, které umožňují použít účinněji ustanovení článků 41 AE až 44 AE a nařízení č. 2587/1999, avšak neukládá povinnosti třetím osobám, a není tedy nařízením ve smyslu článku 161 AE. V důsledku toho má Komise za to, že skutečnost, že ustanovení, která jsou uvedena v právních východiscích napadeného nařízení, nestanoví, že Komise může přijmout nařízení podle článku 161 AE, není relevantní, pokud jde o její pravomoc k přijetí napadeného rozhodnutí.

29 Krom toho pro přijetí ustanovení, která jsou uvedena v napadeném nařízení, je volba formy nařízení jediná možná za účelem dodržení souběžnosti forem, jelikož napadené nařízení mění dřívější nařízení, totiž nařízení č. 1209/2000.

Závěry Soudu

30 Úvodem je třeba připomenout, že podle článku 146 AE přezkoumává soud Společenství legalitu aktů Rady a Komise, s výjimkou doporučení nebo stanovisek. Tento článek je podobný článku 230 ES a musí být vykládán obdobně (stanovisko generálního advokáta Jacobse předcházející rozsudku Soudního dvora ze dne 10. prosince 2002, Komise v. Rada, C-29/99, Recueil, s. I-11221, I-11225, viz rovněž v tomto smyslu usnesení předsedy Soudu ze dne 22. prosince 1995, Danielsson a další v. Komise, T-219/95 R, Recueil, s. II-3051, body 61 až 76, a obdobně rozsudek Soudu ze dne 25. února 1997, Kernkraftwerke Lippe-Ems v. Komise, T-149/94 a T-181/94,

Recueil, s. II-161, body 46 a 47). Pokud jde o přezkum legality nařízení v rámci Smlouvy o ESAE, je tedy třeba použít judikaturu rozvinutou v rámci Smlouvy o ES, ledaže v této oblasti neexistují zvláštní pravidla nebo pravidla, jejichž struktura se liší od obecné systematiky a ducha Smlouvy o ES.

31 Podle článku 3 AE jedná podle zásady svěřených pravomocí každý orgán v mezích působnosti, kterou mu svěřuje smlouva o ESAE. Dodržování zásady právní jistoty totiž vyžaduje, aby závazná povaha jakéhokoliv aktu, který směřuje k založení právních účinků, byla odvozena z ustanovení práva Společenství, které stanoví právní formu aktu a které v něm musí být výslovně uvedeno jako právní základ (viz ohledně rozsahu působnosti Smlouvy o ES, rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 1993, Francie v. Komise, C-325/91, Recueil, s. I-3283, bod 26). Při stanovení podmínek, za kterých může být akt přijat, musí být náležitě zohledněno rozdělení pravomocí a rovnováha, které byly stanoveny smlouvami (viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 23. března 2004, Francie v. Komise, C-233/02, Recueil, s. I-2759, bod 40).

32 Je přitom třeba konstatovat, že ani z ustanovení článků 41 AE až 44 AE, ani z ustanovení nařízení č. 2587/1999, která napadené nařízení uvádí jako svůj právní základ, nevyplývá, že Komise disponuje výslovně upravenou pravomocí k přijetí takového nařízení.

33 Články 41 AE až 44 AE totiž nestanovují normotvornou pravomoc Komise, která se týká postupu zkoumání investičních projektů. Stejně tak nařízení č. 2587/1999, které Komise kvalifikuje jako „základní nařízení“ napadeného nařízení, neobsahuje žádné ustanovení, které Komisi výslovně zmocňuje přijmout nařízení za účelem jeho provádění. Komise samotná ostatně nepochybně, že žádný z právních základů, které jsou uvedeny v napadeném nařízení, ji k přijetí takového nařízení výslovně nezmocňuje.

