

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

12. september 2006 *

I sag C-131/03 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i Domstolens statut, iværksat den 24. marts 2003,

R.J. Reynolds Tobacco Holdings Inc., Winston-Salem, North Carolina (De Forenede Stater),

RJR Acquisition Corp., Wilmington, New Castle, Delaware (De Forenede Stater),

R.J. Reynolds Tobacco Company, Jersey City, New Jersey (De Forenede Stater),

R.J. Reynolds Tobacco International, Inc., Dover, Kent, Delaware (De Forenede Stater),

Japan Tobacco, Inc., Tokyo (Japan),

ved solicitor P. Lomas og avocat O.W. Brouwer,

appellanter,

* Processprog: engelsk.

de andre parter i appelsagen:

Philip Morris International Inc., Rye Brook, New York (De Forenede Stater),

sagsøger i første instans, i de forenede sager T-377/00 og T-272/01,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved C. Docksey, X. Lewis og C. Ladenburger, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

støttet af:

Rådet for Den Europæiske Union ved M. Bishop og T. Blanchet, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i appelsagenn,

Kongeriget Spanien ved N. Díaz Abad, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg

Den Franske Republik ved G. de Bergues, som befuldmægtiget

Den Italienske Republik ved I.M. Braguglia, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato M. Fiorilli, og med valgt adresse i Luxembourg

Den Portugisiske Republik ved L.I. Fernandes og A. Seiça Neves, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg

Republikken Finland ved T. Pynnä og A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg

Europa-Parlamentet ved H. Duintjer Tebbens og A. Baas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter i første instans,

Forbundsrepublikken Tyskland ved M. Lumma og W.-D. Plessing, som befuldmægtigede

Den Hellske Republik,

intervenienter i første instans i de forenede sager T-260/01 og T-272/01,

Kongeriget Nederlandene ved J. van Bakel, som befuldmægtiget,

intervenient i første instans i de forenede
sager T-379/00, T-260/01 og T-272/01,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene K. Schiemann og J. Makarczyk samt dommerne J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr (refererende dommer), P. Kūris, E. Juhász, J. Klučka, U. Löhmus, E. Levits og A. Ó Caoimh,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: ekspeditionssekretær L. Hewlett,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. januar 2006,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 6. april 2006,

afsagt følgende

Dom

- 1 I appelskriftet har appellanterne nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 15. januar 2003, Philip Morris m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-377/00, T-379/00,

T-380/00, T-260/01 og T-272/01, Sml. II, s. 1, herefter den »appellerede dom«), hvorved Retten afviste søgsmålene med påstand om annullation af de beslutninger, som Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber vedtog dels den 19. juli 2000, hvori Kommissionen godkendte, at der »principielt skulle anlægges et civilt søgsmål i Kommissionens navn mod visse amerikanske cigaretproducenter«, hvilket medførte et civilt søgsmål mod flere selskaber i Philip Morris-koncernen (herefter »Philip Morris«), Reynolds-koncernen (herefter »Reynolds«) og mod selskabet Japan Tobacco, Inc. (herefter »Japan Tobacco«) ved United States District Court, Eastern District of New York, en forbundsdomstol i Amerikas Forenede Stater (herefter »District Court«), dels den 25. juli 2001, hvori Kommissionen godkendte, at der »i princippet skulle anlægges et nyt civilt søgsmål af Fællesskabet samt mindst en medlemsstat ved de amerikanske domstole mod de koncerner, der fremstiller cigaretter, og som var sagsøgt i den tidligere sag«, hvilket medførte to andre civile søgsmål for District Court (herefter »de anfægtede beslutninger«).

Sagens faktiske omstændigheder

- 2 De faktiske omstændigheder i sagen, som de fremgår af den appellerede dom, kan sammenfattes på følgende måde:

»1 I forbindelse med bekæmpelse af smugleri af cigaretter til Det Europæiske Fællesskab godkendte Kommissionen den 19. juli 2000, »at der principielt skulle anlægges et civilt søgsmål i Kommissionens navn mod visse amerikanske cigaretproducenter«. Kommissionen besluttede endvidere at underrette COREPER herom gennem de rette kanaler og bemyndigede formanden samt det kommissionsmedlem, der er budgetansvarlig, til at give Den Juridiske Tjeneste instruktioner om at træffe de nødvendige foranstaltninger.

- 2 Den 3. november 2000 anlagde Det Europæiske Fællesskab ved Kommissionen, »der handlede på egne samt medlemsstaternes vegne, idet den har kompetence til at repræsentere medlemsstaterne«, et civilt søgsmål mod [Philip Morris, Reynolds og Japan Tobacco] for [District Court].

- 3 I forbindelse med dette søgsmål (herefter det »første søgsmål«) påstod Fællesskabet, at sagsøgerne, der fremstillede tobak, deltog i organiseret smugleri, der havde til formål at indføre og distribuere cigaretter på Fællesskabets område. Fællesskabet nedlagde bl.a. påstand om erstatning for den skade, der var opstået som følge af det organiserede smugleri, som hovedsagelig bestod i fortabelse af told og moms, der skulle have været erlagt, såfremt der havde været tale om en lovlig indførsel. Fællesskabet nedlagde endvidere påstand om, at sagsøgerne pålægges at bringe den ulovlige adfærd til ophør.

- 4 Til støtte for sine påstande påberåbte Fællesskabet sig De Forenede Staters forbundslovgivning, Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act 1970 (herefter »RICO«) og visse teorier i common law, nemlig teorierne vedrørende »common law fraud«, »public nuisance« og »unjust enrichment«. RICO har til formål at bekæmpe organiseret kriminalitet, navnlig ved at lette adgangen til at retsforfølge erhvervsvirksomheders kriminelle adfærd. Med henblik herpå tillægger RICO private borgere søgsmålskompetence. For at tilskynde til civile søgsmål bestemmes det i RICO, at sagsøgeren kan opnå en erstatning, der er tre gange højere end det tab, han faktisk har lidt (treble damages).

- 5 Ved afgørelse af 16. juli 2001 gav District Court ikke Det Europæiske Fællesskab medhold i dets påstande.

- 6 Den 25. juli 2001 godkendte Kommissionen, »at der i princippet skulle anlægges et nyt civilt søgsmål af Fællesskabet samt mindst en medlemsstat ved de

amerikanske domstole mod de koncerner, der fremstiller cigaretter, og som var sagsøgt i den tidligere sag«. Kommissionen bemyndigede også sin formand og det kommissionsmedlem, der var ansvarlig for budgettet, til at give Den Juridiske Tjeneste instruktioner om at træffe de nødvendige foranstaltninger.

- 7 Den 6. august 2001 anlagde Kommissionen på vegne af Det Europæiske Fællesskab og de medlemsstater, som den havde beføjelse til at repræsentere, samt ti medlemsstater i deres eget navn, nemlig Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Størhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene, Den Portugisiske Republik og Republikken Finland, en ny sag ved District Court mod Philip Morris og Reynolds. Inden for rammerne af dette søgsmål (herefter det »andet søgsmål«) støttede Fællesskabet ikke længere sine påstande på RICO, men alene på de principper i common law, som var blevet påberåbt i forbindelse med det første søgsmål. Medlemsstaterne byggede til gengæld deres påstande på såvel RICO som på de principper i common law, der var blevet gjort gældende af Fællesskabet. Endvidere påberåbte de sig et økonomisk og et ikke-økonomisk tab, som Fællesskabet ikke havde gjort gældende i forbindelse med det første søgsmål, og der blev tilført sagen nye oplysninger med hensyn til teorierne om public nuisance og unjust enrichment.
- 8 Fællesskabet har ikke henvist til District Courts afgørelse af 16. juli 2001, som er anført i denne doms præmis 5. Den 10. august 2001 anmodede Kommissionen imidlertid om, at den amerikanske domstol så bort fra denne sidste afgørelse og meddelte den tilladelse til at ændre sin påstand (»motion to vacate the judgment and to amend the complaint«). Denne anmodning blev afvist ved District Courts afgørelse af 25. oktober 2001.
- 9 Den 9. januar 2002 anlagde Fællesskabet, ved Kommissionen og de ti medlemsstater, som er nævnt i denne doms præmis 7, en tredje sag ved District Court mod [Japan Tobacco] og andre tilknyttede virksomheder (herefter det »tredje søgsmål«).

