

RETTENS DOM (Anden Udvidede Afdeling)

15. januar 2003 *

I de forenede sager T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 og T-272/01,

Philip Morris International Inc., Rye Brook, New York (De Forenede Stater), ved
avocats É. Morgan de Rivery og J. Derenne, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger i sagerne T-377/00 og T-272/01,

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),

ved solicitor P. Lomas og avocat O. Brouwer, og med valgt adresse i
Luxembourg,

sagsøgere i sagerne T-379/00 og T-260/01,

* Processprog: engelsk.

Japan Tobacco, Inc., Tokyo (Japan), ved solicitor P. Lomas og avocat O. Brouwer, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger i sag T-380/00,

mod

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

sagsøgt,

støttet af

Europa-Parlamentet ved R. Passos og A. Baas, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Kongeriget Spanien ved R. Silva de Lapuerta, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

Den Franske Republik ved G. de Bergues, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

Den Italienske Republik ved U. Leanza, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

Den Portugisiske Republik ved L. Fernandes og Â. Cortesão de Seica Neves, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

Republikken Finland ved T. Pynnä og E. Bygglin, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter i sagerne T-377/00,
T-379/00, T-380/00, T-260/01 og T-272/01,

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

Den Hellske Republik ved V. Kontolaimos, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter i sagerne T-260/01 og T-272/01,

Kongeriget Nederlandene i sagerne T-260/01 og T-272/01 ved H. Sevenster og i sag T-379/00 ved H. Sevenster og J. van Bakel, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenient i sagerne T-379/00, T-260/01 og T-272/01,

angående en påstand om annullation af Kommissionens to beslutninger om at anlægge sag mod sagsøgerne ved en domstol i Amerikas Forenede Stater,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Udvidede Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R.M. Moura Ramos, og dommerne V. Tiili, J. Pirrung, P. Mengozzi og A.W.H. Meij,

justitssekretær: fuldmægtig J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 26. juni 2002,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

- 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 CORE-PER 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 civil søgsmål mod flere selskaber i Philip Morris-koncernen (herefter »Philip Morris«), Reynolds-koncernen (herefter »Reynolds«) og selskabet Japan Tobacco Inc. ved United States District Court, Eastern District of New York, en forbundsdomstol i Amerikas Forenede Stater (herefter »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 fraude«, »public nuisance« og »undue 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, Storhertugdømmet 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 sagsøgeren Japan Tobacco, Inc. 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

- 12 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 19. og den 20. december 2000 har sagsøgerne i sagerne T-377/00, T-379/00 og T-380/00 anlagt sag med påstand om annulation af Kommissionens beslutning om at anlægge det første søgsmål, og i sagerne T-379/00 og T-381/00 om annulation af Rådets eventuelle beslutning herom.
- 13 Ved særskilte dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor den 29. januar 2001 har Rådet og Kommissionen i hver sag fremsat en formalitetsindsigelse i medfør af artikel 114 i Rettens procesreglement.
- 14 Den 7. juni 2001 besluttede Retten at henvise de tre sager til en afdeling sammensat af fem dommere (Anden Udvidede Afdeling).

- 15 Ved kendelse af 2. juli 2001 besluttede formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling, efter at have hørt parterne, at forene de tre sager med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen i overensstemmelse med procesreglementets artikel 50.
- 16 Ved kendelse af 12. juli 2001 gav formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling tilladelse til, at Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Portugisiske Republik, Republiken Finland, Europa-Parlamentet, Kongeriget Nederlandene og Den Italienske Republik indtrådte i de forenede sager til støtte for Rådets og Kommissionens påstande.
- 17 Den 27. juli 2001 anmodede Retten parterne om at fremsætte deres bemærkninger til District Courts afgørelse af 16. juli 2001. Sagsøgerne, Kommissionen, Rådet, Kongeriget Spanien, Den Italienske Republik, Den Portugisiske Republik, Kongeriget Nederlandene og Republiken Finland, og fremsatte deres bemærkninger inden for den fastsatte frist.
- 18 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 15. oktober 2001 har Reynolds og Philip Morris anlagt sagerne T-260/01 og T-272/01 med påstand om annullation af beslutningen om at anlægge det andet søgsmål.
- 19 Den 23. november 2001 oversendte Kommissionen til Retten District Courts afgørelse af 25. oktober 2001 om at afvise påstanden om at se bort fra afgørelsen af 16. juli 2001. Kommissionen anmodede Retten om at opfordre parterne til at fremsætte deres bemærkninger til spørgsmålet om, hvorvidt denne afgørelse bevirkede, at søgsmålene i de forenede sager T-377/00, 379/00 og 380/00 var uden genstand. Sagsøgerne, Kommissionen samt Kongeriget Spanien, Den

Portugisiske Republik, Republikken Finland, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene og Europa-Parlamentet afgav indlæg vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der fortsat var grundlag for at træffe afgørelse i disse sager, inden for den frist, der var fastsat i denne henseende.

- 20 Ved særskilte dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 10. og den 18. december 2001 har Kommissionen i sagerne T-260/01 og T-272/01 fremsat en formalitetsindsigelse i medfør af procesreglementets artikel 114.
- 21 Den 10. januar 2002 besluttede Retten at henvise sagerne T-260/01 og T-272/01 til afdelingen sammensat af fem dommere (Anden Udvidede Afdeling).
- 22 Ved kendelse af 31. januar 2002 besluttede formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling, efter at have hørt parterne herom, 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 skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.
- 23 Ved Anden Udvidede Afdelings beslutning af 31. januar 2002 blev den af sagsøgeren i sag T-272/01 fremsatte anmodning om, at der træffes afgørelse efter en hasteprocedure, ikke taget til følge.
- 24 Den 6. februar 2002 frafaldt sagsøgerne i sag T-379/00 og T-380/00 deres påstand, for så vidt som denne var rettet mod Rådet. Ved kendelse af 21. marts 2002 besluttede formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling, at de to sager skulle slettes, for så vidt som de var rettet mod Rådet.

- 25 Ved kendelse af 22. marts 2002 gav formanden for Rettens Anden Udvidede Afdeling tilladelse til, at Europa-Parlamentet, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Helleniske Republik, Kongeriget Spanien, Den Franske Republik, Den Italienske Republik, Kongeriget Nederlandene, Den Portugisiske Republik og Republikken Finland indtrådte i sagerne T-260/01 og T-272/01 til støtte for Kommissionens påstande.
- 26 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retten har dog stillet Kommissionen en række spørgsmål. Kommissionen har besvaret spørgsmålene inden for den fastsatte frist.
- 27 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under retsmødet, der blev afholdt den 26. juni 2002.

Parternes påstande

- 28 Kommissionen og intervenienterne har nedlagt følgende påstande:

— Sagerne afvises.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29 Philip Morris har nedlagt følgende påstande:

- Der træffes afgørelse om formalitetsindsigelsen i forbindelse med afgørelsen om realiteten.
- Alternativt tages formalitetsindsigelsen ikke til følge.
- Kommission tilpligtes at betale sagens omkostninger.