- 34 Jak žalobkyně správně zdůrazňuje, při neexistenci zvláštního ustanovení, které by Komisi zmocňovalo k přijetí nařízení, Komise měla, pokud se ukázalo, že přijetí takového aktu je nezbytné, použít postup stanovený článkem 203 AE, tj. předložit návrh Radě, která by mohla přijmout jednomyslně takové nařízení po konzultaci s Evropským parlamentem.
- 35 Uplatněním argumentu, že přijetím napadeného nařízení nepřekročila pravomoci, které jí svěřují články 41 AE až 44 AE, Komise tvrdí, že články 41 AE až 44 AE jí ve skutečnosti svěřily pravomoc k přijetí dotčených opatření. Jelikož v tomto ohledu z žádného právního základu uvedeného v napadeném rozhodnutí nevyplývá, že Komise byla k přijetí takového nařízení výslovně zmocněna, je třeba přezkoumat, zda Komise měla implicitní pravomoc k přijetí tohoto nařízení, a tedy zda toto nařízení bylo skutečně nezbytné k tomu, aby článkům 41 AE až 44 AE a nařízení č. 2587/1999 zajistilo užitečný účinek.
- 36 Soudní dvůr totiž uznal, že pravomoci, které nejsou výslovně upraveny v ustanoveních smluv, mohou být uplatněny, pokud jsou nezbytné k dosažení cílů, které uvedené smlouvy stanovují (viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 31. března 1971, Komise v. Rada, 22/70, Recueil, s. 263, bod 28). Pověří-li článek Smlouvy o ESAE Komisi zvláštním a přesným úkolem, je třeba připustit, že ji sám konkludentně svěřuje pravomoci, které jsou nezbytné ke splnění tohoto úkolu, neboť jinak by toto ustanovení Smlouvy o ESAE bylo zbaveno veškerého užitečného účinku (viz obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 9. července 1987, Německo a další v. Komise, 281/85, 283/85 až 285/85 a 287/85, Recueil, s. 3203, bod 28). Je tedy namístě uznat, že pravidla stanovená Smlouvou předpokládají, že lze přijmout normy, bez nichž by tato pravidla nemohla být účinně nebo přiměřeně použita. Ustanovení Smlouvy o ESAE, která se týkají normativních pravomocí orgánů, je tedy třeba vykládat ve světle obecné systematiky této smlouvy (viz ohledně rozsahu působnosti Smlouvy o ESAE, rozsudek Soudního dvora ze dne 15. července 1960, Nizozemsko v. Vysoký úřad, 25/59, Recueil, s. 723, 757 až 760).

- 37 Existence implicitní normotvorné pravomoci, která představuje výjimku ze zásady svěřených pravomocí stanovené čl. 3 odst. 1 AE, musí být posuzována restriktivně. Takové implicitní pravomoci jsou judikaturou uznány pouze výjimečně, a aby byly uznány, musí být nezbytné pro zajištění užitečného účinku ustanovení Smlouvy nebo dotčeného základního nařízení (viz v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Komise v. Rada, bod 28; Německo a další v. Komise, bod 28, a rozsudek Soudního dvora ze dne 17. října 1995, Nizozemsko v. Komise, C-478/93, Recueil, s. I-3081, bod 32).
- 38 Tato podmínka nezbytnosti musí být splněna nejen tehdy, jde-li o hmotná ustanovení nařízení, ale i tehdy, jde-li o jeho formu a závaznou povahu.
- 39 Aby bylo možné mít za to, že Komise byla konkludentně zmocněna k přijetí napadeného nařízení, je třeba nejen toho, aby pro správné provádění článků 41 AE až 44 AE a nařízení č. 2587/1999 bylo nezbytné, aby Komise mohla přijmout opatření, která upravují podrobnosti postupu zkoumání investičních projektů, které jí byly sděleny, tak jak jsou stanovena napadeným nařízením, ale rovněž toho, aby bylo nezbytné přijetí takových opatření ve formě nařízení, které je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.
- 40 Argumenty, které Komise předložila ohledně nezbytnosti přijetí opatření, však nejsou přesvědčující ani pokud jde o jejich podstatu, ani pokud jde o jejich formu.
- 41 Co se týče jejich podstaty, nařízení č. 2587/1999 totiž pouze definuje investiční projekty, které je třeba sdělit Komisi v souladu s článkem 41 AE, a netýká se vůbec pozdějšího procesu jednání s Komisí ohledně těchto projektů. Nemůže tedy svěřovat Komisi implicitní pravomoc k přijetí napadeného rozhodnutí. Stejně tak ustanovení

napadeného nařízení nelze považovat za nezbytná k tomu, aby zajistila ustanovením článků 41 AE až 44 AE užitečný účinek. Komise sice musí, jak uvádí, organizovat proces sdělení investičních projektů, jejich zkoumání a jednání o nich, který stanovují články 41 AE až 44 AE. Soud má však za to, že pro zajištění užitečného účinku těmito článkům Smlouvy o ESAE nebylo nezbytné svěřit Komisi pravomoc doporučit pozastavení investičních projektů před tím, než ukončí jejich zkoumání, jak stanovuje čl. 3c odst. 2 nařízení č. 1209/2000 vložený napadeným nařízením, jelikož takové pozastavení není vůbec Smlouvou o ESAE upraveno. Stejně tak skutečnost, že Komise si ukládá povinnost, podle článku 4b nařízení č. 1209/2000 tak, jak je stanoven napadeným nařízením, provést zveřejnění veškerých investičních projektů, jež jí byly sděleny, nelze považovat za nezbytnou pro správné provádění článku 44 AE, který již sám stanoví takovou možnost zveřejnění, aniž by bylo závazné.

