

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção alargada)

17 de Setembro de 2007*

No processo T-240/04,

República Francesa, representada inicialmente por F. Alabrune, G. de Bergues, C. Lemaire e E. Puisais e em seguida por M. de Bergues e S. Gasri, na qualidade de agentes,

recorrente,

apoiada pela

República Federal da Alemanha, representada por C.-D. Quassowski e A. Tiemann, na qualidade de agentes,

e pelo

* Língua do processo: francês.

Reino da Bélgica, representado inicialmente por D. Haven, em seguida por M. Wimmer e por fim por A. Hubert, na qualidade de agentes, assistidos por J.-F. De Bock, advogado,

intervenientes,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Patakia, na qualidade de agente,

recorrida,

que tem por objecto a anulação do Regulamento (Euratom) n.º 1352/2003 da Comissão, de 23 de Julho de 2003, que altera o Regulamento (CE) n.º 1209/2000 que define os procedimentos destinados a efectuar as comunicações previstas nos termos do artigo 41.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO L 192, p. 15),

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Primeira Secção alargada),

composto por: J. D. Cooke, presidente, R. García-Valdecasas, I. Labucka, M. Prek e V. Ciucă, juízes,

secretário: K. Pocheć, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 16 de Maio de 2007,

profere o presente

Acórdão

Quadro jurídico

- 1 O artigo 41.º EA dispõe:

«A[s] pessoas e empresas inseridas nos sectores industriais enumerados no Anexo II do presente Tratado devem comunicar à Comissão os projectos de investimento que digam respeito a novas instalações, bem como as substituições ou modificações que correspondam aos critérios de natureza e de importância que o Conselho definirá, deliberando sob proposta da Comissão.

A lista dos sectores industriais acima referida pode ser modificada pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, a qual solicitará previamente o parecer do Comité Económico e Social.»

2 Nos termos do artigo 42.º EA:

«Os projectos referidos no artigo 41.º devem ser comunicados à Comissão e, para efeitos de informação, ao Estado-Membro em causa, o mais tardar três meses antes da celebração dos primeiros contratos com os fornecedores ou três meses antes do início dos trabalhos, no caso de estes deverem ser realizados com meios próprios da empresa.

O Conselho, deliberando, sob proposta da Comissão, pode alterar este prazo.»

3 O artigo 43.º EA dispõe:

«A Comissão discutirá com as pessoas ou empresas todos os aspectos dos projectos de investimento que se relacionem com os objectivos do presente Tratado.

A Comissão comunicará a sua opinião ao Estado-Membro em causa.»

4 Nos termos do artigo 44.º EA:

«A Comissão pode, com o acordo dos Estados-Membros, das pessoas e das empresas em causa, publicar os projectos de investimento que lhe sejam comunicados.»

5 Nos termos do artigo 124.º EA:

«A fim de garantir o funcionamento e o desenvolvimento do mercado comum, a Comissão:

- vela pela aplicação das disposições do presente Tratado bem como das medidas tomadas pelas instituições, por força deste;
- formula recomendações ou pareceres sobre as matérias que são objecto do presente Tratado, quando este o preveja expressamente ou quando tal seja por ela considerado necessário;
- dispõe de poder de decisão próprio, participando na formação dos actos do Conselho e do Parlamento Europeu, nas condições previstas no presente Tratado;
- exerce a competência que o Conselho lhe atribua para a execução das regras por ele estabelecidas.»

6 Nos termos do artigo 161.º EA:

«Para o desempenho das suas atribuições e nos termos do presente Tratado, o Conselho e a Comissão adoptam regulamentos e directivas, tomam decisões e formulam recomendações ou pareceres.

O regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.

[...]»

7 Nos termos do artigo 203.º EA:

«Se uma acção da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso de funcionamento do mercado comum, um dos objectivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adoptará as disposições adequadas.»

8 O Regulamento (Euratom) n.º 1352/2003 da Comissão, de 23 de Julho de 2003, que altera o Regulamento (CE) n.º 1209/2000 que define os procedimentos destinados a efectuar as comunicações previstas nos termos do artigo 41.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO L 192, p. 15, a seguir «regulamento impugnado»), dispõe no seu primeiro considerando que, a fim de melhorar a transparência e a segurança jurídica, é necessário reforçar as regras em vigor e formalizar práticas aplicadas pela Comissão na condução das discussões e do exame dos projectos de investimento que se relacionam com os objectivos do Tratado CEEA. Visa, por um lado, os artigos 41.º EA a 44.º EA e, por outro, o Regulamento (Euratom) n.º 2587/1999 do Conselho, de 2 de Dezembro de 1999, que define os projectos de investimento a comunicar à Comissão nos termos do artigo 41.º EA (JO L 315, p. 1).