- 10 Den 19. februar 2002 gav District Court ikke Fællesskabet og medlemsstaterne medhold i deres andet og tredje søgsmål, idet den henviste til en bestemmelse i common law (»revenue rule«), hvorefter De Forenede Staters domstole afholder sig fra at håndhæve andre staters skattelovgivning.

- 11 Den 20. marts 2002 godkendte Kommissionen, at der i princippet skulle iværksættes appel til prøvelse af District Courts afgørelse. Den 25. marts 2002 blev der indleveret et appelskrift til United States Court of Appeals for the Second Circuit på vegne af Fællesskabet og de ti medlemsstater.«

Retsforhandlinger ved Retten

- 3 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 19. og den 20. december 2000 anlagde appellanterne sag, bl.a. med påstand om annullation af Kommissionens beslutning om at anlægge det første søgsmål (forenede sager T-377/00, T-379/00 og T-380/00).

- 4 Ved kendelse af 2. juli 2001 besluttede formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling at forene de tre sager med henblik på den skriftlige og den mundtlige forhandling samt dommen.

- 5 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 15. oktober 2001 anlagde Reynolds og Philip Morris sager til prøvelse af Kommissionens beslutning om at anlægge det andet søgsmål (forenede sager T-260/01 og T-272/01).

- 6 Ved kendelse af 31. januar 2002 besluttede formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling at de fem sager T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 og T-272/01 skulle forenes med henblik på den videre skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.
- 7 I hver af disse sager rejste Kommissionen en formalitetsindsigelse med den begrundelse, at de anfægtede beslutninger ikke er retsakter, der kan gøres til genstand for et søgsmål som omhandlet i artikel 230, stk. 4, EF.

Den appellerede dom

- 8 I den appellerede dom tog Retten de af Kommissionen påberåbte formalitetsindsigelser til følge og afviste følgelig sagerne.
- 9 I dommens præmis 74, 76 og 77 gengav Retten først indholdet af artikel 230, stk. 4, EF samt fast retspraksis, hvorefter der dels skal lægges vægt på indholdet af den foranstaltning, der påstås annulleret, med henblik på at afgøre, hvorvidt den kan gøres til genstand for søgsmål, hvorimod den form, hvori foranstaltningen er vedtaget, principielt er uden betydning i den henseende, dels, at kun foranstaltninger, som har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, udgør retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål, idet Retten bl.a. henviste til Domstolens dom af 11. november 1981, IBM mod Kommissionen (sag 60/81, Sml. s. 2639, præmis 9).
- 10 Retten undersøgte derfor, hvorvidt de anfægtede beslutninger har sådanne retsvirkninger.

- 11 I den forbindelse udtalte Retten i den appellerede doms præmis 79, at et sagsanlæg ved en domstol er nødvendigt for at opnå en bindende retsafgørelse, men at der ikke fastsættes endelige forpligtelser for parterne i tvisten ved beslutningen som sådan. Under henvisning til en analog anvendelse af Domstolens dom af 29. september 1998, Kommissionen mod Tyskland (sag C-191/95, Sml. I, s. 5449, præmis 47), vedrørende en beslutning vedtaget af Kommissionen om at anlægge sag i henhold til artikel 226, stk. 2, EF, konkluderede Retten, at beslutningen om at anlægge sag ikke i sig selv ændrer den omtvistede retsstilling og principielt ikke kan betragtes som en anfægtelig beslutning.

- 12 Dernæst undersøgte Retten, om de anfægtede beslutninger, som følge af, at de ikke vedrører sagsanlæg for Domstolen eller en retsinstant i en medlemsstat, men derimod en retsinstant i en tredjestat, havde retligt bindende virkninger ud over dem, der nødvendigvis er forbundet med søgsmål ved enhver domstol, og om de har ændret appellanternes retsstilling væsentligt.

- 13 Retten undersøgte først de anfægtede beslutningers virkninger på Fællesskabets retsorden og forkastede i den appellerede doms præmis 91 for det første appellanternes argument om, at beslutningerne havde retligt bindende virkninger for Kommissionens kompetence og for den institutionelle ligevægt.

- 14 I denne forbindelse fastslog Retten i dommens præmis 86, at de anfægtede beslutninger, ligesom enhver af institutionernes retsakter, indirekte indebærer, at ophavsmanden har taget stilling til sin kompetence til at vedtage dem, men at en stillingtagen imidlertid ikke kan kvalificeres som en bindende retsvirkning i artikel 230 EF's forstand, da den ingen selvstændig betydning har i forhold til den vedtagne retsakt. Retten tilføjede, at en sådan stillingtagen ikke kan ændre EF-traktatens kompetencefordeling i modsætning til en retsakt, hvis formål er at tildele kompetence, i lighed med den, der lå til grund for den af appellanterne påberåbte dom af 9. oktober 1990, Frankrig mod Kommissionen (sag C-366/88, Sml. I, s. 3571).

- 15 Retten fastslog endvidere i den appellerede doms præmis 87, at Kommissionens angiveligt manglende kompetence og den eventuelle underminering af den institutionelle ligevægt, som følger heraf, ikke giver adgang til, at de formalitetskrav, der gælder for annullationssøgsmål i henhold til traktaten, kan fraviges. En sådan argumentation indebærer, at det på grundlag af en retsakts eventuelle ulovlighed kan sluttes, at den er anfægtelig. Retten henviste i den forbindelse hermed til en analog anvendelse af Domstolens kendelse af 10. maj 2001, FNAB m.fl. mod Rådet (sag C-345/00 P, Sml. I, s. 3811, præmis 39-42).
- 16 Hvad angår spørgsmålet, om et søgsmål, for så vidt angår forberedende retsakter, på et tidligt stadium under særlige omstændigheder, når der er tale om foranstaltninger, som end ikke fremtræder som lovlige, kan betragtes som foreneligt med traktatens system af retsmidler som bl.a. omhandlet i præmis 23 i dommen i sagen IBM mod Kommissionen, udtalte Retten i den appellerede doms præmis 88, at Fællesskabets retsinstanser aldrig har bekræftet muligheden for, at en sådan domstolsprøvelse undtagelsesvis kan gennemføres for så vidt angår forberedende retsakter og andre retsakter uden retsvirkninger. Retten tilføjede, at de afgørelser, der har givet anledning til denne opfattelse, blev truffet før kendelsen i sagen FNAB m.fl. mod Rådet, hvor Domstolen klart udtalte sig negativt i forhold til muligheden for at lade spørgsmålet om, hvorvidt en sag kan antages til realitetsbehandling, afhænge af grovheden af de påberåbte tilsidesættelser af fællesskabsretten.
- 17 Dernæst forkastede Retten i den appellerede doms præmis 107 argumentet om, at de anfægtede beslutninger har fremkaldt retligt bindende virkninger derved, at appellanterne er blevet undergivet en anden retsorden, eller ved at ændre deres materielle eller processuelle retsstilling.
- 18 I den forbindelse udtalte Retten i den appellerede doms præmis 93, at princippet om, at et søgsmål ved en domstol ikke som sådan ændrer retsstillingen for tvistens parter i artikel 230 EF's forstand, gælder såvel for søgsmål ved Fællesskabets retsinstanser som for søgsmål ved en ret i en medlemsstat eller i en tredjestat, såsom De Forenede Stater. Ifølge Retten påvirkes princippet ikke af, at enhver domstol skal

anvende procesreglerne i dens egen retsorden og bestemte materielle regler i henhold til dens egne lovvalgsregler. Uafhængigt af, hvilke bestemmelser der finder anvendelse, kan de retlige virkninger, som følger heraf, i henhold til gældende ret eller i henhold til de afgørelser, som træffes af den domstol, hvor sagen er anlagt, ikke tilskrives den part, der har anlagt sagen.