30 Reynolds og Japan Tobacco har nedlagt følgende påstande:

- Der træffes afgørelse om formalitetsspørgsmålet i forbindelse med afgørelsen om realiteten.
- Under alle omstændigheder tages afvisningspåstanden ikke til følge.
- Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Retlige bemærkninger

Parternes argumenter

- 31 Kommissionens formalitetsindsigelser bygger alle på et enkelt anbringende om, at de anfægtede retsakter ikke kan danne grundlag for søgsmål i henhold til artikel 230, stk. 4, EF. Visse intervenienter har endvidere gjort gældende, at sagsøgerne ikke er umiddelbart og individuelt berørt af de anfægtede retsakter, og at de ikke har søgsmålsinteresse.
- 32 Hvad angår det ene anbringende, som Kommissionen har fremført, vedrører parternes argumenter tre aspekter med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt nærværende sag kan antages til realitetsbehandling. For det første har parterne fremsat argumenter vedrørende beskaffenheden af Kommissionens beslutninger af henholdsvis 19. juli 2000 og 25. juli 2001 (herefter »de anfægtede retsakter«). For det andet har parterne undersøgt de forskellige virkninger, som disse retsakter kan fremkalde. For det tredje har de stillet spørgsmål ved visse generelle betragtninger, som Kommissionen har fremført til støtte for sin opfattelse.

De anfægtede retsakters beskaffenhed

- 33 Kommissionen har, støttet af intervenienterne, anført, at en beslutning om at anlægge et søgsmål ved en domstol ikke udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål i henhold til artikel 230, stk. 4, EF.

- 34 Efter Kommissionens opfattelse er der ligheder mellem de anfægtede retsakter og visse andre retsakter, der ifølge retspraksis ikke kan gøres til genstand for søgsmål.
- 35 Kommissionen har for det første henvist til Domstolens dom af 29. september 1998 i sagen Kommissionen mod Tyskland (sag C-191/95, Sml. I, s. 5449), hvoraf den har udledt, at Kommissionens beslutning om at anlægge traktatbrudssøgsmål ved Domstolen i medfør af artikel 226 EF ikke udgør en retsakt, der kan gøres til genstand for søgsmål i artikel 230 EF's forstand.
- 36 For det andet har Kommissionen, støttet af Kongeriget Spanien, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Helleniske Republik, gjort gældende, at beslutningerne om at anlægge sag ved en amerikansk domstol har alle en forberedende foranstaltnings kendetegn.
- 37 For det tredje har Kommissionen anført, at anlægget af et civilt søgsmål svarer til at udtrykke en retlig opfattelse, der ikke har bindende virkning, og som kan sammenlignes med de udtalelser, som institutionen kan rette til de nationale myndigheder uden at forpligte de pågældende.
- 38 Parlamentet, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Helleniske Republik er desuden af den opfattelse, at de anfægtede retsakter henhører under Kommissionens interne virksomhed.
- 39 Som svar på et spørgsmål fra Retten har Kommissionen oplyst, at kun de retsakter, hvorved institutionen selv ændrer den aktuelle retstilstand, er anfægtelige, og ikke de retsakter, hvorved den anmoder en tredjemand om at træffe bindende foranstaltninger.

- 40 Kommissionen har endvidere, støttet af Forbundsrepublikken Tyskland, gjort gældende, at den omstændighed, at der ikke i den foreliggende sag foreligger en senere retsakt, udstedt af en fællesskabsinstitution, som kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål, ikke indebærer, at de anfægtede retsakter ved hjælp af en fiktiv konstruktion kan betragtes som endelige retsakter, der har retsvirkninger. Kommissionen har medgivet, at princippet om en effektiv retsbeskyttelse er en grundlæggende rettighed, men har gjort gældende, at dette princip ikke indebærer, at alle retsakter fra en institution skal kunne gøres til genstand for domstolsprøvelse, herunder de retsakter, som ikke kan have bindende retsvirkninger. Kommissionen har, støttet af Forbundsrepublikken Tyskland og Den Italienske Republik, tilføjet, at sagsøgerne er beskyttet i tilstrækkelig omfang i forbindelse med sagen ved District Court ved de processuelle garantier i amerikansk ret, herunder gennem muligheden for at anmode District Court om at tage stilling til, hvorvidt sagen er anlagt af sagsøgere med søgsmålskompetence.
- 41 Sagsøgerne har indledningsvis understreget, at de anfægtede retsakter har en usædvanlig beskaffenhed, og at Kommissionen efter sagsøgernes opfattelse herved forsøger at omgå hele den gældende ordning for opkrævning af afgifter og navnlig kompetencefordelingen på området mellem Fællesskabet og medlemsstaterne. De har henvist til, at ingen suveræne organer indirekte kan opkræve afgifter gennem erstatningssøgsmål. Sagsøgerne har understreget, at medlemsstaternes kompetente myndigheder aldrig har oplyst dem om, at de var afgiftsdebitorer, hvorfor de aldrig har haft mulighed for at fremsætte deres synspunkter i denne henseende, før de omhandlede søgsmål blev anlagt.
- 42 Sagsøgerne har gjort gældende, at de anfægtede retsakter kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål, da de har retsvirkninger og udgør endelige foranstaltninger, der repræsenterer institutionens endelige stillingtagen, og fordi de som følge heraf medfører en væsentlig ændring af sagsøgernes retsstilling. Reynolds har endvidere gjort gældende, at det afgørende for, om en retsakt er anfægtelig, ikke nødvendigvis er, om den pågældende retsakt har retsvirkninger, men om den tilsigter at fremkalde retsvirkninger.

- 43 Sagsøgerne har gjort gældende, at de anfægtede retsakter ikke kan sammenlignes med en beslutning om at anlægge traktatbrudssøgsmål i medfør af artikel 226 EF, hvilket var den situation, der lå til grund for dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, jf. ovenfor i præmis 35. Efter sagsøgernes opfattelse er beslutningen om at anlægge traktatbrudssøgsmål kun et led i en fællesskabsretlig procedure, der har til formål, at Domstolen, som er enekompetent i den henseende, fastslår, at en medlemsstat har tilsidesat sine forpligtelser. En sådan beslutning har således ikke indflydelse på den pågældende medlemsstats rettigheder og forpligtelser.
- 44 Sagsøgerne har gjort gældende, at de anfægtede retsakter ikke kan betragtes som forberedende retsakter. De er af den opfattelse, at det afgørende element ved vurderingen af, om en foranstaltning har retsvirkninger eller er rent forberedende, er, om den vedtagne beslutning udgør en endelig regulering af det pågældende spørgsmål inden for fællesskabsrettens grænser, eller om det drejer sig om en foranstaltning, hvis formål er at forberede den endelige beslutning, hvis retsstridighed kan gøres gældende inden for rammerne af et søgsmål, der anlægges til prøvelse af den pågældende beslutning. Sagsøgerne har fastholdt, at nærværende søgsmål er den eneste mulighed, Fællesskabets retsinstanser har, for at efterprøve, om Kommissionen har handlet inden for rammerne af sin kompetence og i overensstemmelse med fællesskabsretten, da den anlagde søgsmål ved District Court.
- 45 Anlæg af et civilt søgsmål ved en amerikansk domstol kan ifølge sagsøgerne ikke sidestilles med Kommissionens tilkendegivelse vedrørende en retlig opfattelse, som Domstolen enten kan tiltræde eller forkaste.
- 46 Sagsøgerne har tilføjet, at de anfægtede retsakter heller ikke kan sidestilles med interne organisatoriske foranstaltninger.