9 O artigo 1.º, n.º 3, do regulamento impugnado introduziu no Regulamento (CE) n.º 1209/2000 da Comissão, de 8 de Junho de 2000, que define os procedimentos

destinados a efectuar as comunicações previstas nos termos do artigo 41.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO L 138, p. 12), designadamente, os artigos 3.º A, 3.º B, 3.º C, 3.º D e 3.º E, que dispõem:

«Artigo 3.º A

1. A Comissão examinará a comunicação imediatamente após a sua recepção. A Comissão emitirá os seus pareceres sob a forma de uma recomendação.

2. Nos casos em que, após exame, a Comissão concluir que o projecto de investimento comunicado não suscita dúvidas no que se refere aos objectivos do Tratado [CEEA] e ao seu cumprimento, registará essa conclusão e emitirá os seus pareceres sob a forma de uma recomendação transmitida às pessoas, empresas e Estado-Membro em causa.

3. Nos casos em que, após exame, a Comissão considerar que o projecto de investimento suscita dúvidas quanto aos objectivos e ao cumprimento do Tratado [CEEA], dará início a um procedimento pormenorizado de exame para discutir detalhadamente todos os aspectos do projecto de investimento relacionados com os objectivos do Tratado [CEEA].

4. A recomendação prevista no n.º 2 e o início do procedimento pormenorizado de exame e discussão previsto no n.º 3 terão lugar no prazo de dois meses. Este prazo tem início no dia seguinte ao da recepção de uma comunicação completa, em conformidade com as disposições do presente regulamento e do Regulamento [...] n.º 2587/1999. A comunicação será considerada completa se, no prazo de dois meses a contar da sua recepção ou da recepção de qualquer pedido de informação adicional, a Comissão não solicitar mais nenhuma informação.

5. Se a Comissão não emitir uma recomendação em conformidade com o n.º 2 ou não agir no período estabelecido no n.º 4, o projecto de investimento será considerado conforme aos objectivos e disposições do Tratado [CEE].

Artigo 3.ºB

1. Quando a Comissão considerar que as informações fornecidas pela pessoa ou empresa em causa, relativamente a um projecto de investimento que lhe foi comunicado, estão incompletas, solicitará todas as informações necessárias. Quando a pessoa ou empresa em causa responder a este pedido, a Comissão informará essa pessoa ou empresa da recepção da resposta.

2. Se a pessoa ou empresa em causa não fornecerem as informações solicitadas num prazo fixado pela Comissão ou fornecerem informações incompletas, a Comissão enviará uma carta de insistência, concedendo um prazo adicional adequado para a apresentação das informações.

Artigo 3.ºC

1. Quando da abertura do procedimento pormenorizado de exame, a Comissão deve resumir as questões de facto e de direito relevantes e incluir uma avaliação preliminar do projecto de investimento em relação às disposições e objectivos do Tratado [CEE] e do Regulamento [...] n.º 2587/1999. A Comissão convidará as pessoas ou empresas em causa a apresentarem as suas observações e a continuarem a discussão com a Comissão, durante um determinado prazo que, normalmente, não excederá os dois meses.

2. A Comissão recomenda às pessoas ou empresas em causa que não concretizem o projecto de investimento antes de a Comissão ter emitido a sua recomendação sobre o projecto em questão ou de se poder considerar, nos termos do disposto no n.º 5 do artigo 3.ºA, que o projecto está em conformidade com os objectivos e com as disposições do Tratado [CEEA].

Artigo 3.ºD

1. Nos casos em que a Comissão concluir, na sequência da discussão e/ou alteração pela pessoa ou empresa em causa, que o projecto de investimento é conforme com os objectivos e disposições do Tratado [CEEA], registará os seus pareceres sob a forma de uma recomendação que será comunicada às pessoas, empresas e Estado-Membro em questão.

2. Nos casos em que a Comissão concluir, na sequência da discussão e/ou alteração pela pessoa ou empresa em causa, que o projecto de investimento comunicado não é conforme com os objectivos e disposições do Tratado [CEEA], registará os seus pareceres sob a forma de uma recomendação que será comunicada às pessoas, empresas e Estado-Membro em questão.