- 19 I den appellerede doms præmis 95 og 96 erkendte Retten, at visse processuelle beslutninger kan have bindende og endelige retsvirkninger i henhold til artikel 230 EF, således som bestemmelsen fortolkes i retspraksis. Blandt disse beslutninger anførte Retten på den ene side dem, der, selv om de udgør et led i en verserende administrativ procedure, ikke er begrænset til at fastlægge betingelserne for procedurens fortsatte forløb, men som fremkalder virkninger, der går ud over de processuelle rammer og ændrer de berørtes materielle rettigheder og forpligtelser.
- 20 Efter i den appellerede doms præmis 97 at have angivet et vist antal beslutninger, der ifølge Fællesskabets retsinstansers praksis har disse egenskaber, fastslog Retten i præmis 98, at dette ikke er tilfældet i forbindelse med de anfægtede beslutninger. Den bemærkede bl.a., at mangelen på en fællesskabsprocedure vedrørende opkrævning af afgifter og told ikke kan sammenlignes med den bødeimmunitet, der udtrykkeligt er indrømmet parterne i en aftale, der er anmeldt i henhold til artikel 15, stk. 5, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel [81] og [82] (EFT 1959-1962, s. 81). Selv om det er rigtigt, at de anfægtede beslutninger indebærer, at Kommissionen har foretaget en foreløbig vurdering af appellanternes adfærd i henhold til De Forenede Staters ret, adskiller de sig fra beslutningen om at indlede en undersøgelsesprocedure vedrørende statsstøtte derved, at fællesskabsretten ikke foreskriver, at der skal fastsættes bestemte retlige konsekvenser som følge af den pågældende vurdering. Ifølge Retten pålægger søgsmålet ved de amerikanske domstole således ikke appellanterne nye forpligtelser, og det forpligter dem ikke til at ændre deres adfærd.
- 21 Retten anførte på den anden side i den appellerede doms præmis 99 og 100 visse processuelle beslutninger, der er anfægtelige, fordi de griber ind i de berørtes processuelle rettigheder. Den konstaterede imidlertid, at appellanterne i det

foreliggende tilfælde ikke havde haft de processuelle rettigheder i forbindelse med en traktatbrudsprocedure, som Kommissionen efter deres opfattelse burde have iværksat, og den fastslog følgelig, at de derfor ikke blev frataget nogen processuelle rettigheder i denne henseende på grund af søgsmålet ved District Court. Retten tilføjede, at når der ikke foreligger fællesskabskompetence til at opkræve den omhandlede told og de omhandlede afgifter, er der heller ikke i fællesskabsretten fastsat en procedure herfor, der kan give appellanterne de garantier, som de påstår er blevet frataget dem.

- 22 Retten fastslog endvidere i den appellerede doms præmis 101, at appellanterne heller ikke havde bevist, at de anfægtede beslutninger har påvirket deres retsstilling i forhold til medlemsstaternes procedurer for opkrævning af afgifter og told.
- 23 Til appellanternes argument om, at proceduren ved District Court adskiller sig fra den procedure, der kunne have været indledt ved domstolene i medlemsstaterne, idet der ikke foreligger en ordning med præjudiciel forelæggelse, som svarer til artikel 234 EF, svarede Retten i den appellerede doms præmis 105, at det er almindeligt i tvister af international karakter, at en domstol må anvende fremmede lovbestemmelser, og at den gør dette inden for rammerne af dens egne procesregler. Ifølge Retten er den omstændighed, at en domstol anvender sine egne procesregler, en af de følger, der uvægerligt er forbundet med sagsanlæg ved en domstol, og den kan således ikke kvalificeres som en retsvirkning i henhold til artikel 230 EF. Retten tilføjede, at selv om artikel 234 EF giver retterne i medlemsstaterne mulighed for at forelægge præjudicielle spørgsmål og pålægger visse retter en forelæggelsespligt, giver den derimod ikke tvistens parter en ret til at forelægge spørgsmål for Domstolen.
- 24 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 108, at de anfægtede beslutninger ikke fremkalder retligt bindende virkninger for Fællesskabets retsorden i henhold til artikel 230 EF, således som bestemmelsen fortolkes i retspraksis.

- 25 Dernæst undersøgte Retten virkningerne af indledningen af de omhandlede civile søgsmål i henhold til De Forenede Staters ret og fastslog i den appellerede doms præmis 110, at de processuelle virkninger af sagsanlægget ved District Court, som appellanterne påberåbte sig, for størstedelens vedkommende ikke adskiller sig fra de virkninger, der uvægerligt er forbundet med sagsanlæg ved enhver domstol, og at de til dels kun er faktiske.
- 26 Desuden bemærkede Retten i den appellerede doms præmis 111 og 112, at selv om forbundsdomstolene i De Forenede Stater i medfør af deres procesregler kan træffe afgørelser, der har bindende virkninger i forhold til tvistens parter, idet de navnlig kan pålægge dem at fremlægge faktiske oplysninger og dokumenter, skyldes disse virkninger en selvstændig udøvelse af den kompetence, som domstolene er tillagt i henhold til De Forenede Staters ret, og de kan følgelig ikke tilskrives Kommissionen.
- 27 Hvad angår de materielle virkninger af søgsmålet ved District Court konstaterede Retten i den appellerede doms præmis 114, at beslutningen om at anlægge sag ved District Court blot tilsigter at indlede en procedure med henblik på at fastslå appellanternes ansvar, hvis tilstedeværelse i materielretlig henseende ikke bestemmes ved at anlægge et søgsmål. Selv om de anfægtede beslutninger har kunnet have til følge, at det gøres klart for appellanterne, at de løber en reel risiko for at blive pålagt sanktioner af den amerikanske domstol, er dette ifølge Retten en rent faktisk følge og ikke en retsvirkning, som de anfægtede retsakter var bestemt til at fremkalde, under henvisning til en analog anvendelse af dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 19.
- 28 Retten fastslog i den appellerede doms præmis 115-117 i forbindelse med nogle af de faktiske omstændigheder, som appellanterne havde gjort gældende, nemlig det forhold, at de i forbindelse med de omhandlede sagsanlæg er anklaget for en kriminel handling, at parterne i en tvist er beskyttet mod sagsanlæg for bagvaskelse på grund af de falske anklager, der måtte være fremsat under sagen, at District Court

offentliggjorde Kommissionens klagepunkter på internettet, samt de negative konsekvenser, som de omhandlede sagsanlæg kan have for børsnoterede selskabers anseelse, at disse forhold enten er af faktisk karakter, eller udelukkende en følge af amerikansk ret og derfor ikke er en følge af de anfægtede beslutninger, der kan tilskrives Kommissionen.