- 47 Som svar på et spørgsmål fra Retten har sagsøgerne anført, at der ikke er forskel på, om det er Kommissionen selv, der vedtager en retsakt, eller om den anmoder en tredjemand om at vedtage en retsakt.
- 48 Subsidiært har sagsøgerne gjort gældende, at de anfægtede retsakter savner enhver form for lovlighed, hvorfor Retten bør annullere dem, også selv om de betragtes som forberedende retsakter. Sagsøgerne har henvist til Domstolens dom af 11. november 1981 (sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639) og Rettens dom 18. december 1992 (forenede sager T-10/92 — T-12/92 og T-15/92, Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2667, præmis 49), hvorefter Fællesskabets retsinstanser har kompetence til at annullere en forberedende retsakt, der er åbenbart ulovlig.

De anfægtede retsakters virkninger

- 49 Kommissionen har, støttet af intervenienterne, gjort gældende, at der bør sondres mellem de processuelle virkninger, som en retsakt kan fremkalde, der af Kommissionen betegnes som faktiske virkninger, og de bindende retsvirkninger. Kommissionen har hævdet, at de af sagsøgerne påberåbte virkninger af at anlægge sag ved en amerikansk domstol blot er faktiske virkninger, som almindeligvis indtræder i forhold til enhver, der sagsøges for en domstol. Kommissionen har anført, at det ikke drejer sig om retsvirkninger, eftersom sagsøgerne ikke er forpligtede til at ændre deres praksis, så længe en domstol ikke pålægger dem det.
- 50 Under retsmødet har Kommissionen gjort gældende, at søgsmålet ved District Court ikke har ført til, at de fællesskabsretlige procedurer vedrørende opkrævning af skatter eller retsforfølgning af svig er opgivet. Sådanne procedurer

verserer nu, og Kommissionen deltager i det omfang, hvori dette er fastsat i national ret. Disse sager har imidlertid et andet formål og andre parter end de foreliggende søgsmål.

- 51 Efter sagsøgernes opfattelse har de anfægtede retsakter og det faktiske sagsanlæg ved District Court fremkaldt forskellige virkninger af retlig karakter. For det første har sagsøgerne anført, at der forekommer visse virkninger i Fællesskabets retsorden. For det andet har de gjort gældende, at der forekommer visse virkninger som følge af de processuelle bestemmelser, der gælder for den amerikanske domstol, ved hvilken sagen er anlagt.
- 52 Hvad angår de anfægtede retsakters retsvirkninger for Fællesskabets retsorden har sagsøgerne for det første gjort gældende, at Kommissionen ved de anfægtede retsakter har vedtaget en endelig holdning med hensyn til dens kompetence til at anlægge sag ved District Court. De har anført, at en sådan ensidig og selvstændig beslutning, hvorved Kommissionen har føjet retten til at anlægge sag ved en domstol i en tredjestat til den kompetence, som den er tildelt ved traktaten, udgør en anfægtelig retsakt i henhold til Domstolens praksis (dom af 9.10.1990, sag C-366/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 3571). Sagsøgerne har understreget, at ingen retsakt, som kan påvirke den institutionelle ligevægt, der er fastsat ved traktaterne, kan undrages domstolsprøvelse. Til støtte for denne påstand har sagsøgerne bl.a. påberåbt sig Domstolens dom af 9. august 1994 i sagen Frankrig mod Kommissionen (sag C-327/91, Sml. I, s. 3641) vedrørende en aftale mellem Kommissionen og De Forenede Stater om anvendelse af de kontraherende parter konkurrenceret og Domstolens dom af 12. maj 1998 i sagen Kommissionen mod Rådet (sag C-170/96, Sml. I, s. 2763) vedrørende en fælles aktion om en ordning for lufthavnstransit samt Domstolens dom af 13. november 1991 i sagen Frankrig mod Kommissionen (sag C-303/90, Sml. I, s. 5315) om en adfærdskodeks vedrørende finansiell kontrol af strukturelle interventioner.
- 53 For det andet er sagsøgerne af den opfattelse, at de anfægtede retsakter har bindende retsvirkning som følge af, at de derved udsættes for et civilt søgsmål ved

en domstol i en tredjestat og således undergives bestemmelserne i en anden retsorden. Sagsøgerne har præciseret, at søgsmålene i De Forenede Stater indebærer en risiko for fastsættelse af sanktioner, der er strengere end sanktionerne i henhold til medlemsstaternes nationale lovgivning.

- 54 På trods af Kommissionens rolle som traktatens vogter har den ifølge sagsøgerne omgået procedurerne i henhold til fællesskabsretten for gennem søgsmål i De Forenede Stater at opnå et resultat, der ikke i henhold til Fællesskabets retsorden er mulighed for. Sagsøgerne har understreget, at de ikke påstår, at de kan unddrage sig retsforfølgning, men at de har et forfatningsretligt krav på, at de fællesskabsretlige bestemmelser anvendes på dem.
- 55 Sagsøgerne har gjort gældende, at usikkerheden med hensyn til udfaldet af søgsmålene i De Forenede Stater ikke er til hinder for, at det betragtes som en endelig retsvirkning, at de anfægtede retsakter tvinger sagsøgerne til at deltage i en sag ved de amerikanske domstole, hvorved de udsættes for risici, som de ikke ville være blevet udsat for i henhold til Fællesskabets ordning.
- 56 Sagsøgerne har gjort gældende, at District Courts afgørelse ikke kan gøres til genstand for en domstolsprøvelse ved Fællesskabets retsinstanser, og at den ikke er omfattet af de fællesskabsretlige garantier for fysiske og juridiske personer, der anklages for at have tilsidesat fællesskabsretten. Sagsøgerne har navnlig anført, at District Court ikke er bundet af princippet om fællesskabsrettens forrang for national ret, hvorfor den kan anvende amerikansk ret frem for fællesskabsretten ved afgørelsen af, om Fællesskabet havde kompetence til at anlægge sag ved den pågældende domstol.
- 57 Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at Kommissionens beslutning om at anlægge sag ved en domstol i De Forenede Stater har ændret deres processuelle

retsstilling. De har bl.a. henvist til Domstolens dom af 15. marts 1967 i sagen *Cimenteries m.fl. mod Kommissionen* (forenede sager 8/66 — 11/66, Sml. 1965-1968, s. 337, org.ref.: Rec. s. 93), og af 30. juni 1992 i sagen *Spanien mod Kommissionen* (sag C-312/90, Sml. I, s. 4117), hvorefter akter, der har procesretlige virkninger, er anfægtelige. De har henvist til, at de procedurer, der er fastsat i Fællesskabets retsorden for opkrævning af afgifter og told samt for bekæmpelse af svig, tilsidesættes ved de anfægtede retsakter. I henhold til fællesskabsretten er det kun medlemsstaterne, der kan afkræve sagsøgerne skyldige afgifter. Kommissionens eneste retsmiddel inden for dette område er at anlægge et traktatbrudssøgsmål mod medlemsstaterne. I forbindelse med et sådant søgsmål sikres det, at »en vilkårlig dom ikke afsiges imod [dem]«. Sagsøgerne har anført, at de anfægtede retsakter indebærer, at de frarøves såvel de processuelle garantier i henhold til national ret som den fordel, der er forbundet med de nationale domstoles forpligtelse til af egen drift at forelægge spørgsmål vedrørende fællesskabsretten. Sagsøgerne har anført, at den foreliggende sag kan give anledning til mange vanskelige spørgsmål vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, og har understreget den betydning, den præjudicielle procedure har i forbindelse med besvarelsen af disse spørgsmål. De anfægtede retsakter har imidlertid afskåret muligheden for samt forpligtelsen til at forelægge et præjudicielt spørgsmål. Sagsøgerne har imidlertid tilføjet, at en detaljeret fremstilling af de procedurer, der er tilsidesat, og de garantier, som de har tilvejebragt, henhører under prøvelsen af sagens realitet.