42 Krom toho a především je namístě se domnívat, že pro přijetí takových ustanovení upravujících podrobně postup zkoumání investičních projektů Komisí, jako jsou ustanovení napadeného nařízení, nebylo nutné zvolit formu nařízení. Pouhá vnitřní organizační opatření by totiž postačovala k dosažení cílů, kterých Komise podle jejího vlastního vyjádření zamýšlela dosáhnout. Argument Komise, podle něhož forma nařízení umožňuje zajistit co největší transparentnost a právní jistotu pro třetí osoby, pokud jde o dodržování pravidel, které si sama stanoví, musí být tedy odmítnut. Jak totiž Komise sama připouští, musí dodržovat pravidla, která si sama stanovila (rozsudek Soudu ze dne 9. července 2003, Archer Daniels Midland a Archer Daniels Midland Ingredients v. Komise, T-224/00, Recueil, s. II-2597, bod 182). Pouhé pokyny nebo pouhé sdělení, jejichž dodržování orgánem, který je přijal, mohou kontrolovat soudy Společenství, by tak byly mohly stačit k zaručení nezbytné transparentnosti a právní jistoty, pokud jde o dodržování závazků, které si Komise zamýšlela stanovit.

43 Napadené nařízení nelze považovat za jakýsi druh vnitřního řádu nebo za nařízení *sui generis*, které se dotýká pouze vnitřní organizace práce Komise. Takové

akty nemohou mít právní účinky vůči třetím osobám. Do této kategorie náleží akty Komise, které buď nemají právní účinky, nebo mají právní účinky pouze uvnitř Komise, pokud jde o organizaci její práce, a vztahují se na ně ověřovací postupy, které jsou stanoveny jejím vnitřním řádem (viz v tomto smyslu usnesení předsedy Soudu ze dne 15. ledna 2001, Stauner a další v. Parlament a Komise, T-236/00 R, Recueil, s. II-15, bod 43).

44 Je přitom nutné konstatovat, že napadené nařízení zavádí v každém případě ustanovení, která se nejen týkají vlastní vnitřní organizace Komise, ale i mají účinky vůči třetím osobám (viz zejména čl. 3c odst. 2 nebo článek 4b nařízení č. 1209/1999 vložené napadeným nařízením). Jak přitom Komise sama uznala, cílem těchto ustanovení není zakládat povinnosti pro třetí osoby. Ostatně tvrzením, že napadené nařízení není nařízením ve smyslu článku 161 AE, avšak nařízením *sui generis*, jehož cílem je zakládat povinnosti pouze vůči ní, Komise sama uznává, že forma nařízení tak, jak je stanovuje článek 161 AE, nebyla nezbytná pro přijetí ustanovení napadeného nařízení. Přijetí těchto ustanovení ve formě nařízení tedy nelze považovat za nezbytné pro správné provádění ustanovení článků 41 AE až 44 AE a nařízení č. 2578/1999.

45 Soud má konečně za to, že je nutno odmítnout argument Komise, že podle zásady souběžnosti forem je volba formy nařízení jediná možná pro změnu nařízení, které existuje ve stejné oblasti. Podle ustálené judikatury totiž nelze dávat přednost pouhé praxi před ustanoveními Smlouvy a tato praxe nemůže měnit rozdělení pravomocí mezi orgány (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 23. února 1988, Spojené království v. Rada, 68/86, Recueil, s. 855, bod 24, a výše uvedený rozsudek ze dne 9. srpna 1994, Francie v. Komise, bod 36).

46 Z obsahu napadených ustanovení tedy nevyplývá, že jejich přijetí ve formě nařízení podle článku 161 AE bylo nezbytné pro to, aby bylo zajištěno správné provádění článků 41 AE až 44 AE a nařízení č. 2587/1999.