29 I den appellerede doms præmis 118 fastslog Retten, at de af appellanterne påberåbte virkninger af indledningen af de omhandlede civile søgsmål i henhold til amerikansk ret derfor ikke kan betragtes som retligt bindende virkninger i henhold til artikel 230 EF, således som bestemmelsen fortolkes i retspraksis.

30 For så vidt angår behovet for en effektiv retsbeskyttelse og appellanternes argument, hvorefter de i tilfælde af, at sagerne ikke antages til realitetsbehandling, ville blive frataget ethvert retsmiddel til at imødegå de anfægtede beslutninger, da den domstol, hvor sagen er anlagt, ligger i en tredjestat, således at det ikke er muligt for hverken Fællesskabets retsinstanser eller for medlemsstaternes nationale domstole at træffe afgørelse om lovligheden af Kommissionens adfærd, fastslog Retten endelig:

»121 Hertil bemærkes, at Domstolen har udtalt, at adgangen til domstolsprøvelse er et grundlæggende element i et retsfællesskab, som er garanteret ved den retsorden, der bygger på EF-traktaten, eftersom der herved er indført et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere legaliteten af institutionernes retsakter (Domstolens dom af 23.4.1986, sag 294/83, Les Verts mod Parlamentet, Sml. s. 1339, præmis 23). Domstolen har henvist til medlemsstaternes fælles forfatningstraditioner og artikel 6 og 13 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder til støtte for adgangen til at indbringe et søgsmål for en kompetent ret med henblik på en effektiv prøvelse (Domstolens dom af 15.5.1986, sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651, præmis 18).

- 122 Retten til en effektiv prøvelse for enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret ved Unionens ret er blevet krænket, er desuden blevet bekræftet ved artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret den 7. december 2000 i Nice (EFT C 364, s. 1), som — selv om det ikke er retligt bindende — viser betydningen af de nævnte rettigheder i Fællesskabets retsorden.
- 123 I denne forbindelse bemærkes, at den enkelte borger ikke fratages adgangen til domstolsprøvelse som følge af, at en adfærd, som ikke har karakter af en beslutning, ikke kan gøres til genstand for annullationssøgsmål, idet der er mulighed for at anlægge søgsmål vedrørende ansvar uden for kontraktforhold i medfør af artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF, såfremt den pågældende adfærd er af en sådan beskaffenhed, at Fællesskabet kan drages til ansvar.
- 124 Selv om det kan synes ønskeligt, at borgerne ud over erstatningssøgsmålet råder over et retsmiddel, der giver dem mulighed for at imødegå eller stoppe en sådan adfærd fra institutionerne, som ikke er udtryk for en beslutning, men som griber ind i deres interesser, må det imidlertid fastslås, at et sådant retsmiddel, som nødvendigvis indebærer, at Fællesskabets retsinstanser retter påbud til institutionerne, ikke er fastsat i traktaten. Det tilkommer således ikke Fællesskabets retsinstanser at sætte sig i stedet for fællesskabslovgiver for at udvirke en ændring af det retsmiddel- og proceduresystem, som er indført ved traktaten (Rettens dom af 27.6.2000, forenede sager T-172/98, T-175/98 — T-177/98, Salamander m.fl. mod Parlamentet og Rådet, Sml. II, s. 2487, præmis 75).«

Parternes påstande

³¹ Appellanterne har nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves.

- Annullationssøgsmålene antages til realitetsbehandling med den begrundelse, at det er åbenbart, at de anfægtede beslutninger er retsstridige, og der træffes endelig afgørelse i sagen.

- Subsidiært antages annullationssøgsmålene til realitetsbehandling, og sagen hjemvises til Retten, der tager stilling til sagens realitet.

- Mere subsidiært hjemvises sagen til Retten, der behandler formalitetsspørgsmålet og realiteten, og afgørelsen træffes på dette grundlag.

- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger i henhold til artikel 69, stk. 2, i Domstolens procesreglement.

32 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Appellen afvises delvis, for så vidt der er nedlagt påstand om, at Domstolen tager stilling til nye forhold, der ikke blev gjort gældende i første instans, eller at argumenter, der allerede er gjort gældende i første instans, behandles på ny.

- I øvrigt forkastes appellen.

- Appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

33 Den tyske, spanske, italienske, nederlandske og portugisiske regering samt Parlamentet og Rådet har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og at appellanterne betaler sagens omkostninger.

34 Den finske regering har nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at appellen skal afvises, for så vidt som Domstolen heri opfordres til at behandle nye forhold, der ikke er blevet gjort gældende under proceduren for Retten, og for så vidt som Domstolen opfordres til på ny at behandle forhold, der blev gjort gældende for Retten, uden at det godtgøres, at Retten har gjort sig skyldig i en urigtig retsanvendelse.

— I øvrigt forkastes appellen.

— Appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Om appellen

35 Til støtte for appellen har appellanterne gjort følgende fem anbringender gældende:

— En urigtig fortolkning af artikel 230 EF for så vidt angår de anfægtede beslutningers virkninger på Fællesskabets retsorden.

- En urigtig fortolkning af artikel 230 EF for så vidt angår virkningerne af indledningen af de omhandlede civile søgsmål i henhold til De Forenede Staters ret.

- En tilsidesættelse af den grundlæggende ret til en effektiv retsbeskyttelse.

- En urigtig anvendelse og fortolkning af Domstolens praksis vedrørende muligheden for at anfægte åbenbart retsstridige foranstaltninger.

- En tilsidesættelse af artikel 292 EF.

Om det første anbringende vedrørende en urigtig fortolkning af artikel 230 EF, for så vidt angår de anfægtede beslutningers virkninger på Fællesskabets retsorden

Parternes argumenter

- ³⁶ Inden for rammerne af dette anbringende, der består af fem led, har appellanterne for det første gjort gældende, at Retten har gjort sig skyldig i en urigtig retsanvendelse, da den i den appellerede doms præmis 79 fastslog, at en beslutning vedtaget af en fællesskabsinstitution om at anlægge sag principielt ikke kan anses for en anfægtelig beslutning.

37 Det følger imidlertid af retspraksis, at de eneste foranstaltninger, der er vedtaget af institutionerne, og som ikke er undergivet domstolsprøvelse, indgår som led i en igangværende fællesskabsprocedure, der leder til en beslutning, hvilken beslutning kan gøres til genstand for en domstolsprøvelse, hvor alle klagepunkterne vedrørende tidligere retsstridigheder eller den pågældende institutions inkompetence samt virkningerne heraf behørigt kan behandles af en retsinstans, der er kompetent, og som har pligt til at anvende fællesskabsretten. Appellanterne har i den forbindelse påberåbt sig dommen i sagen IBM mod Kommissionen (præmis 20) og Kommissionen mod Tyskland (præmis 44).

38 Sagsøgerne har for det andet gjort gældende, at Retten, da den undersøgte, om de anfægtede beslutninger havde retsvirkninger, hverken har foretaget en korrekt fortolkning af retspraksis, eller har anvendt denne på den foreliggende sags helt nye omstændigheder. Den hidtidige retspraksis vedrører nemlig sager, der er anlagt til prøvelse af foranstaltninger, som Kommissionen har vedtaget som led i udøvelsen af dens kompetencer i henhold til traktaten, og disse søgsmål indebar uvægerligt en afgørelse med virkninger for Fællesskabets retsorden, enten truffet af Fællesskabets retsinstanser, eller undergivet en sådan retsinstans' prøvelse. Det må derimod i den foreliggende sag bemærkes, at hvis de anfægtede beslutninger ikke er undergivet Fællesskabets retsinstansers prøvelse, er der ingen andre akter eller konsekvenser, der er genstand for en sådan efterprøvelse, og Fællesskabets institutioner vil kunne indlede procedurer, der ikke er omfattet af Fællesskabets retsorden om alle nye spørgsmål og under enhver omstændighed.