58 Som svar på et spørgsmål fra Retten har Reynolds og Japan Tobacco oplyst, at medlemsstaterne ikke har anlagt sag mod dem. De har anført, at princippet *non bis in idem* under alle omstændigheder er til hinder for, at de retsforfølges både ved District Court og ved en domstol i en medlemsstat.

59 Hvad angår de retsvirkninger, der følger af De Forenede Staters ret, har sagsøgerne for det første gjort gældende, at alene den omstændighed, at der anlægges et civilt søgsmål ved en amerikansk domstol, har retsvirkninger, eftersom de fra dette tidspunkt er undergivet de processuelle bestemmelser, der gælder for denne domstol. Sagsøgerne har navnlig henvist til forpligtelsen til at forsvare sig — eller at risikere en udeblivelsesdom — og forpligtelsen til straks fra sagens begyndelse at fremsætte alle anbringender, med risiko for ikke senere at kunne gøre dem gældende. De har henvist til, at der er pligt til at give møde ved

en advokat og til de meget høje omkostninger, der er forbundet hermed, som ikke erstattes i henhold til amerikansk ret, selv om de vinder sagen. Sagsøgerne har endvidere gjort gældende, at deres retsstilling er blevet ændret derved, at de må følge »discovery«-bestemmelserne, som finder anvendelse på civile sager i De Forenede Stater, hvorefter sagsøgerne er forpligtet til at fremlægge flere af de oplysninger, som ville være beskyttet i forbindelse med søgsmål, anlagt i en medlemsstat, og har henvist til, at de kan straffes, såfremt de nægter at samarbejde. Sagsøgerne er følgelig af den opfattelse, at et sagsanlæg i De Forenede Stater fremkalder retsvirkninger.

- 60 Sagsøgerne har anført, at en anden retsvirkning af søgsmålet ved den amerikanske domstol er, at Fællesskabet er retligt bundet af ordlyden af de klager, som er indgivet til den amerikanske domstol.
- 61 Dernæst har sagsøgerne gjort gældende, at de på grund af Kommissionens søgsmål udsættes for sanktioner. Sagsøgerne har for det første henvist til de følger, som anvendelsen af RICO kan få, navnlig risikoen for at blive pålagt at betale en erstatning, der er tre gange så høj som det tab, der er lidt (»treble damages«). For det andet har sagsøgerne gjort gældende, at Fællesskabet har nedlagt påstand om, at de pålægges at betale en erstatning, der tillige har karakter af en sanktion (»punitive damages«), for så vidt som deres søgsmål bygger på common law-teorier. Sagsøgerne har anført, at sagsanlægget således har virkninger, der kan sidestilles med virkningerne af en beslutning om at ophæve bødeimmuniteten i henhold til artikel 15, stk. 6, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81), som blev betragtet som anfægtelig i dommen i sagen Cimenteries m.fl. mod Kommissionen, jf. ovenfor i præmis 57. Sagsøgerne har tilføjet, at de i forbindelse med de omhandlede søgsmål er anklaget for en kriminel handling, og at det i amerikansk ret bestemmes, at parterne i en tvist er beskyttet mod sagsanlæg for bagvaskelse på grund af de falske anklager, der måtte være fremsat under sagen.
- 62 Sagsøgerne har for det tredje henvist til, at de anfægtede beslutninger har fremkaldt retsvirkninger som følge af den amerikanske domstols offentliggørelse

på Internettet af Kommissionens klager. De er af den opfattelse, at disse virkninger kan sidestilles med dem, der følger af den beslutning, der var genstand for Rettens dom af 18. september 1996 i sagen Postbank mod Kommissionen (sag T-353/94, Sml. II, s. 921).

- 63 Endelig har sagsøgerne henvist til de følger, som de pågældende sagsanlæg kan få for børsnoterede selskabers anseelse.

Generelle betragtninger, fremført af Kommissionen med henblik på at begrunde sin holdning

- 64 Kommissionen har anført, at den opfattelse, hvorefter en beslutning om sagsanlæg ikke kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål ved en anden domstol, er begrundet i en række almindelige hensyn.
- 65 For det første har Kommissionen, støttet af Den Italienske Republik, gjort gældende, at denne opfattelse beror på princippet om, at det er en grundlæggende rettighed at henvende sig til den ret, som loven udpeger, og at det påhviler den pågældende ret at tage stilling til, hvorvidt sagsanlægget er begrundet.
- 66 For det andet har Kommissionen anført, at denne opfattelse bæres af vigtige procesøkonomiske hensyn, idet alle anbringender og argumenter, der har sammenhæng med det indledte søgsmål, er fremsat og samlet for den ret, hvor sagen faktisk er anlagt, uanset om det drejer sig om spørgsmål vedrørende realiteten, formaliteten eller kompetencen.

- 67 For det tredje har Kommissionen anført, at uden en traktat eller en konvention mellem Fællesskabet og De Forende Stater vedrørende litispens, er det den af Kommissionen forfægtede opfattelse, der stemmer bedst overens med princippet om, at tvister ikke skal opdeles mellem forskellige domstole.
- 68 Den Italienske Republik har tilføjet, at de foreliggende sager har til formål at overføre afgørelsen af, hvilken materiel ret der skal finde anvendelse i den sag, der er anlagt i De Forenede Stater, til Fællesskabets retsinstanser. Den har anført, at sagerne således nærmer sig et misbrug af retten til domstolsprøvelse af fællesskabsinstitutionernes retsakter.
- 69 Sagsøgerne har henvist til, at Det Europæiske Fællesskab er et retsfællesskab, og har understreget, at når det drejer sig om, hvorvidt en sag kan antages til realitetsbehandling, skal Fællesskabets retsinstanser påse, at den enkelte borger nyder en tilstrækkelig retsbeskyttelse. Sagsøgerne har anført, at nødvendigheden af en effektiv retsbeskyttelse er fastslået i bl.a. Rettens dom af 3. maj 2002 i sagen Jégo-Quéré mod Kommissionen (sag T-177/01, Sml. II, s. 2365).
- 70 Sagsøgerne har bestridt, at de omhandlede søgsmål er af civil karakter. Efter sagsøgernes opfattelse handler Kommissionen i det foreliggende tilfælde som offentlig myndighed. De har bestridt argumentet om, at det tilkommer District Court at afgøre, om sagsanlægget er begrundet, og har gjort gældende, at den foreliggende sag rejser grundlæggende offentligretlige spørgsmål, som ikke henhører under den amerikanske domstols kompetenceområde. Sagsøgerne har anført, at spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen gyldigt kunne anlægge sag ved en amerikansk domstol, ikke skal afgøres i henhold til amerikansk procesret, men i henhold til fællesskabslovgivningen og ikke nødvendigvis er af interesse for den amerikanske domstol.
- 71 Sagsøgerne har forkastet Kommissionens andet argument med den begrundelse, at det påberåbte procesøkonomiske hensyn kun er relevant, når de to domstole,