3. Os pareceres adoptados nos termos dos n.ºs 1 e 2 devem sê-lo logo que as dúvidas referidas no n.º 3 do artigo 3.ºA tenham sido dissipadas. A Comissão deve envidar esforços para, na medida do possível, adoptar uma recomendação no prazo de seis meses a contar da data de início do procedimento pormenorizado de exame.

4. Decorrido o prazo previsto no n.º 3, e desde que a pessoa ou empresa em causa o solicite, a Comissão formulará a sua recomendação no prazo de dois meses, com base nas informações disponíveis.

Artigo 3.ºE

Após ter formulado a sua recomendação sobre o projecto de investimento em questão, a Comissão acompanhará e, se adequado, discutirá com as pessoas ou empresas em causa as medidas específicas adoptadas ou previstas para dar cumprimento à recomendação da Comissão.»

- ¹⁰ O artigo 1.º, n.º 4, do regulamento impugnado introduziu no Regulamento n.º 1209/2000 os artigos 4.ºA e 4.ºB, que dispõem o seguinte:

«*Artigo 4.ºA*

A Comissão transmitirá às pessoas ou empresas que lhe comunicaram o projecto de investimento eventuais observações ou pareceres de terceiros sobre os projectos que influenciarão a recomendação da Comissão.

Artigo 4.ºB

1. Com o acordo dos Estados-Membros, pessoas e empresas em causa, a Comissão publicará os projectos de investimento que lhe foram comunicados, bem como as recomendações formuladas em conformidade com o presente regulamento.

2. A Comissão publicará um relatório anual de acompanhamento das várias recomendações emitidas pela Comissão, bem como das medidas específicas tomadas pelas pessoas ou empresas em causa para darem cumprimento às mesmas.

Quando necessário, na ausência do acordo referido no artigo 44.º do Tratado [CEEA], este relatório respeitará as regras em matéria de segredo profissional.»

Tramitação processual e pedidos das partes

- ¹¹ Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 24 de Outubro de 2003, a República Francesa interpôs o presente recurso. Por despacho de 8 de Junho de 2004, o Tribunal de Justiça remeteu o processo para o Tribunal de Primeira Instância.
- ¹² Em 2 de Janeiro de 2004, a República Federal da Alemanha apresentou um pedido de intervenção em apoio dos pedidos da recorrente. Por despacho de 24 de Março de 2004, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu essa intervenção. Em 8 de Junho de 2003, a República Federal da Alemanha apresentou o seu articulado de intervenção.
- ¹³ Em 9 de Junho de 2004, o Reino da Bélgica apresentou um pedido de intervenção em apoio dos pedidos da recorrente. Por despacho de 8 de Novembro, o presidente da Primeira Secção do Tribunal de Primeira Instância admitiu essa intervenção e autorizou o Reino da Bélgica a apresentar as suas observações durante a fase oral, em conformidade com o artigo 116.º, n.º 6, do Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância.

14 No âmbito das medidas de organização do processo, o Tribunal de Primeira Instância convidou a Comissão a apresentar determinados documentos e a responder a certas questões. A Comissão aquiesceu a esses pedidos.

15 Com base no relatório do juiz relator, o Tribunal de Primeira Instância (Primeira Secção alargada) decidiu dar início à fase oral.

16 Na audiência de 16 de Maio de 2007, foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões do Tribunal.

17 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o regulamento impugnado;

— condenar a Comissão nas despesas.

18 A República Federal da Alemanha, intervindo em apoio da recorrente, conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular o regulamento impugnado;

— condenar a Comissão nas despesas.

19 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

Quanto ao mérito

20 A recorrente invoca seis fundamentos de recurso, relativos à incompetência da Comissão para adoptar o regulamento impugnado, à violação dos artigos 42.º EA a 44.º EA e do artigo 194.º, n.º 1, EA e, finalmente, à violação do princípio da segurança jurídica.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à incompetência da Comissão para adoptar o regulamento impugnado

Argumentos das partes

21 A recorrente alega que nem os artigos 41.º EA a 44.º EA nem o Regulamento n.º 2487/1999 constituem uma base jurídica que permita à Comissão adoptar o regulamento impugnado, uma vez que não lhe conferem nem o poder de execução nem a habilitação para adoptar regulamentos. Ora, em virtude do princípio da atribuição de

competências, a Comissão só poderia ter adoptado o regulamento impugnado se essa competência tivesse sido expressamente prevista.