39 For det tredje har Retten mistolket Fællesskabets retspraksis, da den fastslog, at fortabelse af muligheden for at opnå en præjudiciel afgørelse fra Domstolen med hensyn til Kommissionens kompetence til at anlægge sag i en tredjestat, hvormed den vil inddrive påstået ubetalt told og moms, ikke har retsvirkninger.

- 40 I den forbindelse har appellanterne hævdet, at hvis Kommissionen havde anlagt sag ved en retsinstans i en medlemsstat, ville de have haft ret til at gøre det væsentlige spørgsmål vedrørende Kommissionens kompetence gældende, hvilket spørgsmål det nationale retssystemets øverste instans er forpligtet til at forelægge for Domstolen i henhold til artikel 234, stk. 3, EF, henset til dom af 22. oktober 1987, Foto-Frost (sag 314/85, Sml. s. 4199), og til den omstændighed, at det er åbenbart, at dommen i sagen CILFIT m.fl. ikke finder anvendelse (dom af 6.10.1982, sag 283/81, CILFIT m.fl., Sml. s. 3415). Fratagelsen af denne mulighed indebærer åbenbare retlige konsekvenser for tvistens parter.
- 41 For det fjerde har Retten, idet den fastslog, at sagsanlæg i en tredjestat i stedet for i en medlemsstat ikke har retsvirkninger, tillige foretaget en urigtig fortolkning af retspraksis, hvorefter den beslutning, hvorved valget om at anlægge en sag frem for en anden træffes, har retsvirkninger som omhandlet i artikel 230 EF.
- 42 Det er nemlig en fejl, at Retten i den appellerede doms præmis 98 ikke erkendte, at det afgørende forhold i dom af 30. juni 1992, Spanien mod Kommissionen (sag C-312/90, Sml. I, s. 4117), var, at Kommissionen foretrak en procedure frem for en anden, hvorved den udelukkede den anden procedure. Appellanterne har i den forbindelse tillige påberåbt sig dom af 15. marts 1967, Cimenteries m.fl. mod Kommissionen for EØF (forenede sager 8/66-11/66, Sml. 1965-1968, s. 337, org.ref.: Rec. s. 93). Ved at anlægge retssagerne i De Forenede Stater har Kommissionen truffet et procedurevalg, der indebærer, at ikke alene de præjudicielle forelæggelser for Domstolen udelukkes, men også de væsentlige proceduremæssige garantier i forbindelse med de relevante fællesskabsretlige procedurer, der finder anvendelse på opkrævningen af de omhandlede afgifter og den omhandlede told.
- 43 For det femte har appellanterne anført, at Retten ikke har udtalt, at Kommissionen med de anfægtede beslutninger har vedtaget en endelig holdning for så vidt angår

dens fællesskabsretlige kompetence, hvilket i overensstemmelse med fast retspraksis skaber retsvirkninger.

- 44 Kommissionen kunne nemlig kun handle, hvis en afledt retsakt var vedtaget, hvorved Kommissionen fik adgang til at anlægge søgsmål i en tredjestat med henblik på at inddrive den told og moms, der angiveligt ikke var blevet erlagt. De anfægtede afgørelser skaber således de samme retsvirkninger som en sådan afledt retsakt.
- 45 Hertil kommer, at beslutningerne indebar en godkendelse af de udgifter, Kommissionen måtte afholde til at anlægge og føre retssagerne ved de amerikanske domstole. Sådanne beslutninger kan være genstand for søgsmål i henhold til artikel 230 EF, hvilket bl.a. fremgår af kendelse af 24. september 1996, *Det Forenede Kongerige mod Kommissionen* (forenede sager C-239/96 R og C-240/96 R, Sml. I, s. 4475).
- 46 Da de anfægtede beslutninger erstattede primære eller afledte fællesskabsretsakter, der ændrer kompetencefordelingen i henhold til traktaten, har de tillige til formål at ændre denne fordeling, hvilket udgør en ændring af kompetencefordelingen, der er identisk med den i dommen i sagen *Frankrig mod Kommissionen* omhandlede.
- 47 Kommissionen har gjort gældende, at ingen af leddene i anbringendet kan antages til realitetsbehandling, eftersom appellanterne blot gentager de argumenter, de gjorde gældende i første instans.

- 48 Kommissionen har desuden, for så vidt angår det femte led og argumentet, hvorefter den kun kan anlægge sag med henblik på at opkræve afgifter i en tredjestat på grundlag af en særlig hjemmel, for det første gjort gældende, at appellanterne ikke har beskrevet Rettens tilgang korrekt. Retten udtalte nemlig i den appellerede doms præmis 104, at appellanterne ikke har ført bevis for, at Kommissionen har afskåret eller omgået de eksisterende procedurer for opkrævning af afgifter og told eller for bekæmpelse af svig. For det andet har det aldrig været på tale, at Kommissionen selv ville anlægge sag for at opkræve de ikke erlagte afgifter. For det tredje har Retten i den appellerede doms præmis 102 understreget, at argumentet om, at Kommissionen har forsøgt at opkræve afgifterne ved hjælp af et erstatningssøgsmål, ikke dokumenterer, at appellanternes processuelle rettigheder er blevet krænket, og at dette argument desuden vedrører tvistens realitet.

Domstolens bemærkninger

- 49 Indledningsvis bemærkes, at det i henhold til fast retspraksis fremgår af artikel 225 EF og artikel 58, stk. 1, i statuten for Domstolen og af artikel 112, stk. 1, litra c), i Domstolens procesreglement, at et appelskrift præcist skal angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand (jf. bl.a. dom af 4.7.2000, sag C-352/98 P, Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, Sml. I, s. 5291, præmis 34, af 8.1.2002, sag C-248/99 P, Frankrig mod Monsanto og Kommissionen, Sml. I, s. 1, præmis 68, og af 6.3.2003, sag C-41/00 P, Interporc mod Kommissionen, Sml. I, s. 2125, præmis 15).

- 50 Således kan de krav til begrundelse, der følger af disse bestemmelser, ikke anses for opfyldt, når appelskriftet blot gengager, eller nøjagtigt gengiver, de anbringender og

argumenter, der er blevet fremført for Retten, herunder de anbringender og argumenter, der var støttet på faktiske omstændigheder, som Retten udtrykkeligt har afvist at lægge til grund (jf. bl.a. kendelse af 25.3.1998, sag C-174/97 P, FFSA m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1303, præmis 24, og dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 16). En sådan appel har nemlig kun til formål at opnå, at de i stævningen for Retten fremsatte påstande pådømmes endnu en gang, hvilket falder uden for Domstolens kompetence (jf. kendelse af 26.9.1994, sag C-26/94 P, X mod Kommissionen, Sml. I, s. 4379, præmis 13, og dommen i sagen Bergaderm og Goupil mod Kommissionen, præmis 35).

51 Imidlertid kan retsspørgsmål, som Retten har behandlet, diskuteres på ny under en appelsag, såfremt appellanten bestrider Rettens fortolkning eller anvendelse af fællesskabsretten (jf. dom af 13.7.2000, sag C-210/98 P, Salzgitter mod Kommissionen, Sml. I, s. 5843, præmis 43). Hvis en appellant således ikke kunne basere sin appel på anbringender og argumenter, som allerede havde været fremført for Retten, ville appelproceduren nemlig blive berøvet en del af sin mening (jf. bl.a. kendelsen i sagen FNAB m.fl. mod Rådet, præmis 30 og 31, samt dom af 16.5.2002, sag C-321/99 P, ARAP m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 4287, præmis 49, og dommen i sagen Interporc mod Kommissionen, præmis 17).