- 47 Pravidla týkající se zásady svěřených pravomocí přitom musí být používána restriktivně (viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 7. července 1992, *Parlament v. Rada*, C-295/90, *Recueil*, s. I-4193, body 11 až 20, a výše uvedený rozsudek ze dne 9. srpna 1994, *Francie v. Komise*, body 34 až 42). Tím, že se Komise rozhodla pro nařízení, zatímco žádné ustanovení práva Společenství jí k tomu výslovně nesvěřilo pravomoc, k přijetí organizačních opatření pro postup zkoumání investičních projektů v oblasti jaderné energie nevyžadujících použití normativního nástroje, který je závazný v celém rozsahu a přímo použitelný ve všech členských státech, porušila pravidla týkající se pravomocí stanovená Smlouvou o ESAE, což vedlo k riziku zmatečnosti ohrožující právní jistotu, pokud jde o právní dosah tohoto aktu pro třetí osoby.
- 48 Krom toho zásada právní jistoty je základní zásadou práva Společenství, která vyžaduje zejména, aby právní úprava byla jasná a přesná tak, aby procesní subjekty mohly jednoznačně rozpoznat svá práva a povinnosti a postupovat podle toho (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 9. července 1981, *Gondrand Frères a Garancini*, 169/80, *Recueil*, s. 1931, a ze dne 13. února 1996, *Van Es Douane Agenten*, C-143/93, *Recueil*, s. I-431, bod 27).
- 49 Jelikož každé právní normě je vlastní určitý stupeň nejistoty, pokud jde o její smysl a působnost, je třeba posoudit, zda dotčený právní akt je stížen nejednoznačností, která by bránila tomu, aby žalující členský stát nebo investoři mohli s dostatečnou jistotou odstranit případné pochybnosti o působnosti nebo smyslu napadeného nařízení (viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 14. dubna 2005, *Belgie v. Komise*, C-110/03, *Sb. rozh.* s. I-2801, bod 31).
- 50 V situaci, kdy Komise uvádí, že nezamýšlela ukládat povinnosti třetím osobám, způsobuje forma nařízení v projednávaném případě s určitostí nejednoznačnost, pokud jde o působnost dotčených ustanovení. Zásada právní jistoty přitom předpokládá, že působnost aktu Společenství lze posoudit s dostatečnou jistotou, a jak Soudní dvůr opakovaně rozhodl, právní předpisy Společenství musí být určité

a jejich použití předvídatelné pro všechny subjekty, kterých se dotýkají (výše uvedený rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 1993, Francie v. Komise, bod 26). V projednávaném případě forma nařízení naznačuje existenci závazných účinků pro třetí osoby a bylo by v rozporu se zásadou právní jistoty, aby hospodářské subjekty musely pro určení skutečného dosahu dotčených ustanovení provádět důkladnou analýzu jejich znění.

51 Akt Společenství musí respektovat nejen nezbytné postupy, které jsou stanoveny pro jeho přijetí, ale i požadavky ohledně podstatných formálních náležitostí, má-li mít právní účinky (viz v tomto smyslu stanovisko generálního advokáta Tesaura k rozsudku Soudního dvora ze dne 20. března 1997, Francie v. Komise, C-57/95, Recueil, s. I-1627, I-1629, body 15 a 22).

52 S ohledem na výše uvedené je namístě dospět k závěru, že Komise neměla ani explicitní, ani implicitní pravomoc k přijetí napadeného nařízení.

53 Je tedy namístě přijmout první žalobní důvod, vycházející z nedostatku pravomoci Komise k přijetí napadeného nařízení.

54 V důsledku toho, aniž by bylo nezbytné přezkoumat ostatní žalobní důvody předložené žalobkyní, je třeba napadené nařízení zrušit.

K nákladům řízení

- 55 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že žalobkyně požadovala náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je namístě jí uložit náhradu nákladů řízení.
- 56 Podle čl. 87 odst. 4 jednacího řádu Spolková republika Německo a Belgické království, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci řízení na podporu žalobkyně, ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

Soud (první rozšířený senát)

rozhodl takto:

- 1) **Nařízení Komise (Euratom) č. 1352/2003 ze dne 23. července 2003, kterým se mění nařízení (ES) č. 1209/2000, kterým se vymezují postupy provádění sdělení stanoveného v článku 41 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii, se zrušuje.**

- 2) **Komisi se ukládá náhrada nákladů řízení vynaložených Francouzskou republikou.**

- 3) **Spolková republika Německo a Belgické království ponесou vlastní náklady řízení.**

Cooke

García-Valdecasas

Labucka

Prek

Ciucă

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 17. září 2007.

Vedoucí soudní kanceláře

Předseda

E. Coulon

J. D. Cooke