ved hvilke sagerne er anlagt, kan ligestilles med hensyn til kompetencen til at træffe afgørelse vedrørende det omtvistede spørgsmål. Sagsøgerne har understreget, at det i det foreliggende tilfælde drejer sig om domstolsprøvelse af en udenlandsk forvaltningsakt, og har gjort gældende, at de to domstole ikke kan ligestilles, eftersom den amerikanske domstol ikke har kompetence til at påkende dette spørgsmål.

- 72 Hvad angår Kommissionens tredje argument om litispendens har sagsøgerne gjort gældende, at den foreliggende tvist og søgsmålene ved District Court ikke har samme genstand. De har påpeget, at princippet om litispendens kun finder anvendelse, når den domstol, hvor sagen først er anlagt, har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende de forelagte spørgsmål. Efter sagsøgernes opfattelse har District Court imidlertid ikke kompetence til at afgøre spørgsmålet vedrørende Kommissionens kompetence, som er blevet rejst i forbindelse med denne sag. De har endvidere henvist til risikoen for en »sammenblanding af forskellige fortolkninger af fællesskabsretten«, såfremt en domstol i en tredjestat skulle træffe afgørelse vedrørende fællesskabsretlige spørgsmål. Reynolds og Japan Tobacco har tillige henvist til Domstolens dom af 22. oktober 1987 i Foto-Frost-sagen (sag 314/85, Sml. s. 4199), som ifølge sagsøgernes opfattelse fastslår, at kompetencen til kende fællesskabsorganernes retsakter ugyldige er forbeholdt Fællesskabets retsinstanser.
- 73 Sagsøgerne har endelig tilføjet, at fællesskabsrettens autonomi indebærer, at enhver retsakt, som kan modvirke fællesskabsrettens sammenhæng, skal kunne gøres til genstand for en domstolsprøvelse ved Domstolen eller Retten.

Rettens bemærkninger

- 74 I artikel 230, stk. 4, EF bestemmes, at »[e]nhver fysisk eller juridisk person kan [...] indbringe klage over beslutninger, der retter sig til ham, samt over

beslutninger, som, skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person, dog berører ham umiddelbart og individuelt«.

- 75 De foreliggende søgsmål er for det første rettet mod beslutningen, hvorved Kommissionen den 19. juli 2000 godkendte, »at der principielt skulle anlægges et civilt søgsmål i Kommissionens navn mod visse amerikanske cigaretproducenter«, og for det andet mod beslutningen af 25. juli 2001, hvorved 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«.
- 76 Ifølge fast retspraksis skal der lægges vægt på indholdet af den foranstaltning, der påstås annulleret, med henblik på at afgøre, hvorvidt den kan gøres til genstand for søgsmål, men den form, hvori foranstaltningen er vedtaget, er principielt uden betydning i denne henseende (Domstolens dom i sagen IBM mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 48, præmis 9, og dom af 28.11.1991, forenede sager C-213/88 og C-39/89, Luxembourg mod Parlamentet, Sml. I, s. 5643, præmis 15; jf. i samme retning Rettens dom af 24.3.1994, sag T-3/93, Air France mod Kommissionen, Sml. II, s. 121, præmis 43 og 57).
- 77 Det følger endvidere 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 annulationssøgsmål (jf. bl.a. dommen i sagen IBM mod Kommissionen, præmis 9, Domstolens kendelse af 4.10.1991, sag C-117/91, Bosman mod Kommissionen, Sml. I, s. 4837, præmis 13, dommen i sagen Air France mod Kommissionen, præmis 43, og Rettens kendelse af 15.5.1997, sag T-176/96, Berthu mod Kommissionen, Sml. II, s. 811, præmis 19).

78 Det skal derfor undersøges, hvorvidt de anfægtede retsakter, som angår sagsanlæg ved District Court, har sådanne retsvirkninger.

79 Et sagsanlæg ved en domstol er ikke uden retsvirkninger, men virkningerne vedrører hovedsageligt proceduren ved den domstol, hvor sagen anlægges. Et sagsanlæg er nødvendigt for at opnå en bindende retsafgørelse, men der fastsættes ikke endelige forpligtelser for parterne i tvisten ved beslutningen som sådan. En endelig fastsættelse af disse forpligtelser kan nemlig kun ske ved afgørelse, truffet af den domstol, hvor sagen er anlagt. Beslutningen om at anlægge sag ændrer således ikke i sig selv den omtvistede retsstilling (jf. Kommissionens beslutning om at anlægge sag i medfør af artikel 226, stk. 2, EF, dommen i sagen Kommissionen mod Tyskland, nævnt ovenfor i præmis 35, præmis 47). Når Kommissionen beslutter at anlægge sag, tilsigter den ikke (selv) at ændre den omtvistede retsstilling, men begrænser sig til at indlede en procedure, der har til formål at opnå en ændring af den pågældende situation ved en retsafgørelse. En sådan beslutning fra institutionen kan principielt ikke betragtes som en anfægtelig beslutning.

80 Dette gælder ikke kun for de søgsmål, som en institution anlægger ved Domstolen, men også for søgsmål, som den kan anlægge ved nationale domstole. I de to tilfælde er det nemlig ikke den institution, som anlægger sag ved Fællesskabets retsinstanser eller ved en national domstol, men kun sidstnævnte, der ved den afgørelse, som skal træffes, kan ændre den retsstilling, der ligger til grund for tvisten, og træffe endelig afgørelse om parternes rettigheder og forpligtelser.

81 De retlige følger, som kan udspringe af et sagsanlæg ved en domstol, såsom afbrydelse af forældelsesfristen eller forpligtelsen til at betale renter af det krævede beløb, udgør ikke som sådan retsvirkninger i henhold til artikel 230 EF, som den fortolkes i retspraksis. Endvidere udgør den omstændighed, at et søgsmål ved en domstol åbner mulighed for, at denne kan træffe afgørelser, der

kan påvirke parternes retsstilling, ikke som sådan en ændring af retsstillingen for den berørte part, som kan tilskrives den, der anlagde sagen.