52 I det foreliggende tilfælde må det fastslås, at appellanterne med det første anbringende reelt ikke har til hensigt blot at opnå en fornyet behandling af den stævning, de forelagde for Retten. I hvert af leddene i dette anbringende har appellanterne nemlig klart angivet de dele af den appellerede dom, som de finder er udtryk for en urigtig retsanvendelse.

53 Det følger heraf, at det første anbringende skal antages til realitetsbehandling.

- 54 For så vidt angår dette anbringendes første led følger det — i overensstemmelse med det af Retten i den appellerede doms præmis 77 anførte — af fast retspraksis, at kun foranstaltninger, som har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling, udgør retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål (jf. bl.a. dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 9, kendelse af 4.10.1991, sag C-117/91, Bosman mod Kommissionen, Sml. I, s. 4837, præmis 13, og dom af 9.12.2004, sag C-123/03 P, Kommissionen mod Greencore, Sml. I, s. 11647, præmis 44).
- 55 Følgelig, og i modsætning til, hvad appellanterne har gjort gældende, er det ikke kun de forberedende retsakter, der er undtaget fra den i artikel 230 EF omhandlede domstolsprøvelse, men enhver akt, der ikke har retligt bindende virkninger, som kan påvirke retssubjekternes interesser, såsom bekræftende foranstaltninger og rene gennemførelsesforanstaltninger (jf. bl.a. dom af 1.12.2005, sag C-46/03, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. I, s. 10167, præmis 25), anbefalinger eller udtalelser (dom af 23.11.1995, sag C-476/93 P, Nutral mod Kommissionen, Sml. I, s. 4125, præmis 30), og i princippet interne instrukser (jf. dommen i sagen Frankrig mod Kommissionen, præmis 9).
- 56 Derfor gjorde Retten sig ikke skyldig i en urigtig retsanvendelse, da den af den omstændighed, at de anfægtede beslutninger ikke havde retligt bindende virkninger som omhandlet i artikel 230 EF, udledte, at de ikke kunne gøres til genstand for et søgsmål, uden derved at begrænse rækkevidden af denne afgørelse til blot at omfatte forberedende retsakter.
- 57 Følgelig må første led af første anbringende forkastes.

58 For så vidt angår det andet led, og i den udstrækning, det ikke er sammenfaldende med det tredje, fjerde og femte led, må det fastslås, at Retten med rette, under henvisning til præmis 47 i dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, bemærkede, at selv om et sagsanlæg ved en domstol er nødvendigt for at opnå en bindende retsafgørelse, er det ikke i sig selv endeligt afgørende for de forpligtelser, der påhviler parterne i tvisten, hvorfor beslutningen om at anlægge sag så meget desto mere ikke i sig selv ændrer den omtvistede retsstilling.

59 Spørgsmålet, om de anfægtede beslutninger er undergivet Fællesskabets retsinstan-
sers kontrol, er i denne forbindelse uden relevans.

60 Heraf følger, at det andet led af første anbringende må forkastes.

61 For så vidt angår det tredje led har Retten endvidere med rette i den appellerede
doms præmis 105 fastslået, at den omstændighed, at en domstol anvender sine egne
procesregler, er en af de følger, der uvægerligt er forbundet med sagsanlæg ved en
domstol, og den kan således ikke kvalificeres som en retsvirkning i henhold til
artikel 230 EF, der følger af beslutningen om at anlægge sag.

62 Det bør tilføjes, at spørgsmålet, om Kommissionens anfægtede beslutninger kan
anses for anfægtelige retsakter som omhandlet i den i præmis 54 ovenfor gengivne
retspraksis, ikke kan afhænge af den omstændighed, at såfremt Kommissionen
havde anlagt sagen ved en domstol i en medlemsstat, havde en præjudiciel
forelæggelse været mulig i henhold til artikel 234 EF som led i den således iværksatte
procedure.

- 63 Følgelig kan det tredje led ikke tiltrædes.
- 64 Hvad angår det fjerde led har Retten korrekt fortolket dommen i sagen Spanien mod Kommissionen (præmis 12-20), idet den udtalte, at det af denne dom følger, at beslutningen om at iværksætte undersøgelser af statsstøtte har retsvirkninger som omhandlet i artikel 230 EF. Bestemte retsvirkninger følger nemlig af undersøgelsen og kvalificeringen af den omhandlede støtte, samt valget af den procedure, der følger heraf. Alene den omstændighed, at Kommissionen med de anfægtede beslutninger har godkendt et valg for så vidt angår den procedure, der skal indledes mod appellanterne, og derved har udelukket andre procedurer, udgør derimod ikke en retsvirkning som omhandlet i denne bestemmelse.
- 65 Det følger heraf, at det fjerde led af første anbringende skal forkastes.
- 66 Hvad angår det femte led må det, som Retten korrekt har konstateret, fastslås, at selv om de anfægtede beslutninger, ligesom enhver retsakt, der hidrører fra en institution, indirekte indebærer, at ophavsmanden har taget stilling til sin kompetence til at vedtage de pågældende retsakter, ville en sådan stillingtagen imidlertid ikke kunne kvalificeres som havende en retligt bindende virkning i artikel 230 EF's forstand, således som denne bestemmelse fortolkes i retspraksis.
- 67 Hvad angår anvendelsen af de budgetmæssige ressourcer, der indirekte godkendes ved de anfægtede beslutninger med henblik på at anlægge og føre de omhandlede sager, må det blot fastslås, at dette ikke påvirker spørgsmålet, om disse beslutninger har retligt bindende virkninger, der kan berøre appellanternes interesser gennem en væsentlig ændring af deres retsstilling.

- 68 Det følger af ovenstående at det femte led af første anbringende skal forkastes, og følgelig det første anbringende i sin helhed.

Om det andet anbringende vedrørende den urigtige fortolkning af artikel 230 EF for så vidt angår virkningerne af indledningen af de omhandlede civile søgsmål i henhold til De Forenede Staters ret

Parternes argumenter

- 69 Ifølge appellanterne har Retten ukorrekt i den appellerede doms præmis 105 fastslået, at District Court kunne råde bod på, at der i De Forenede Stater ikke er mulighed for præjudiciel forelæggelse, ved selv at anvende fællesskabsretten. De har i den forbindelse gjort gældende, at det på grund af doktrinen »Act of State« er usandsynligt, at District Court træffer afgørelse i grundlæggende fællesskabsretlige spørgsmål, der rejses for den. Appellanterne har i modsætning til, hvad Kommissionen hævder, allerede gjort denne doktrin gældende, eller i hvert fald indholdet heraf, for Retten.
- 70 Kommissionen har fastholdt, at dette anbringende ikke bør antages til realitetsbehandling, da det er et nyt anbringende. Appellanterne har, selv om de havde muligheden herfor, hverken gjort doktrinen »Act of State« gældende for Retten eller for District Court.

Domstolens bemærkninger

- 71 Det må for det første fastslås, som generaladvokaten har anført i punkt 66 i forslaget til afgørelse, at det af den appellerede doms præmis 72 følger, at doktrinen »Act of State« blev gjort gældende af appellanterne for Retten, hvorfor det andet anbringende skal antages til realitetsbehandling.
- 72 Imidlertid, og i den udstrækning dette anbringende adskiller sig fra det tredje og fjerde led af første anbringende, må anbringendet forkastes som ugrundet.
- 73 Spørgsmålet om doktrinen »Act of State« anvendes af den kompetente domstol i De Forenede Stater er uden den mindste relevans med hensyn til af begrebet anfægtelig retsakt som omhandlet i artikel 230 EF.