- 22 O facto de o regulamento impugnado não ser o primeiro regulamento adoptado pela Comissão para definir os procedimentos destinados a efectuar as comunicações previstas no artigo 41.º EA não é relevante, uma vez que resulta da jurisprudência que a adopção de regulamentos como simples prática não pode prevalecer sobre as normas do Tratado (acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Agosto de 1994, França/Comissão, C-327/91, Colect., p. I-3641).
- 23 Além disso, a recorrente alega, sem negar a existência do poder de auto-organização da Comissão ao abrigo do artigo 131.º, segundo parágrafo, EA, que a adopção de um regulamento ultrapassa esse poder de auto-organização, uma vez que, sendo dotado de um alcance geral e obrigatório em todos os seus elementos, o regulamento não pode ser utilizado como instrumento da vida interna de uma instituição. O princípio da autonomia administrativa permite à Comissão adoptar instruções ou disposições de execução dirigidas aos seus empregados, para regular o funcionamento administrativo interno da instituição, mas não lhe permite dirigir-se a pessoas e empresas exteriores ao aparelho administrativo, o que, não obstante, é o caso do regulamento impugnado.
- 24 A recorrente contesta igualmente o argumento da Comissão de que o regulamento impugnado não é um regulamento do tipo previsto pelo artigo 161.º EA, mas um regulamento *sui generis*, uma vez que impõe obrigações apenas à Comissão e não a terceiros a essa instituição, alegando que tal categoria de regulamento, diferente da dos regulamentos previstos pelo artigo 161.º EA, não está em lugar algum prevista pelo Tratado CEEA. De qualquer modo, a recorrente considera que as disposições finais do regulamento impugnado, mencionando expressamente que este é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros, enunciam as características que são próprias ao regulamento definido pelo artigo 161.º EA.

- 25 Finalmente, deve ser rejeitado o argumento da Comissão segundo o qual só um instrumento juridicamente vinculativo, como um regulamento, é capaz de conferir a segurança jurídica e a transparência necessárias relativamente a terceiros quanto ao respeito das obrigações procedimentais que se impõe a si própria. Com efeito, se a Comissão considerava que tal regulamento era necessário, devia ter apresentado uma proposta nesse sentido ao Conselho, pois, apesar de não existir uma base jurídica específica no Tratado CEEA, continuava a ser possível o recurso ao artigo 203.º EA. Além disso, a adopção de linhas directrizes era suficiente para permitir à Comissão atingir esse objectivo de segurança jurídica, não podendo a mesma, nos termos da jurisprudência, afastar-se das regras que impôs a si própria.
- 26 A República Federal da Alemanha e o Reino da Bélgica apoiam a argumentação da recorrente e a República Federal da Alemanha observa, além disso, por um lado, que o regulamento impugnado não respeita o princípio segundo o qual a responsabilidade pela segurança de instalações nucleares incumbe aos Estados-Membros e, por outro, que a competência da Comissão para adoptar o regulamento impugnado não pode assentar no princípio da autonomia administrativa, que não permite à Comissão adoptar disposições de execução dirigidas a pessoas e empresas exteriores ao seu aparelho administrativo.
- 27 A Comissão responde que actuou no âmbito das missões e das competências que lhe foram atribuídas pelo Tratado CEEA. Com efeito, os artigos 41.º EA a 44.º EA prevêm regras de procedimento destinadas a assegurar a comunicação, o exame e a discussão de projectos de investimento e atribuem, deste modo, competência à Comissão para dialogar directamente com as empresas. Segundo esta última, se o Tratado CEEA não especifica os procedimentos precisos a seguir, deixa-lhe, todavia, todo o espaço necessário para tomar iniciativas nesse domínio. Por conseguinte, ao adoptar o regulamento impugnado, a Comissão não excedeu a competência que lhe é atribuída pelo Tratado CEEA. Faz parte do seu dever de auto-organização tomar as medidas de organização do procedimento de exame dos projectos de investimento contidos no regulamento impugnado. A forma regulamentar adoptada permite, ao conferir uma força jurídica significativa às obrigações que a Comissão impõe a si própria, assegurar um elevado grau de segurança jurídica em relação a terceiros.

- 28 Uma vez que o regulamento impugnado apenas impõe obrigações à Comissão e não a terceiros, não se trata, além disso, de um regulamento na acepção do artigo 161.º EA, mas de um regulamento *sui generis*. Com efeito, em conformidade com o acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Dezembro de 1989, Grimaldi (C-322/88, Colect., p. 4407), não é o título ou a forma do regulamento impugnado que define a sua natureza, mas o conteúdo das suas disposições. Ora, se ele toma a forma de um regulamento para reforçar as obrigações que a Comissão impõe a si própria, determinando os procedimentos que permitem aplicar as disposições dos artigos 41.º EA a 44.º EA e do Regulamento n.º 2587/1999 de forma mais eficaz, o regulamento impugnado não impõe obrigações a terceiros, não sendo, portanto, um regulamento na acepção do artigo 161.º EA. Por conseguinte, a Comissão considera que o facto de os considerandos do regulamento impugnado não preverem a adopção, pela mesma, de regulamentos na acepção do artigo 161.º EA não é pertinente no que respeita à sua competência para adoptar o regulamento impugnado.
- 29 Além disso, a escolha da forma regulamentar para adoptar as disposições contidas no regulamento impugnado é imposta pelo respeito do paralelismo das formas, dado que o regulamento impugnado altera um regulamento precedente, o Regulamento n.º 1209/2000.

Apreciação do Tribunal de Primeira Instância

- 30 A título liminar, importa recordar que, em virtude do artigo 146.º EA, o juiz comunitário fiscaliza a legalidade dos actos do Conselho e da Comissão que não sejam recomendações ou pareceres. Este artigo é semelhante ao artigo 230.º CE e deve ser interpretado de modo análogo [conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs no processo Comissão/Conselho (acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 2002, C-29/99, Colect., pp. I-11221, I-11225); v. igualmente, neste sentido, despacho do Presidente do Tribunal de Primeira Instância de 22 de Dezembro de 1995, Danielsson e o./Comissão, T-219/95 R, Colect., p. II-3051, n.ºs 61 a 76, e, por analogia, acórdão

do Tribunal de Primeira Instância de 25 de Fevereiro de 1997, *Kernkraftwerke Lippe-Ems/Comissão*, T-149/94 e T-181/94, *Colect.*, p. II-161, n.ºs 46 e 47]. No que respeita à fiscalização da legalidade de um regulamento no âmbito do Tratado CEEA, há, pois, que aplicar a jurisprudência desenvolvida no quadro do Tratado CE, a menos que nessa matéria existam disposições especiais ou disposições cuja economia seja diferente da economia geral e do espírito do Tratado CE.

31 Em virtude do artigo 3.º EA, em conformidade com o princípio da atribuição de competências, cada instituição actuará dentro dos limites das atribuições que lhe são conferidas pelo Tratado CEEA. Com efeito, o respeito do princípio da segurança jurídica impõe que qualquer acto que vise produzir efeitos jurídicos baseie a sua força vinculativa numa disposição de direito comunitário, que deve ser referida expressamente como sua base legal e que prescreva a forma jurídica de que o acto se deve revestir (v., no que respeita ao âmbito de aplicação do Tratado CE, acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Junho de 1993, *França/Comissão*, C-325/91, *Colect.*, p. I-3283, n.º 26). A determinação das condições em que pode ocorrer a adopção dum acto exige que se tenham devidamente em conta a repartição de competências e o equilíbrio estabelecidos pelos tratados (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Março de 2004, *França/Comissão*, C-233/02, *Colect.*, p. I-2759, n.º 40).

32 Ora, há que observar que não resulta nem das disposições dos artigos 41.º EA a 44.º EA nem das do Regulamento n.º 2587/1999, que são as bases jurídicas referidas pelo regulamento impugnado, que a Comissão dispunha de competência expressa para adoptar esse regulamento.

33 Com efeito, os artigos 41.º EA a 44.º EA não prevêm uma competência regulamentar da Comissão no que respeita ao procedimento de exame dos projectos de investimento. Do mesmo modo, o Regulamento n.º 2589/1999, qualificado pela Comissão de «regulamento de base» do regulamento impugnado, não prevê nenhuma disposição que habilite expressamente a Comissão a adoptar regulamentos tendo em vista a sua execução. Além disso, a própria Comissão não contesta que nenhuma das bases jurídicas mencionadas no regulamento impugnado a habilita expressamente a adoptar esses regulamentos.