- 82 Hvad angår sagsøgernes argument om, at det drejer sig om, hvorvidt de anfægtede retsakter tilsigter at have retsvirkninger, og ikke, hvorvidt de faktisk har retsvirkninger, bemærkes, at beslutningen om at anlægge sag principielt ikke tilsigter at fremkalde andre virkninger end dem, der er knyttet til et sagsanlæg. Selv om det er rigtigt, at den part, der anlægger sag ved en domstol, ønsker at opnå en afgørelse til sin egen fordel, kan det imidlertid ikke antages, at beslutningen om at anlægge sag ved en domstol har til formål i sig selv at fremkalde de samme virkninger som en bindende retsafgørelse.
- 83 I lyset af den omstændighed, at de anfægtede retsakter ikke vedrører et sagsanlæg ved Domstolen eller ved en national ret i en medlemsstat, men ved en domstol i en tredjestat, skal det undersøges, om de anfægtede retsakter i det foreliggende tilfælde har fremkaldt endelige retsvirkninger ud over dem, der nødvendigvis er forbundet med søgsmål ved enhver domstol, som ændrer sagsøgernes retsstilling væsentligt.
- 84 Sagsøgerne har dels henvist til visse virkninger, som de anfægtede retsakter har fremkaldt i Fællesskabets retsorden, dels til visse virkninger, som anlæg af civile søgsmål har fremkaldt i overensstemmelse med De Forenede Staters ret.

De anfægtede retsakters virkninger i Fællesskabets retsorden

- 85 Først skal sagsøgernes argument om, at de anfægtede retsakter har fremkaldt retsvirkninger med hensyn til kompetencefordelingen i traktaten, idet de har påvirket den institutionelle ligevægt, efterprøves.

86 I denne forbindelse skal det fastslås, at de anfægtede retsakter, ligesom enhver af fællesskabsinstitutionernes retsakter, indirekte indebærer, at ophavsmanden har taget stilling til sin kompetence til at vedtage de pågældende retsakter. En sådan stillingtagen kan imidlertid ikke kvalificeres som en bindende retsvirkning i artikel 230 EF's forstand, således som denne bestemmelse fortolkes i retspraksis. Selv om det antages, at denne stillingtagen er urigtig, har den ingen selvstændig betydning i forhold til den vedtagne retsakt. I modsat fald ville udelukkelsen af henstillinger og udtalelser fra kategorien af anfægtelige retsakter ikke følge af, at de ikke har retsvirkninger, eftersom disse retsakter tillige indebærer, at deres ophavsmand har taget stilling til sin kompetence. Det skal tilføjes, at en sådan stillingtagen ikke kan ændre traktatens kompetencefordeling i modsætning til en retsakt, hvis formål er at tildele kompetence, i lighed med den, der lå til grund for dommen af 9. oktober 1990 i sagen Frankrig mod Kommissionen, jf. ovenfor i præmis 52.

87 Det kan desuden ikke hævdes, at Kommissionens påståede manglende kompetence og eventuelle underminering af den institutionelle ligevægt, som følger heraf, er tilstrækkelig til, at de anfægtede retsakter får bindende retsvirkninger. En sådan argumentation indebærer, at det på grundlag af en retsakts eventuelle ulovlighed kan sluttes, at den er anfægtelig. Det følger af Domstolens praksis, at grovheden af det retsbrud, den pågældende institution foreholdes, eller omfanget af indgrebet, som måtte følge heraf, med hensyn til overholdelsen af de grundlæggende rettigheder ikke vil kunne tillade, at traktatens ufravigelige procesforudsætninger fraviges. Således indebærer en påstået tilsidesættelse af den institutionelle ligevægt ikke, at de formalitetskrav, der gælder for annullations-søgsmål i henhold til traktaten, kan fraviges (jf. i samme retning Domstolens kendelse af 10.5.2001, sag C-345/00 P, FNAB m.fl. mod Rådet, Sml. I, s. 3811, præmis 39-42).

88 Den retspraksis, sagsøgerne har påberåbt sig, kan ikke ændre denne konklusion. Selv om Domstolen og Retten vedrørende forberedende retsakter har fastslået, at det er muligt at undersøge, »om et søgsmål 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« (dommen i sagen IBM mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 48, præmis 23; jf. også dommen i sagen Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 48, præmis 49), har Fællesskabets retsinstanser aldrig bekræftet

muligheden for, at en sådan domstolsprøvelse undtagelsesvis kan gennemføres for så vidt angår forberedende retsakter og andre retsakter uden retsvirkninger. Endvidere er de afgørelser, der har givet anledning til denne opfattelse, truffet før kendelsen i sagen FNAB m.fl. mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 87, 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.

- 89 Det kan heller ikke udledes af dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, nævnt ovenfor i præmis 52, eller af dommen af 13. november 1991 i sagen Frankrig mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 52, at Domstolen har udvidet begrebet »anfægtelig retsakt« til at omfatte retsakter uden bindende retsvirkninger.
- 90 Sagsøgernes argument kan heller ikke støttes på dommen af 9. august 1994, Frankrig mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 52, hvori Domstolen fastslog, at den retsakt, hvorved Kommissionen har tilkendegivet at indgå aftalen med De Forenede Stater om anvendelse af konkurrenceret, var anfægtelig (dommens præmis 15 og 17). Sagsøgerne har anført, at den anfægtede retsakt i denne sag var beslutningen om at give Kommissionens næstformand bemyndigelse til at undertegne den omtvistede aftale, og har anført, at denne beslutning kan sammenlignes med de beslutninger, der anfægtes i den foreliggende sag, hvorved formanden og et kommissionsmedlem bemyndiges til at træffe passende foranstaltninger med henblik på at anlægge sag ved en domstol i De Forenede Stater. Imidlertid er de virkninger, som en bemyndigelsesbeslutning kan fremkalde, afhængig af genstanden for bemyndigelsen. I sagen, der gav anledning til dommen Frankrig mod Kommissionen, tilsigtede den omhandlede aftale, således som det fremgik af dens ordlyd, at have retsvirkninger, navnlig gennem fastsættelse af gensidige forpligtelser til at udveksle oplysninger og til samarbejde mellem Kommissionen og de amerikanske myndigheder. I det foreliggende tilfælde omfatter bemyndigelserne kun søgsmål ved District Court og har således ikke fremkaldt selvstændige virkninger i forhold til beslutningerne om at anlægge søgsmålene.
- 91 Heraf følger, at sagsøgernes argument om, at de anfægtede retsakter har haft bindende retsvirkninger for Kommissionens kompetence og for den institutionelle ligevægt, er ubegrundet.

- 92 Der skal dernæst foretages en gennemgang af sagsøgernes argument om, at de anfægtede retsakter har fremkaldt bindende retsvirkninger ved at fravige de procedurer, der i fællesskabsretten og i medlemsstaternes nationale ret er fastsat for opkrævning af afgifter og told og for bekæmpelse af svig, hvorved sagsøgerne fratages de retlige garantier, som de kunne have draget fordel af i forbindelse med disse procedurer, og ved at undergive dem bestemmelserne i en anden retsorden.
- 93 Indledningsvis bemærkes, at et søgsmål ved en domstol ikke som sådan ændrer retsstillingen for tvistens parter i artikel 230 EF's forstand, således som bestemmelsen fortolkes i retspraksis (jf. ovenfor i præmis 79). Dette princip gælder såvel for søgsmål ved Fællesskabets retsinstanser som for søgsmål ved en ret i en medlemsstat eller i en tredjestat, såsom De Forenede Stater. Princippet påvirkes 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.
- 94 Hverken den omstændighed, at søgsmålet ved District Court bevirker, at denne ret anvender sine egne retsregler, eller den omstændighed, at disse retsregler kan udvise visse forskelle i forhold til fællesskabsretten og gældende ret i medlemsstaterne, er som sådan tilstrækkeligt til at ændre sagsøgernes retsstilling væsentligt.
- 95 Sagsøgerne har med rette gjort gældende, at visse processuelle beslutninger kan have bindende og endelige retsvirkninger i henhold til artikel 230 EF, således som bestemmelsen fortolkes i retspraksis.

- 96 Det drejer sig på den ene side om beslutninger, 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.
- 97 Dette er navnlig tilfældet for beslutninger, der træffes i henhold til artikel 15, stk. 6, i forordning nr. 17, som tilsigter med retsskabende virkning at ophæve virksomhedernes bødeimmunitet i henhold til nævnte forordnings artikel 15, stk. 5, såfremt de anmelder deres aftaler (dommen i sagen *Cimenteries m.fl. mod Kommissionen*, nævnt ovenfor i præmis 57), for beslutninger vedrørende begæringer om oplysninger i henhold til artikel 11, stk. 5, i forordning nr. 17 (Rettens dom af 9.11.1994, sag T-46/92, *Scottish Football mod Kommissionen*, Sml. s. 1039, præmis 13), for beslutninger om ikke at anse en virksomheds dokumenter for omfattet af beskyttelsen af forretningshemmeligheder (Domstolens dom af 24.6.1986, sag 53/85, *AKZO Chemie mod Kommissionen*, Sml. s. 1965) og for beslutninger om at indlede en undersøgelsesprocedure vedrørende statsstøtte i henhold til artikel 88, stk. 2, EF og om midlertidig kvalificering af den pågældende støtte som ny støtte, der således pålægger de berørte medlemsstater at ændre deres adfærd med hensyn til disse støtteordninger (Domstolens dom i sagen *Spanien mod Kommissionen*, nævnt ovenfor i præmis 57, præmis 12-24, og dom af 9.10.2001, sag C-400/99, *Italien mod Kommissionen*, Sml. I, s. 7303, præmis 55-63, samt Rettens dom af 30.4.2002, forenede sager T-195/01 og T-207/01, *Government of Gibraltar mod Kommissionen*, Sml. II, s. 2309, præmis 68-86).
- 98 I modsætning til de angivne eksempler ændrer de anfægtede retsakter ikke i sig selv sagsøgernes materielle rettigheder og forpligtelser. Navnlig kan manglen på en fællesskabsprocedure vedrørende opkrævning af afgifter og told ikke sammenlignes med den bødeimmunitet, der udtrykkeligt er indrømmet parterne i en aftale, der er anmeldt i henhold til artikel 15, stk. 5, i forordning nr. 17. Selv om det antages, at de anfægtede retsakter indebærer, at Kommissionen har foretaget en foreløbig vurdering af sagsøgernes adfærd i henhold til De Forenede Staters ret, adskiller de anfægtede retsakter 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. Søgsmålet ved de amerikanske domstole pålægger således ikke sagsøgerne nye forpligtelser, og som Kommissionen med rette har anført, forpligter søgsmålet ikke parterne til at ændre deres praksis.

99 På den anden side er visse processuelle beslutninger anfægtelige, fordi de griber ind i de berørtes processuelle rettigheder (vedrørende en beslutning om at udsætte en administrativ procedure i henhold til forordning nr. 17 og indlede en traktatbrudsprocedure, jf. Rettens dom af 18.11.1992, sag T-16/91, Rendo m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2417, præmis 39-57, som af andre grunde blev delvis ophævet ved Domstolens dom af 19.10.1995, sag C-19/93 P, Rendo m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3319).

100 I det foreliggende tilfælde har sagsøgerne imidlertid ikke haft de processuelle rettigheder i forbindelse med en traktatbrudsprocedure, som Kommissionen efter deres opfattelse burde have iværksat. De er derfor ikke blevet frataget nogen processuelle rettigheder i denne henseende på grund af søgsmålet ved District Court. Domstolens dom af 5. maj 1977 i sagen Pretore di Cento mod X (sag 110/76, Sml. s. 851), som sagsøgerne har henvist til, anerkender ikke særlige processuelle rettigheder for den enkelte borger. I dommen fastslås blot en kompetencefordeling mellem Fællesskabet og medlemsstaterne vedrørende opkrævning af afgifter. Såfremt der ikke foreligger fællesskabskompetence til at opkræve omhandlede told og afgifter, er der heller ikke i fællesskabsretten fastsat en procedure herfor, der kan give sagsøgerne de garantier, som de påstår er blevet frataget dem.

101 Sagsøgerne har heller ikke bevist, at de anfægtede retsakter har påvirket deres retsstilling i forhold til medlemsstaterne procedurer for opkrævning af afgifter og told. De har ganske vist generelt anført, at medlemsstaternes lovgivninger indeholder bestemmelser, der kan begrænse eller udelukke deres ansvar på dette område, og bestemmelser, der tildeler dem processuelle garantier. De har

imidlertid ikke gjort gældende, at konkrete procedurer i en medlemsstat er blevet afskåret eller omgået på grund af søgsmålet ved den amerikanske domstol. Som svar på et spørgsmål fra Retten har sagsøgerne nemlig oplyst, at der dem bekendt ikke var indledt opkrævningsprocedurer mod dem i medlemsstaterne.

- 102 Sagsøgernes argument om, at intet højeste organ indirekte kan opkræve afgifter gennem erstatningssøgsmål, kan heller ikke bevise, at deres processuelle rettigheder er blevet krænket. Desuden vedrører dette argument tvistens realitet.
- 103 Sagsøgerne har endvidere ikke konkret oplyst, hvorledes de anfægtede retsakter har påvirket deres retsstilling i forhold til procedurerne vedrørende bekæmpelse af svig.
- 104 Heraf følger, at sagsøgerne ikke har ført bevis for, at Kommissionen ved de anfægtede retsakter har afskåret eller omgået de eksisterende procedurer for opkrævning af afgifter og told eller for bekæmpelse af svig inden for Fællesskabets retsorden.
- 105 Endvidere har sagsøgerne med rette gjort gældende, at proceduren ved District Court adskiller sig fra den procedure, der kunne have være indledt ved domstolene i medlemsstaterne, idet der ikke foreligger en ordning med præjudiciel forelæggelse, som svarer til artikel 234 EF. Det er imidlertid almindeligt i tvister af international karakter, at en domstol må anvende fremmede lovbestemmelser inden for rammerne af dens egne procesregler. Den omstændighed, at domstolen anvender sine egne procesregler, er en af de følger, der uvægerligt er forbundet med sagsanlæg ved en domstol. Den kan dog ikke

kvalificeres som en retsvirkning i henhold til artikel 230 EF, således som bestemmelsen fortolkes i retspraksis. Det skal tilføjes, 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 anlægge sag ved Domstolen.

106 Heraf følger, at de anfægtede retsakter ikke har grebet ind i sagsøgernes processuelle rettigheder.

107 Sagsøgernes argument om, at de anfægtede retsakter har fremkaldt bindende retsvirkninger derved, at de er blevet undergivet en anden retsorden, eller ved at ændre deres materielle eller processuelle retsstilling, er således ikke begrundet.

108 Heraf følger, at de anfægtede retsakter ikke har fremkaldt bindende retsvirkninger for Fællesskabets retsorden i henhold til artikel 230 EF, således som bestemmelsen fortolkes i retspraksis.

Virkningerne af at anlægge civile søgsmål i henhold til amerikansk ret

109 Sagsøgerne har med rette gjort gældende, at anlægget af civile søgsmål ved en forbundsdomstol i De Forenede Stater får flere følger for dem, dels på grund af den processuelle lovgivning, der anvendes, dels på grund af de materielle bestemmelser, der er påberåbt i forbindelse med søgsmålene.

- 110 Hvad angår de processuelle virkninger af sagsanlægget ved District Court bemærkes for det første, at de følger, som sagsøgerne har påberåbt 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. Dette gælder navnlig i tilfælde, hvor sagsøgerne for at beskytte deres interesser må forsvare sig mod søgsmål, og hvor dette forsvar er forbundet med høje omkostninger.
- 111 Endvidere kan det ikke afvises, at 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.
- 112 Disse virkninger skyldes imidlertid en selvstændig udøvelse af den kompetence, som domstolene er tillagt i henhold til De Forenede Staters ret. Virkningerne kan følgelig ikke tilskrives Kommissionen. Det kan derfor ikke heraf udledes, at de anfægtede retsakter som sådan har fremkaldt bindende retsvirkninger i denne henseende (jf. i samme retning Rettens dom af 13.12.1990, sag T-113/89, Nefarma mod Kommissionen, Sml. II, s. 797, præmis 95 og 96).
- 113 Af samme grunde bør sagsøgernes argument om, at en af de retsvirkninger, der er forbundet med sagsanlægget ved den amerikanske domstol, er, at Fællesskabet er retligt bundet af ordlyden af klager, indgivet til den amerikanske domstol — fordi denne kan pålægge sanktioner, selv i tilfælde, hvor Fællesskabet afstår fra aktivt at forfølge sagen, såfremt det viser sig, at sagen er anlagt som udtryk for misbrug, eller på grundløs og unødigt vis — forkastes. En klagers urimelige og unødige adfærd, som kan sanktioneres ved en amerikansk domstol, kan ikke ligestilles med en fællesskabsinstitutions vedtagelse af en retsakt, der har bindende virkninger.

- 114 Hvad angår de materielle virkninger af søgsmålet ved District Court har sagsøgerne for det første henvist til det potentielle indhold af en afgørelse, der går dem imod. Beslutningen om at anlægge sag ved District Court ændrer imidlertid ikke som sådan deres retsstilling i denne henseende ved at udsætte dem for sanktioner, som ikke kunne fastsættes, såfremt beslutningen ikke var blevet vedtaget. Ved beslutningen indledes blot en procedure, der tilsigter at fastslå sagsøgernes ansvar, hvis tilstedeværelse i materielretlig henseende ikke bestemmes ved at anlægge et søgsmål. Selv om de anfægtede retsakter således har kunnet have til følge, at det gøres klart for sagsøgerne, at de løber en reel risiko for at blive pålagt sanktioner af den amerikanske domstol, er dette en rent faktisk følge og ikke en retsvirkning, som de anfægtede retsakter var bestemt til at fremkalde (j.f. i samme retning dommen i sagen IBM mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 48, præmis 19). Selv om et sagsanlæg er processuelt nødvendigt for, at retten kan træffe endelig afgørelse vedrørende sagsøgernes adfærd, påvirker det imidlertid ikke den materielle retsstilling, som retten skal tage stilling til.
- 115 Hvad angår sagsøgernes argument om, at de i forbindelse med de omhandlede søgsmål er anklaget for en kriminell handling, bemærkes, at det drejer sig om en faktisk virkning. Sagsøgerne har desuden henvist til, at parterne i en tvist er beskyttet mod sagsanlæg for bagvaskelse på grund af de falske anklager, der måtte være fremsat under sagen. Denne beskyttelse følger imidlertid alene af bestemmelserne i amerikansk ret og er derfor ikke en virkning af de anfægtede retsakter, som kan tilskrives Kommissionen.
- 116 Det samme gør sig gældende med hensyn til District Courts offentliggørelse af Kommissionens klager på Internettet. Offentliggørelsen blev nemlig foretaget af den domstol, hvor sagen er anlagt, under dennes udøvelse af egne beføjelser. Offentliggørelsen kan derfor ikke ligestilles med en beslutning, hvorved Kommissionen ophæver et forbud til virksomheder, der har modtaget en meddelelse om et dokument vedrørende en sag, der verserer for Kommissionen, mod at anvende dette dokument i forbindelse med en sag ved nationale domstole, såsom den, der lå til grund for Rettens dom af 18. september 1996 (sag T-353/94, Postbank mod Kommissionen, Sml. II, s. 921).

- 117 Endelig er de følger, som de omhandlede sagsanlæg kan få for børsnoterede selskabers anseelse, tillige af faktisk karakter.
- 118 De af sagsøgerne påberåbte virkninger af en beslutning om at anlægge civile søgsmål i henhold til amerikansk ret kan derfor ikke betragtes som bindende retsvirkninger i henhold til artikel 230 EF, således som bestemmelsen fortolkes i retspraksis.
- 119 Det bør derfor fastslås, at de anfægtede retsakter ikke er retsakter, der kan gøres til genstand for søgsmål i henhold til artikel 230 EF. Under disse omstændigheder er det uforholdsmæssigt at tage stilling til parternes opfattelser af, hvorvidt disse retsakter kan kvalificeres som forberedende foranstaltninger, retsakter, der kan ligestilles med udtalelser, eller interne organisatoriske foranstaltninger.

Nødvendigheden af en effektiv retsbeskyttelse

- 120 Sagsøgerne har understreget, at såfremt nærværende sager ikke kan antages til realitetsbehandling, har de ikke andre muligheder for at imødegå de anfægtede retsakter. Da den domstol, hvor sagen er anlagt, ligger i en tredjestat, og eftersom der ikke foreligger en senere retsakt fra en fællesskabsinstitution, er det ikke muligt for hverken Fællesskabets retsinstanser eller for medlemsstaternes nationale domstole at træffe afgørelse om lovligheden af Kommissionens adfærd.
- 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 institu-

tioner, 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).

125 Det følger af ovenstående, at sagerne bør afvises.

Sagsomkostningerne

126 I medfør af procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

127 Sagsøgerne har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale Kommissionens omkostninger in solidum i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

128 I henhold til artikel 87, stk. 4, første afsnit, i Rettens procesreglement bærer medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Anden Udvidede Afdeling)

- 1) Sagerne afvises.
- 2) Sagsøgerne bærer deres egne omkostninger og betaler in solidum Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers omkostninger.
- 3) Intervenienterne bærer deres egne omkostninger.

Moura Ramos

Tiili

Pirrung

Mengozzi

Meij

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. januar 2003.

H. Jung

Justitssekretær

R.M. Moura Ramos

Afdelingsformand