Om det tredje anbringende vedrørende en tilsidesættelse af den grundlæggende ret til en effektiv retsbeskyttelse

Parternes argumenter

- 74 Appellanterne har gjort gældende, at Retten har frataget dem en effektiv retsbeskyttelse og har gjort sig skyldig i en urigtig retsanvendelse, for så vidt som

den i den appellerede doms præmis 123 udtalte, at det relevante kriterium på dette område er, om der er adgang til domstolsprøvelse, og ikke om der, hvilket er kriteriet i retspraksis, foreligger effektive retsmidler. De har i den forbindelse påberåbt sig dom af 25. juli 2002, Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (sag C-50/00 P, Sml. I, s. 6677, præmis 39).

75 Hertil kommer at Domstolen i dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet (præmis 40), og i dom af 2. april 1998, Greenpeace Council m.fl. mod Kommissionen (sag C-321/95 P, Sml. I, s. 1651), har påpeget, at der foreligger et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere legaliteten af institutionernes retsakter, dog uden at artikel 288 EF nævnes i den forbindelse, hvilket dokumenterer, at Rettens udtalelse i den appellerede doms præmis 123 om, at det ikke er i strid med behovet for en effektiv retsbeskyttelse ikke at antage annullationssøgsmålet til realitetsbehandling, da der er adgang til at anlægge en sag om erstatning uden for kontraktforhold med hjemmel i denne artikel, er ukorrekt. Desuden indebærer alene det forhold, at Fællesskabets institutioner mangler kompetence, ikke, at Fællesskabet ifalder erstatningsansvar uden for kontraktforhold, hvorfor et erstatningssøgsmål ville være utilstrækkeligt til at give appellanterne en effektiv retsbeskyttelse.

76 Kommissionen har gjort gældende, at princippet om en effektiv retsbeskyttelse sikrer en beskyttelse mod retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner, hvorved de af fællesskabsretten anerkendte rettigheder og friheder kan tilsidesættes, dvs. de retsakter, der har retsvirkninger over for de berørte. De anfægtede beslutninger udgør imidlertid ikke sådanne retsakter.

77 Hvad angår dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet har Kommissionen anført, at Domstolen i denne doms præmis 44 har udtalt, at selv om betingelsen om at være individuelt berørt for at kunne anlægge sag til prøvelse af en retsakt skal fortolkes i lyset af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse under hensyntagen til de forskellige omstændigheder, som kan individualisere en sagsøger, kan en sådan fortolkning ikke føre til, at der bortses fra den omhandlede betingelse.

- 78 Hvad angår artikel 288 EF finder Kommissionen, at appellanternes reelle problem ikke er spørgsmålet, om denne artikel giver dem en effektiv beskyttelse, men nærmere at det er vanskeligt at godtgøre, at Kommissionen har begået en retsstridig handling, idet den forsøgte at opnå en afgørelse fra District Court om, at appellanterne skulle have begået de forskellige ulovlige og kriminelle handlinger som omhandlet i de civile søgsmål, og at det lidte tab er en direkte følge af anlæggelsen af sådanne sager.

Domstolens bemærkninger

- 79 Det skal for det første fastslås, at Retten korrekt i den appellerede doms præmis 123 har lagt til grund, at foranstaltninger, der ikke har retligt bindende virkninger, som kan påvirke borgernes interesser, ikke kan gøres til genstand for et annullations-søgsmål.
- 80 Traktaten indfører ganske vist, som nævnt i dommens præmis 121, dels i artikel 230 EF og 241 EF, dels i artikel 234 EF, et fuldstændigt retsmiddel- og proceduresystem, hvormed Domstolen skal kunne kontrollere legaliteten af institutionernes retsakter (jf. dommen i sagen Les Verts mod Parlamentet, præmis 23, Foto-Frost-dommen, præmis 16, og dom af 6.12.2005, sag C-461/03, Gaston Schul Douane-expediteur, Sml. I, s. 10513, præmis 22).
- 81 Det gælder ikke desto mindre, at selv om betingelsen om, at kun foranstaltninger, som har retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser gennem

en væsentlig ændring af hans retsstilling, skal fortolkes i lyset af princippet om en effektiv domstolsbeskyttelse, kan en sådan fortolkning ikke føre til, at der bortses fra den omhandlede betingelse, uden at man derved ville overskride de beføjelser, Fællesskabets retsinstanser er tillagt ved traktaten (jf. analogt for så vidt angår betingelsen om, at en fysisk eller juridisk person skal være individuelt berørt af den anfægtede retsakt, dommen i sagen Unión de Pequeños Agricultores mod Rådet, præmis 44).

82 Det er endvidere med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 123 har fastslået, at selv om retssubjekterne ikke kan anlægge annullationssøgsmål til prøvelse af de pågældende foranstaltninger, har de dog stadig adgang til domstolsprøvelse, eftersom der stadig er mulighed for et søgsmål om erstatning uden for kontraktforhold i henhold til artikel 235 EF og artikel 288, stk. 2, EF, hvis den pågældende adfærd kan pådrage Fællesskabet ansvar.

83 Et sådant søgsmål er ikke omfattet af ordningen om efterprøvelse af gyldigheden af fællesskabsretsakter med retligt bindende virkninger, der kan berøre sagsøgerens interesser, men kan benyttes, når en part har lidt et tab på grund af en institutions retsstridige handling.

84 Desuden er den omstændighed, at appellanterne eventuelt ikke kan godtgøre, at en fællesskabsinstitution har begået en retsstridig handling, et angiveligt tab eller årsagssammenhæng mellem en sådan handling og et sådant tab ikke ensbetydende med, at appellanterne fratages en effektiv retsbeskyttelse.

85 Det følger af ovenstående, at det tredje anbringende skal forkastes som ugrundet.

Om det fjerde anbringende vedrørende en urigtig anvendelse og fortolkning af Domstolens praksis vedrørende muligheden for at anfægte åbenbart retsstridige foranstaltninger

Parternes argumenter

- 86 Appellanterne har understreget, at der ikke er nogen bestemmelser hverken i traktaten eller i afledt ret, der giver Kommissionen kompetence til at indlede retssager uden for Fællesskabets retsorden, eller som giver Kommissionen adgang til at træffe gennemførelsesforanstaltninger på området for opkrævning af told og moms. Appellanterne har i den forbindelse anført, at artikel 211 EF ikke er en generel bestemmelse om kompetencefordeling, der gør artikel 7 EF irrelevant. Eftersom det er åbenbart, at de anfægtede beslutninger er retsstridige, skulle Retten have antaget annullationssøgsmålet til realitetsbehandling i overensstemmelse med dommen i sagen IBM mod Kommissionen.
- 87 Hvad angår kendelsen i sagen FNAB m.fl. mod Rådet, som Retten nævnte i den appellerede doms præmis 87 og 88, har appellanterne anført, at Domstolen i kendelsens præmis 40 om »traktatens udtrykkelige formalitetskrav« henviste til betingelserne om umiddelbar og individuel interesse i artikel 230, stk. 4, EF, uafhængigt af spørgsmålet, om foranstaltninger, som end ikke fremtræder som lovlige, under særlige omstændigheder kan gøres til genstand for annullationssøgsmål.
- 88 Appellanterne har i alle tilfælde gjort gældende, at Retten har anvendt retspraksis ukorrekt, navnlig for så vidt angår dom af 9. oktober 1990, Frankrig mod Kommissionen, og af 16. juni 1993, Frankrig mod Kommissionen (sag C-325/91, Sml. I, s. 3283), og at den har tilsidesat væsentlige formelle regler, idet den ikke henskød behandlingen af formalitetsindsigelsen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet.