- 34 Como foi acertadamente sublinhado pela recorrente, na falta de disposição específica que habilite a Comissão a adoptar um regulamento, esta devia, se a adopção de tal acto fosse necessária, ter seguido o procedimento previsto no artigo 203.º EA, isto é, ter submetido uma proposta ao Conselho que, deliberando por unanimidade e após consulta do Parlamento Europeu, podia adoptar esse regulamento.
- 35 Alegando que não excedeu as competências que lhe são conferidas pelos artigos 41.º EA a 44.º EA ao adoptar o regulamento impugnado, a Comissão defende que os artigos 41.º EA a 44.º EA lhe conferem na realidade competência para adoptar as medidas em causa. A este respeito, uma vez que não resulta de nenhuma das bases jurídicas mencionadas no regulamento impugnado que a Comissão estava expressamente habilitada a adoptar tal regulamento, importa examinar se tinha competência implícita para adoptar esse regulamento e, portanto, se este era efectivamente necessário para conferir efeito útil aos artigos 41.º EA a 44.º EA e ao Regulamento n.º 2587/1999.
- 36 Com efeito, o Tribunal de Justiça admitiu que poderes não expressamente previstos pelas disposições dos Tratados podiam ser utilizados se fossem necessários para atingir os objectivos fixados por estes últimos (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho, 22/70, Colect., p. 69, n.º 28). Quando um artigo do Tratado CEEA atribui à Comissão uma missão específica e concreta, deve admitir-se, sob pena de se retirar todo o efeito útil a essa disposição do Tratado CEEA, que ela lhe confere implicitamente os poderes indispensáveis para desempenhar essa missão (v., por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 9 de Julho de 1987, Alemanha e o./Comissão, 281/85, 283/85 a 285/85 e 287/85, Colect., p. 3203, n.º 28). Há, pois, que reconhecer que as regras fixadas por um tratado implicam que possam ser adoptadas as normas sem as quais essas regras não podem ser aplicadas utilmente ou razoavelmente. Por conseguinte, importa interpretar as disposições do Tratado CEEA relativas aos poderes normativos das instituições à luz da economia geral deste último (v., no que respeita ao âmbito de aplicação do Tratado CECA, acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Julho de 1960, Países Baixos/Alta Autoridade, 25/59, Colect. 1954-1961, p. 495).

37 Todavia, a existência de um poder regulamentar implícito, que constitui uma derrogação ao princípio da atribuição previsto no artigo 3.º, n.º 1, EA, deve ser apreciada de modo estrito. Só excepcionalmente esses poderes implícitos são reconhecidos pela jurisprudência e, para que o sejam, devem ser necessários para assegurar o efeito útil das disposições do tratado ou do regulamento de base em causa (v., neste sentido, acórdãos Comissão/Conselho, já referido, n.º 28; Alemanha e o./Comissão, já referido, n.º 28, e acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Outubro de 1995, Reino dos Países Baixos/Comissão, C-478/93, Colect., p. I-3081, n.º 32).

38 Esta condição de necessidade deve ser preenchida não apenas no que respeita às disposições substanciais do regulamento, mas igualmente no que respeita à sua forma e ao seu carácter vinculativo.

39 Para se poder considerar que a Comissão estava implicitamente habilitada a adoptar o regulamento impugnado, é necessário que a aplicação correcta dos artigos 41.º EA a 44.º EA e do Regulamento n.º 2587/1999 exija não só que a Comissão possa adoptar medidas que organizem os detalhes do procedimento de exame dos projectos de investimento que lhe são comunicados, como os previstos pelo regulamento impugnado, mas também que exija a adopção dessas medidas sob a forma de um regulamento, obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.

40 Ora, os argumentos avançados pela Comissão quanto à necessidade de tomar as medidas adoptadas, no que respeita tanto à sua substância como à sua forma, não convencem.

41 Com efeito, no que respeita à sua substância, o Regulamento n.º 2587/1999 limita-se a definir os projectos de investimento a comunicar à Comissão em conformidade com o artigo 41.º EA, não regulando de nenhum modo o processo de diálogo ulterior com esta última sobre esses projectos. Assim, não confere à Comissão

competência implícita para adoptar o regulamento impugnado. Do mesmo modo, as disposições do regulamento impugnado não podem ser consideradas necessárias para dar um efeito útil às disposições dos artigos 41.º EA a 44.º EA. É verdade que a Comissão deve, como sustenta, organizar o procedimento de comunicação, de exame e de discussão dos projectos de investimento previsto pelos artigos 41.º EA a 44.º EA. Todavia, o Tribunal de Primeira Instância considera que não era necessário, para dar efeito útil a esses artigos do Tratado CEEA, conferir à Comissão o poder de recomendar a suspensão dos projectos de investimento antes que tivesse terminado o exame dos mesmos, conforme previsto no artigo 3.º C, n.º 2, do Regulamento n.º 1209/2000 como introduzido pelo regulamento impugnado, dado que essa suspensão não está de modo nenhum prevista no Tratado CEEA. Do mesmo modo, o facto de a Comissão impor a si própria efectuar, em conformidade com o artigo 4.º B do Regulamento n.º 1209/2000, como previsto pelo regulamento impugnado, a publicação dos projectos de investimento que lhe são comunicados não pode ser considerado necessário para a aplicação correcta do artigo 44.º EA, que já prevê essa possibilidade de publicação, sem que a mesma seja obrigatória.

42 Além disso e acima de tudo, há que considerar que a adopção de disposições que previssem os detalhes do procedimento de exame pela Comissão dos projectos de investimento, como as do regulamento impugnado, não impunha o recurso à forma regulamentar. Com efeito, simples medidas de organização internas teriam sido suficientes para atingir os objectivos que a Comissão entendia, segundo os seus próprios termos, prosseguir. O argumento da Comissão segundo o qual a forma regulamentar permite assegurar uma maior transparência e uma maior segurança jurídica a terceiros, quanto ao respeito pela mesma das regras que impõe a si própria, deve, pois, ser rejeitado. Com efeito, como a própria Comissão admite, ela está obrigada a conformar-se às regras que impõe a si própria (acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 9 de Julho de 2003, Archer Daniels Midland e Archer Daniels Midland Ingredients/Comissão, T-224/00, Colect., p. II-2597, n.º 182). Assim, simples linhas directrizes ou uma simples comunicação, cujo respeito pela instituição que é sua autora pode ser fiscalizado pelos órgãos jurisdicionais comunitários, podiam bastar para assegurar a transparência e a segurança jurídica necessárias relativamente ao respeito pela Comissão das obrigações que entendeu impor a si própria.

43 O regulamento impugnado não pode ser considerado como um tipo de regulamento interno ou de regulamento *sui generis*, respeitando apenas à organização interna dos

trabalhos da Comissão. Esses actos não podem produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros. Fazem parte dessa categoria os actos da Comissão que ou não produzem efeitos jurídicos, ou só produzem efeitos jurídicos no interior da Comissão no que respeita à organização dos seus trabalhos e estão sujeitos a procedimentos de verificação fixados pelo seu regulamento interno (v., neste sentido, despacho do Presidente do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Janeiro de 2001, Stauner e o./Parlamento e Comissão, T-236/00 R, Colect., p. II-15, n.º 43).

44 Ora, há que observar que, de todo modo, o regulamento impugnado introduz disposições que não dizem só respeito à auto-organização da Comissão, mas também têm efeitos sobre terceiros (v., designadamente, artigo 3.º C, n.º 2, ou ainda o artigo 4.º B do Regulamento n.º 1209/2000, introduzidos pelo regulamento impugnado). Ora, como a própria Comissão reconhece, essas disposições não visam criar obrigações para terceiros. Além disso, ao sustentar que o regulamento impugnado não é um regulamento na acepção do artigo 161.º EA, mas um regulamento *sui generis*, que só visa criar obrigações para si mesma, a própria Comissão admite que a forma de um regulamento como o previsto pelo artigo 161.º EA não era necessária para adoptar as disposições do regulamento impugnado. Por conseguinte, a adopção dessas disposições sob a forma regulamentar não pode ser considerada necessária para a boa aplicação das disposições dos artigos 41.º EA a 44.º EA e do Regulamento n.º 2587/1999.

45 Por último, o Tribunal de Primeira Instância considera que há que recusar o argumento da Comissão segundo o qual, em virtude do princípio do paralelismo das formas, a escolha da forma regulamentar se impõe para modificar um regulamento existente na mesma matéria. Com efeito, de acordo com jurisprudência assente, uma mera prática não pode prevalecer sobre as normas do Tratado nem modificar a repartição das competências entre as instituições (acórdãos do Tribunal de Justiça de 23 de Fevereiro de 1988, Reino Unido/Conselho, 68/86, Colect., p. 855, n.º 24, e de 9 de Agosto de 1994, França/Comissão, já referido, n.º 36).

46 Assim, não resulta do conteúdo das disposições impugnadas que a sua adopção sob a forma de um regulamento na acepção do artigo 161.º EA era necessária para garantir a boa aplicação dos artigos 41.º EA a 44.º EA e do Regulamento n.º 2587/1999.

- 47 Ora, as regras relativas ao princípio da atribuição de competências devem ser aplicadas de modo estrito (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Julho de 1992, Parlamento/Conselho, C-295/90, Colect., p. I-4193, n.ºs 11 a 20, e acórdão de 9 de Agosto de 1994, França/Comissão, já referido, n.ºs 34 a 42). Ao optar por um regulamento, apesar de nenhuma disposição de direito comunitário lhe atribuir expressamente a competência para adoptar medidas de organização do procedimento de exame de projectos de investimento nucleares, que não impunham o emprego de um instrumento normativo de carácter obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros, a Comissão violou as regras de competência resultantes do Tratado CEEA, criando um risco de confusão susceptível de prejudicar a segurança jurídica no que respeita ao alcance jurídico desse acto em relação a terceiros.
- 48 Além disso, o princípio da segurança jurídica constitui um princípio fundamental do direito comunitário que exige, designadamente, que uma regulamentação seja clara e precisa, a fim de que os administrados possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (v. acórdãos do Tribunal de Justiça de 9 de Julho de 1981, Gondrand Frères e Garancini, 169/80, Recueil, p. 1931, e de 13 de Fevereiro de 1996, Van Es Douane Agenten, C-143/93, Colect., p. I-431, n.º 27).
- 49 Assim, quando um certo grau de incerteza quanto ao sentido e ao âmbito de uma norma jurídica é inerente a esta, há que examinar se o acto jurídico em causa sofre de uma ambiguidade que impeça o Estado-Membro requerente ou os investidores de ultrapassar, com um grau suficiente de certeza, eventuais dúvidas quanto ao âmbito ou ao sentido do acto impugnado (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Abril de 2005, Bélgica/Comissão, C-110/03, Colect., p. I-2801, n.º 31).
- 50 No caso vertente, a forma regulamentar, embora a Comissão indique não pretender impor obrigações a terceiros, cria uma certa ambiguidade quanto ao alcance das disposições em causa. Ora, o princípio da segurança jurídica impõe que o alcance de um acto comunitário possa ser avaliado com um grau de certeza suficiente e, como o Tribunal de Justiça julgou por diversas vezes, a legislação comunitária deve ser clara

e a sua aplicação previsível para todos os que por ela são abrangidos (acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de Junho de 1993, França/Comissão, já referido, n.º 26). No caso vertente, a forma regulamentar deixa supor a presença de efeitos obrigatórios em relação a terceiros e o facto de os operadores terem de fazer uma análise detalhada dos termos das disposições em causa para poder determinar o seu alcance real é contrário ao princípio da segurança jurídica.

51 Um acto comunitário deve respeitar não apenas os procedimentos necessários para a sua adopção, mas também os requisitos essenciais de forma, na medida em que vise produzir efeitos jurídicos [v., neste sentido, conclusões do advogado-geral G. Tesouro no processo França/Comissão (acórdão do Tribunal de Justiça de 20 de Março de 1997, C-57/95, Colect., pp. I-1627, I-1629, n.ºs 15 e 22)].

52 Tendo em conta o que precede, há que concluir que a Comissão não tinha competência, nem expressa nem implícita, para adoptar o regulamento impugnado.

53 Há, pois, que julgar procedente o primeiro fundamento, relativo à incompetência da Comissão para adoptar o regulamento impugnado.

54 Consequentemente, sem que seja necessário examinar outros fundamentos invocados pela recorrente, há que anular o regulamento impugnado.

Quanto às despesas

55 Por força do disposto no artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas em conformidade com o pedido da recorrente.

56 Em aplicação do artigo 87.º, n.º 4, do Regulamento de Processo, a República Federal da Alemanha e o Reino da Bélgica, intervenientes em apoio dos pedidos da recorrente, suportarão as próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Primeira Secção alargada)

decide:

- 1) **O Regulamento (Euratom) n.º 1352/2003 da Comissão, de 23 de Julho de 2003, que altera o Regulamento (CE) n.º 1209/2000 que define os procedimentos destinados a efectuar as comunicações previstas nos termos do artigo 41.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica é anulado.**

2) A Comissão é condenada a suportar as despesas da República Francesa.

3) A República Federal da Alemanha e o Reino da Bélgica suportarão as próprias despesas.

Cooke

García-Valdecasas

Labucka

Prek

Ciucă

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Setembro de 2007.

O secretário

O presidente

E. Coulon

J. D. Cooke