89 Kommissionen finder for det første, at anbringendet ikke bør antages til realitetsbehandling, da argumenterne blot er en gentagelse af dem, der blev gjort gældende i første instans.

90 For det andet har Kommissionen anført, at de parter, der er søgsmålsberettigede i henhold til artikel 230, stk. 2, EF, og hvis særlige institutionelle beføjelser direkte berøres af Kommissionens ensidige stillingtagen for så vidt angår institutionens kompetence, for Retten meget klart har givet Kommissionen medhold i, at den havde ret til at vedtage de anfægtede beslutninger. Desuden har Kommissionen selv gjort opmærksom på de særlige beføjelser på området for Fællesskabets repræsentation, der tillægges den i henhold til artikel 282 EF, der er udtryk for en anvendelse af det almindelige princip om, at Kommissionen har enekompetence til at repræsentere Fællesskabet for domstolene. Kommissionen har i sit svar på afvisningspåstanden, der blev gjort gældende for District Court, påberåbt sig artikel 211 EF samt andre artikler i traktaten. Da Kommissionen således som hovedregel har den omhandlede kompetence, kan det hverken gøres gældende, at det er åbenbart, at den mangler kompetence, eller at de anfægtede afgørelser klart er retsstridige.

91 For det tredje har Kommissionen hvad angår kendelsen i sagen FNAB m.fl. mod Rådet og appellanternes argument om, at Retten skulle have henskuet formalitetsspørgsmålet til afgørelse i forbindelse med sagens realitet, anført, at et retssubjekt, for at kunne anfægte en beslutning, først skal godtgøre, at beslutningen har haft bestemte endelige retsvirkninger, hvilket ikke er tilfældet her.

Domstolens bemærkninger

92 Indledningsvis skal Kommissionens formalitetsindsigelse afvises med den samme begrundelse, som den i denne doms præmis 49-52 anførte.

- 93 Dernæst, og uden at det er fornødent at tage stilling til spørgsmålet, om det følger af dommen i sagen IBM mod Kommissionen, at annullationssøgsmål anlagt til prøvelse af foranstaltninger, som end ikke fremtræder som lovlige, under særlige omstændigheder skal antages til realitetsbehandling, må det fastslås, at det er åbenbart, at en sådan situation i alle tilfælde ikke er aktuel i den foreliggende sag.
- 94 I den forbindelse bemærkes, at artikel 211 EF bestemmer, at Kommissionen drager omsorg for gennemførelsen af traktatens bestemmelser og af de bestemmelser, som træffes med hjemmel i denne, at Fællesskabet i henhold til artikel 281 EF har status som juridisk person, og at artikel 282 EF, der, selv om den i henhold til dens ordlyd kun omhandler medlemsstaterne, er et udtryk for et almindeligt princip, og præciserer, at Fællesskabet er en juridisk person, og som sådan repræsenteret af Kommissionen.
- 95 Hvad angår klagepunktet om, at Retten skulle have henskudt spørgsmålet om formalitetsindsigelsen til afgørelse i forbindelse med sagens realitet, fastslås i modsætning til, hvad der følger af de af appellanterne anførte domme, at bedømmelsen af, om den formalitetsindsigelse, der er gjort gældende for Retten, skal tages til følge, i det foreliggende tilfælde ikke afhænger af bedømmelsen, der måtte blive anlagt af de af appellanterne påberåbte anbringender vedrørende realiteten.
- 96 Følgelig kan det fjerde anbringende ikke tiltrædes.

Om det femte anbringende vedrørende en tilsidesættelse af artikel 292 EF

Parternes argumenter

- 97 Appellanterne har, idet de hævder, at District Court kunne tage stilling til enhver uoverensstemmelse med hensyn til Kommissionens kompetence til at anlægge de

omhandlede søgsmål i De Forenede Stater, gjort gældende, at Retten har truffet en afgørelse, der er i strid med artikel 292 EF og med traktatens opbygning.

- 98 Det ville nemlig være et indgreb i fællesskabsretsordenens autonomi, hvis enhver ordning, der ikke har oprindelse i Fællesskabet, bevirker, at Fællesskabet og dets institutioner under udøvelsen af deres interne beføjelser påtvinges en bestemt fortolkning af de fællesskabsretlige regler (jf. bl.a. Domstolens udtalelse 1/91 af 14.12.1991, Sml. I, s. 6079, præmis 41-46, og 1/00 af 18.4.2002, Sml. I, s. 3493, præmis 45), hvilket ville være tilfældet, hvis District Court skulle bedømme spørgsmålet om Kommissionens kompetence til at anlægge søgsmål i en tredjestat med henblik på at opkræve ikke-erlagt told og moms.
- 99 Kommissionen har for det første anført, at artikel 292 EF vedrører medlemsstaterne og ikke Kommissionen.
- 100 Kommissionen har dernæst gjort gældende, at Fællesskabet ikke tilsigter, at District Court erstatter Domstolen i forbindelse med pådømmelsen af fællesskabsretlige spørgsmål. Alle de argumenter vedrørende Kommissionens bemyndigelse og kompetence, som appellanterne kan forelægge District Court, behandles af denne på samme måde som alle andre forudgående spørgsmål, der opstår i forbindelse med et civilt søgsmål anlagt mod dem af Fællesskabet. Eftersom det er nødvendigt at hense til fællesskabsretten med henblik på anvendelsen af de regler, der følger af District Courts egen retsorden, indsamler denne alle de oplysninger, der er nødvendige herfor.

- 101 Valget af retsinstans er Kommissionens strategiske valg, da den skal drage omsorg for at anlægge søgsmål eller intervenere i søgsmål i den stat, hvor de strafbare handlinger er begået, og hvor domsfuldbyrdelsen vil finde sted. District Court er den retsinstans, på hvis område en eller flere appellanter har hjemsted, og hvor de ulovlige handlinger er begået, og er derfor den retsinstans, der er bedst egnet til at påse, at dommen, som søges opnået, bliver fuldbyrdet effektivt.

Domstolens bemærkninger

- 102 Det må fastslås, at en afgørelse truffet af en domstol i De Forenede Stater vedrørende Kommissionens kompetence til at anlægge søgsmål i modsætning til, hvad appellanterne har gjort gældende, ikke kan bevirke, at Fællesskabet og dets institutioner under udøvelsen af deres interne beføjelser påtvinges en bestemt fortolkning af de fællesskabsretlige regler. Som generaladvokaten har anført i punkt 90 i forslaget til afgørelse, ville en sådan afgørelse kun være bindende som led i en bestemt retssag.
- 103 Heraf følger, at det femte anbringende må forkastes som ugrundet.
- 104 Da ingen af de af appellanterne anførte anbringender til støtte for appellen kan tiltrædes, skal appellen forkastes.

Sagens omkostninger

¹⁰⁵ Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, som i henhold til artikel 118 finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanterne bør betale sagens omkostninger, og da appellanterne har tabt sagen, pålægges det dem at betale sagens omkostninger. Procesreglementets artikel 69, stk. 4, der også finder anvendelse i appelsager i henhold til artikel 118, bestemmer, at medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Store Afdeling):

- 1) **Appellen forkastes.**

- 2) **R.J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc., RJR Acquisition Corp., R.J. Reynolds Tobacco Company, R.J. Reynolds Tobacco International, Inc., og Japan Tobacco, Inc., betaler sagens omkostninger.**

- 3) **Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Den Portugisiske Republik, Republikken Finland, Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter