

BESLUT MEDDELAT AV FÖRSTAINSTANSRÄTTENS ORDFÖRANDE  
den 5 december 2001 \*

I mål T-216/01 R,

Reisebank AG, Frankfurt am Main (Tyskland), företrädd av advokaterna  
M. Klusmann och F. Wiemer,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av S. Rating, i egenskap av  
ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en ansökan om interimistiska åtgärder gällande dels uppskov med  
verkställigheten av ett beslut av kommissionen av den 14 augusti 2001 genom  
vilket sökanden vägrades tillgång till vissa handlingar gällande avståendet från att  
fullfölja det rättsliga förfarandet mot andra banker i ärendet COMP/E-

\* Rättegångsspråk: tyska.

1/37.919 — Bankavgifter vid växling av de i euroområdet gällande valutorna, dels uppskov med genomförandet av förfarandet för tillämpning av artikel 81 EG i samma ärende,

meddelar

## FÖRSTAINSTANSRÄTTENS ORDFÖRANDE

följande

### Beslut

#### Tillämpliga bestämmelser

- 1 Den 23 maj 2001 antog kommissionen beslut 2001/462/EG, EKSG om kompetensområdet för förhørsombudet i vissa konkurrensförfaranden (EGT L 162, s. 21) genom vilket kommissionens beslut 94/810/EG, EKSG av den 12 december 1994 (EGT L 330, s. 67) upphävdes.
- 2 I tredje och sjätte skälen i nämnda beslut föreskrivs dels att genomförandet av administrativa förfaranden skall anförtros en oavhängig person, förhørsombudet, som har erfarenhet av konkurrensfrågor och som har den integritet som krävs för att bidra till objektiviteten, öppenheten och effektiviteten i dessa förfaranden, dels att förhørsombudet, för att garantera dennes oavhängighet, av administrativa skäl bör knytas till kommissionsledamoten med ansvar för konkurrens.

Dessutom föreskrivs att insynen bör ökas i förfaranden som avser utnämning av förhørsombud, utnämningens upphörande eller en förflyttning av förhørsombudet.

- 3 Det framgår av artikel 5 i beslut 2001/462 att förhørsombudet skall se till att förhöret genomförs korrekt och skall bidra till objektiviteten vid förhöret och vid det eventuellt efterföljande beslutet gällande det administrativa förfarandet i konkurrensfrågor. När ett utkast till kommissionens beslut utarbetas i anslutning till ett sådant förfarande skall förhørsombudet särskilt se till att vederbörlig hänsyn tas till alla relevanta fakta, vare sig de är till de berörda parternas fördel eller ej, inklusive de faktiska omständigheter som avser hur allvarlig överträdelsen är.
  
- 4 I artikel 8 i beslut 2001/462 föreskrivs följande:

”1. Om en person, ett företag eller en sammanslutning av personer eller företag har mottagit en eller flera av de skrivelser [från kommissionen] som avses i artikel 7.2 [vari inkluderas skrivelser vilka medföljer ett meddelande om anmärkningar] och har anledning att anta att kommissionen har handlingar som inte har ställts till deras förfogande och att dessa handlingar är nödvändiga för att de faktiskt skall kunna utöva sin rätt att bli hörda, får de begära tillgång till dessa genom en motiverad begäran.

2. Det motiverade beslutet om en sådan begäran skall meddelas den person, det företag eller den sammanslutning som har framställt begäran samt andra personer, företag eller sammanslutningar som berörs av förfarandet.”

- 5 Den 30 maj 2001 antog Europaparlamentet och rådet förordning (EG) nr 1049/2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar (EGT L 145, s. 43). Av artikel 19 i nämnda förordning framgår att förordningen träder i kraft den tredje dagen efter det att den offentliggjorts i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning* och att den skall tillämpas från och med den 3 december 2001.

## Bakgrund och förfarande

- 6 I början av 1999 inledde kommissionen ett granskningsförfarande mot ungefär 150 banker, varav sökanden var en, med säte i sju medlemsstater, nämligen Belgien, Tyskland, Irland, Nederländerna, Österrike, Portugal och Finland. Anledningen till detta var att kommissionen misstänkte att bankerna kommit överens om att ta ut bankavgifter på en viss nivå vid växling av de i euroområdet gällande valutorna.
- 7 Den 3 augusti 2000 riktade kommissionen ett meddelande om anmärkningar till sökanden inom ramen för denna granskning.
- 8 Den 27 november 2000 yttrade sig sökanden med anledning av ovanstående.
- 9 Den 1 och den 2 februari 2001 hördes sökanden vid ett förhör gällande denna granskning.
- 10 Av kommissionens pressmeddelanden av den 11 april, den 7 och den 14 maj 2001 framgår att kommissionen beslutat att lägga ner överträdelseförfarandet

mot de nederländska och belgiska bankerna samt mot vissa tyska banker. Beslutet togs av kommissionen efter det att dessa banker sänkt bankavgifterna vid växling av de i euroområdet gällande valutorna.

- 11 I skrivelser daterade den 16 maj, den 13 juni och den 25 juli 2001 erbjöd sig sökanden att sänka bankavgifterna vid växling av de i euroområdet gällande valutorna. Dessa erbjudanden avvisades av kommissionen.
  
- 12 Av kommissionens pressmeddelande av den 31 juli 2001 framgår att kommissionen beslutat att lägga ner överträdelseförfarandet mot de finska, irländska, belgiska, nederländska och portugisiska bankerna samt mot vissa tyska banker.
  
- 13 Sökanden riktade en begäran till förhørsombudet om att få tillgång till de handlingar i vilka anledningarna till nedläggandet av överträdelseförfarandet mot de andra bankerna angavs.
  
- 14 I en första skrivelse av den 14 augusti 2001 avslog förhørsombudet sökandens begäran om tillgång till nämnda handlingar (nedan kallat det omtvistade beslutet). Avslaget grundades på följande:

”Enligt fast rättspraxis fyller rätten att ta del av akten i ett konkurrensförfarande ett specifikt syfte. Den syftar till att göra det möjligt för det företag som beskylls för att ha brutit mot gemenskapsrättens konkurrensbestämmelser att försvara sig på ett effektivt sätt mot kommissionens meddelande om anmärkningar. Detta är

endast möjligt om företaget har fått tillgång till samtliga handlingar i akten för förfarandet, det vill säga till de handlingarna som rör förfarandet, med undantag för sekretessbelagda handlingar och administrationens interna handlingar. Det är på detta sätt som principen om jämlikhet i medel mellan kommissionen och försvaret uppfylls.

I det aktuella fallet har Reisebank AG och Deutsche Verkehrsbank AG fått tillgång till handlingarna i förfarandet COMP/E-1/37.919 samt till andra handlingar i parallella ärenden vilka har relevans i förfarandet 'tyska banker'. Därmed har rätten till ett oinskränkt försvar mot kommissionens anmärkningar respekterats.

De omständigheter vilka ledde till nedläggningen av förfarandet mot bankerna i de andra medlemsstaterna figurerar i akter i parallella, men distinkta, kommissionsärenden vilka de tyska bankerna i princip inte har tillgång till. Kommissionen kan inte se på vilket sätt de efterfrågade uppgifterna skulle kunna vara av vikt för Reisebank AG:s försvar. Under dessa omständigheter skall, i enlighet med förstainstansrättens domar i Cementmålen, Reisebank AG:s begäran om utvidgad tillgång till akten avslås.

Förhørsombudet kan inte heller bevilja Reisebank AG:s begäran om tillgång till handlingar vilka rör nedläggningen av förfarandet COMP/E-1/37.919 som öppnats mot vissa tyska banker. Informationen i dessa handlingar rör enskilda företag och är, i den mån som informationen inte har publicerats av kommissionen, av konfidentiell karaktär och får därmed inte lämnas ut till andra parter i förfarandet.

Detta beslut har antagits i enlighet med artikel 8 i beslut 2001/462.”

- 15 I en andra skrivelse, också av den 14 augusti 2001, besvarade förhørsombudet Reisebank AG:s begäran om uppskov med genomförandet av det administrativa förfarandet på följande sätt:

”... kommissionen saknar... anledning att skjuta upp överlämnandet, vilket beräknas äga rum någon gång mellan början och mitten av september innevarande år, av förslaget till ett slutligt beslut i förfarandet COMP/E-1/37.919.”

- 16 I en skrivelse av den 17 augusti 2001 erbjöd sig Reisebank AG ännu en gång att, i enlighet med två alternativa modeller, sänka bankavgifterna för växling av de i euroområdet gällande valutorna.
- 17 I en skrivelse av den 14 september 2001 avvisade kommissionen detta andra erbjudande.
- 18 Genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 21 september 2001 har Reisebank AG väckt talan om att förstainstansrätten skall ogiltigförklara det omtvistade beslutet. Genom en separat handling som inkom till förstainstansrättens kansli samma dag inger sökanden förevarande ansökan om interimistiska åtgärder avseende dels uppskov med verkställigheten av det omtvistade beslutet, dels uppskov med genomförandet av förfarandet för tillämpning av artikel 81 EG i ärendet COMP/E-1/37.919 — Bankavgifter vid växling av de i euroområdet gällande valutorna: Tyskland (Deutsche Verkehrsbank-Reisebank).
- 19 Den 5 oktober 2001 ingav kommissionen sitt yttrande över den föreliggande ansökan om interimistiska åtgärder.

- 20 Den 17 oktober 2001 ombads Reisebank AG att yttra sig över frågan huruvida talan rörande huvudsaken respektive ansökan om interimistiska åtgärder kan tas upp till sakprövning.
- 21 Den 23 oktober 2001 ingav Reisebank AG sitt yttrande i dessa frågor.

### Rättslig bedömning

- 22 Med stöd av bestämmelserna i artiklarna 242 EG och 243 EG och artikel 4 i rådets beslut 88/591/EKSG, EEG, Euratom av den 24 oktober 1988, om upprättandet av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt (EGT L 319, s. 1; svensk specialutgåva, område 1, volym 2, s. 89), i dess lydelse enligt rådets beslut 93/350/Euratom, EKSG, EEG av den 8 juni 1993 (EGT L 144, s. 21), kan förstainstansrätten, om den anser att omständigheterna kräver det, förordna om uppskov med verkställigheten av den ifrågasatta rättsakten eller förordna om nödvändiga interimistiska åtgärder.
- 23 Enligt bestämmelserna i artikel 104.1 första stycket i förstainstansrättens rättegångsregler kan en ansökan om uppskov med verkställigheten av en rättsakt tas upp till sakprövning endast om sökanden har ifrågasatt den aktuella rättsakten i en talan väckt vid förstainstansrätten. Denna bestämmelse är inte bara en formalitet. Det förutsätts att talan rörande huvudsaken vilken ansökan om interimistiska åtgärder hänför sig till kan prövas av förstainstansrätten.
- 24 Enligt fast rättspraxis skall frågan huruvida talan rörande huvudsaken kan tas upp till sakprövning av förstainstansrätten i princip inte prövas inom ramen för en talan om interimistiskt förfarande då risk finns för föregripande av prövningen av saken i målet. Det kan emellertid visa sig nödvändigt att fastställa om vissa



omständigheter föreligger som gör det möjligt att omedelbart avgöra huruvida talan rörande huvudsaken, vilken ansökan om interimistiska åtgärder hänför sig till, kan prövas, när det, såsom i detta fall, har hävdats att det är uppenbart att en sådan talan skall avvisas (beslut av domstolens ordförande av den 27 januari 1988 i mål 376/87 R, *Distrivet mot rådet*, REG 1988, s. 209, punkt 21, och av den 12 oktober 2000, *Federación de Cofradías de Pescadores de Guipúzcoa m.fl. mot rådet*, C-300/00 P (R), REG 2000, s. I-8797, punkt 34; beslut av förstainstansrättens ordförande av den 25 november 1999 i mål T-222/99 R, *Martinez och de Gaulle mot parlamentet*, REG 1999, s. II-3397, punkt 60).

- 25 I detta fall anser förstainstansrätten att det bör fastställas huruvida vissa omständigheter föreligger som gör det möjligt att omedelbart avgöra huruvida talan rörande huvudsaken kan prövas.

#### *Parternas argument*

- 26 Kommissionen har hävdats att det är förstainstansrätten som skall fastställa om talan rörande huvudsaken inbegriper omständigheter vilka gör det möjligt att omedelbart avgöra, med ett visst mått av sannolikhet, huruvida talan rörande huvudsaken kan prövas. I detta fall är det emellertid uppenbart att talan rörande huvudsaken inte kan prövas.
- 27 Vad gäller frågan huruvida ansökan om interimistiska åtgärder kan prövas anser kommissionen att sökanden, genom sitt andra interimistiska yrkande, vill uppnå att överträdelseförfarandet i ärendet COMP/E-1/37.919 skall vilandeförklaras så att sökanden fortsättningsvis kan få tillgång till handlingarna i målet. Möjligheten att väcka talan i gemenskapens domstolar i syfte att få tillgång till handlingarna i ett pågående överträdelseförfarande har prövats av förstainstansrätten i dom av den 18 december 1992 i de förenade målen T-10/92—T-12/92 och T-15/92, *Cimenteries CBR m.fl. mot kommissionen*

(REG 1992, s. II-2667, nedan kallat målet Cimenteries CBR), punkterna 38 och 39, i vilken förstainstansrätten slog fast att en sådan möjlighet inte finns.

- 28 Det första interimistiska yrkandet syftar enligt kommissionen till ett uppskov med verkställigheten av det omtvistade beslutet enligt vilket sökanden nekas tillgång till vissa handlingar. Då det andra yrkandet ej kan tas upp till prövning reduceras ansökan till att gälla det första yrkandet vilket därmed saknar relevans. Därtill kommer att det första interimistiska yrkandet syftar till erhållandet av en åtgärd vilken uppenbarligen inte skulle kunna leda till några konkreta följder för sökanden, nämligen till uppskov med antagandet av ett nekande beslut. Ett bifall till sökandens ansökan skulle inte medföra någon skyldighet för kommissionen att ge sökanden det han önskar, nämligen tillgång till handlingarna i målet. Av detta följer att den efterfrågade åtgärden inte kan beviljas inom ramen för ett interimistiskt förfarande. Därmed kan inte heller det första interimistiska yrkandet tas upp till prövning.
- 29 Sökanden har försökt visa att båda de interimistiska yrkandena kan tas upp till prövning genom att åberopa påstådda skillnader mellan omständigheterna i målet Cimenteries CBR och omständigheterna i det aktuella målet. Även om dessa skillnader skulle föreligga leder detta inte till att domstolen har skäl att frångå de principer som slogs fast i målet Cimenteries CBR. I huvudsak överensstämmer omständigheterna i det aktuella målet med omständigheterna i målet Cimenteries CBR. I detta avseende har kommissionen särskilt framhållit att förhørsombudet alltid har varit oavhängigt och att förhørsombudet med säkerhet var detta vid tidpunkten för avgörandet i målet Cimenteries CBR. Sökanden har inte förklarat på vilket sätt frågan om förhørsombudets oavhängighet skulle kunna påverka tillämpningen av principen om att talan inte kan väckas mot förberedande handlingar innan det slutliga beslutet har antagits.
- 30 Sökanden har gjort gällande att ansökan om interimistiskt förfarande, tvärtemot kommissionens antagande, syftar till att domstolen skall se till, interimistiskt till dess att det slutliga avgörandet meddelats, att inte en oåterkallelig situation skapas. Med anledning av detta begär sökanden att kommissionen tillfälligt åläggs att inte hänskjuta ett förslag till beslut till den rådgivande kommittén eller till kommissionsledamöternas kollegium i syfte att få till stånd ett slutligt beslut om åläggande av böter när förstainstansrätten ännu inte har prövat talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

- 31 Talan rörande huvudsaken skulle därmed inte vara en talan om föreläggande, vilken inte skulle kunna tas upp till sakprövning, utan en talan om ogiltigförklaring. Därmed kan det omöjligt förhålla sig så att ansökan om interimistiska åtgärder uppenbart skall avvisas med anledning av att talan rörande huvudsaken uppenbart skall avvisas, vilket kommissionen hävdar.
- 32 Detta följer redan av etablerad rättspraxis. I beslutet av förstainstansrättens ordförande av den 23 mars 1992 i de förenade målen T-10/92 R—T-12/92 R, T-14/92 R och T-15/92 R, Cimenteries CBR m.fl. mot kommissionen (REG 1992, s. II-1571), punkt 54, slogs fast att en talan om ogiltigförklaring av ett beslut genom vilket tillgång till handlingarna i ett ärende nekas inte uppenbart skall avvisas. Det kan därmed inte per automatik hävdas att den förevarande ansökan om interimistiska åtgärder uppenbart skall avvisas med anledning av att talan rörande huvudsaken uppenbart skall avvisas vilket kommissionen hävdar.
- 33 Sökanden har särskilt åberopat fem skäl som stöd för sin uppfattning att talan kan väckas direkt mot det omtvistade beslutet utan att man behöver invänta det slutliga beslutet i ärendet. Det första skälet grundas på förhørsombudets oavhängighet. Det andra skälet hänförs till den oåterkalleliga skada som sökandens rätt till försvar skulle lida. Det tredje skälet hänförs till att sökanden inte hördes i första instans om den ojämlika behandling som sökanden utsatts för. Det fjärde skälet hänförs till att kommissionen skall ha utfäst sig att anta ett beslut om att bötfälla sökanden. Det femte skälet hänförs till en överträdelse av artikel 8 i förordning nr 1049/2001.
- 34 Vad gäller förhørsombudets oavhängighet, vilken behandlas i tredje och sjätte skälen i beslut 2001/462, och den uttryckliga formaliseringen av förfarandet för att ta del av handlingarna i ett ärende, följer av dessa principer att beslut vilka fattats med stöd av artikel 8 i beslut 2001/462 måste kunna bli föremål för talan utan att man behöver invänta det slutliga beslutet i ärendet. Det är nämligen endast möjligt att garantera oavhängigheten hos förhørsombudet och autonomin vid hörandet av de berörda personerna, om beslut vilka tagits med stöd av förhørsombudens mandat kan prövas i domstol. Med anledning av detta har

sökanden understrukit att kommissionen vid flera tillfällen efter domen i målet Cimenteries CBR skall ha ändrat och stärkt förhørsombudets roll. Ändringar skall ha gjorts inte bara i beslut 2001/462, utan även i andra rättsakter.

- 35 Vad gäller den bestående och oåterkalleliga skada som sökandens rätt till försvar skulle kunna lida om kommissionen antar ett beslut vilket bötfäller sökanden utan att sökanden fått tillstånd att ta del av begärda handlingar, har sökanden åberopat att det föreligger en fast rättspraxis, däribland i synnerhet domen av den 13 november 1991 i mål C-303/90, Frankrike mot kommissionen (REG 1991, s. I-5315), enligt vilken samtliga åtgärder vilka får tvingande rättsverkningar och vilka ger upphov till direkt och oåterkallelig skada för de berörda skall kunna bli föremål för en separat talan i domstol. I det föreliggande fallet skall kommissionen ha tillkännagivit, särskilt i en skrivelse av den 14 augusti 2001, sin avsikt att, trots att sökanden nekats rätt att ta del av handlingarna i målet, inom en snar framtid anta ett beslut att bötfälla sökanden.
- 36 Som en konsekvens av detta skulle sökanden lida oåterkalleliga finansiella och materiella skador. Det är uppenbart att maktmissbruk föreligger eftersom sökanden vid flera tillfällen har föreslagit eftergifter vilka varit minst lika omfattande som de som andra banker gjort i parallella mål. Redan publiceringen av ett beslut att bötfälla sökanden skulle leda till att sökanden inte bara förlorade sitt goda rykte att vara ett seriöst företag utan också till att sökanden skulle drabbas av avsevärda finansiella nackdelar då kunder sannolikt skulle välja att växla valuta i andra banker. Det är också troligt att sökanden kommer att förlora kunder inom andra verksamhetsområden då den negativa publiciteten kan antas få återverkningar på hela bankens verksamhet. Slutligen skulle sökanden ha civilrättsliga skadeståndskrav att vänta.
- 37 I gengäld skulle sökanden, om sökanden fick tillgång till de aktuella handlingarna, sannolikt få kännedom om omständigheter vilka skulle kunna användas till sökandens fördel eller vilka skulle styrka den rättsstridiga, ojämlika behandling vilken sökanden varit utsatt för. Av detta följer att det är nödvändigt att

sökanden informeras om de avgörande omständigheter vilka endast finns upptagna i kommissionens handlingar i målet och som kommissionen inte vill lämna ut i strid med principen om jämlikhet i medel.

- 38 Vad gäller omständigheten att sökanden inte hördes i första instans om den ojämlika behandling som sökanden utsatts för understryker sökanden att sökanden inte hade hörts i denna fråga vid nedläggningen av de förfaranden i vilka övriga banker figurerade. Därmed fattades ett slutligt beslut utan att sökanden hade fått tillfälle att åberopa den ojämlika behandling som sökanden lidit och utan att den rådgivande kommittén och kommissionsledamöternas kollegium kunnat höras på denna punkt.
- 39 Vad gäller tillkännagivandet av ett slutligt beslut skall kommissionen, till skillnad mot i målet Cimenteries CBR, i telefonsamtal med sökanden samt tillika i den andra skrivelsen av den 14 augusti 2001 ha utfäst sig att inom en snar framtid anta ett slutligt beslut om att bötfälla sökanden.
- 40 Slutligen är det så att möjligheten att väcka en separat talan mot det omtvistade beslutet även följer av förordning nr 1049/2001, och i synnerhet av förordningens artikel 8.1, andra meningen. Bestämmelserna i denna förordning är tillämpliga på beslut av förhørsombud vilka antagits med stöd av artikel 8 i beslut 2001/462, om att en begäran om tillgång till handlingarna i ärendet skall avslås. Sökanden erinrar om att det följer av tionde skälet i beslut 2001/462 att beslutet inte bör påverka de allmänna reglerna om huruvida kommissionens handlingar får lämnas ut eller ej.
- 41 Dessutom skall, med hänsyn till åttonde och tolfte skälen i förordning nr 1049/2001, nämnda förordning tillämpas på ansökningar om att få tillgång till handlingar vilka upprättats inom ramen för de förhör vilka regleras i artikel 19 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av artiklarna 81 och 82 (EGT L 13, 1962, s. 204), och på beslut av förhørsombud antagna med stöd av artikel 8 i beslut 2001/462.

*Förstainstansrättens bedömning*

- 42 Inledningsvis bör det, vad gäller relevansen av den av sökanden åberopade förordning nr 1049/2001 för bedömningen av det aktuella målet, erinras om att nämnda förordning är tillämplig först från och med den 3 december 2001. Därmed saknar förordningen i alla händelser betydelse för det aktuella målet.
- 43 Vad gäller de övriga fyra skäl som sökanden åberopat till stöd för sin uppfattning att det omtvistade beslutet kan ifrågasättas fristående från huvudsaken, bör det understrykas att när fråga är om rättsakter eller beslut som utarbetats stegvis, i synnerhet efter ett internt förfarande, utgör i princip endast de åtgärder vid förfarandets slut genom vilka en institutions ställningstagande slutgiltigt fastställts sådana rättsakter som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring till skillnad från de mellanliggande åtgärder som syftar till att förbereda det slutliga beslutet (förstainstansrättens domar av den 18 maj 1994 i mål T-37/92, BEUC och NCC mot kommissionen, REG 1994, s. II-285, punkt 27, och av den 22 maj 1996 i mål T-277/94, AITEC mot kommissionen, REG 1996, s. II-351, punkt 51).
- 44 Syftet med rätten till insyn i akten i konkurrensärenden är att göra det möjligt för mottagarna av ett meddelande om anmärkningar att få kännedom om den bevisning som kommissionen förfogar över, så att de på ett tillfredsställande sätt kan bemöta de slutsatser som kommissionen har dragit i meddelandet om anmärkningar på grundval av denna bevisning (se domstolens dom av den 8 juli 1999 i mål C-51/92 P, Hercules Chemicals mot kommissionen, REG 1999, s. I-4235, punkt 75). Rätten till insyn i akten hör till de processrättsliga regler som syftar till att skydda rätten till försvar och att särskilt säkerställa det faktiska tillvaratagandet av den rätt att höras som föreskrivs i artiklarna 19.1 och 19.2 i förordning nr 17 och i artikel 2 i kommissionens förordning (EG) nr 2842/98 av den 22 december 1998 om hörande av parter i vissa förfaranden enligt artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget (EGT L 354, s. 18). Iakttagandet av rätten till försvar i varje förfarande som kan leda till sanktionsåtgärder utgör en grundläggande gemenskapsrättslig princip som skall iaktas under alla omständigheter, även när det rör sig om ett administrativt förfarande (domen i det

ovannämnda målet Cimenteries CBR, punkterna 38 och 39, och dom av den 29 juni 1995 i mål T-37/91, ICI mot kommissionen, REG 1995, s. II-1901, punkt 49).

- 45 Ett tillbörligt iakttagande av denna grundläggande princip kräver att sökanden under loppet av det administrativa förfarandet har getts tillfälle att på ett tillfredsställande sätt få yttra sig om riktigheten i och relevansen av de fakta, anmärkningar och omständigheter som ligger till grund för kommissionens påstående (domstolens dom av den 13 februari 1979 i mål 85/76, Hoffmann-la Roche mot kommissionen, REG 1979, s. 461, punkterna 9 och 11).
- 46 Av det ovan anförda följer att trots att kommissionens beslut att neka sökanden tillgång till handlingarna i ett ärende kan anses ha utgjort en kränkning av sökandens rätt till försvar, får beslutet i princip endast sådana begränsade effekter som kännetecknar förberedande rättsakter inom ramen för ett förberedande administrativt förfarande (domen i det ovannämnda målet Cimenteries CBR, punkt 42). Det är endast rättsakter som direkt och oåterkalleligt påverkar de berörda företagens rättsliga ställning som är av sådan karaktär att de motiverar att en talan om ogiltigförklaring tas upp till sakprövning redan innan det administrativa förfarandet har avslutats.
- 47 Med hänsyn taget till detta saknar sökandens påstående om att ett slutligt beslut att bötfälla sökanden kommer att tas inom en snar framtid relevans inom ramen för den aktuella prövningen. Påståendet är nämligen under alla omständigheter alltför vagt i det att sökanden inte anger vad beslutet gällande densamme inbegriper. Därmed är det inte möjligt att utifrån detta påstående anse att det aktuella målet väsentligt skiljer sig från målet Cimenteries CBR.
- 48 Ett eventuellt åsidosättande av den rätt som adressaten för ett meddelande om anmärkningar, i det aktuella fallet Reisebank AG, har att yttra sig över kommissionens anmärkningar, liksom över det bevismaterial som skall styrka anmärkningarna, ger upphov till bindande rättsverkningar, vilka kan påverka

sökandens intressen endast om kommissionen har antagit ett beslut i vilket slås fast att den överträdelse vilken kommissionen anklagar sökanden för att ha gjort sig skyldig till föreligger. I själva verket kan kommissionen ända fram till dess att ett slutligt beslut är fattat, med beaktande av i synnerhet sökandens skriftliga och muntliga synpunkter, återkalla vissa av, eller till och med alla, de anmärkningar som framställs mot sökanden. Kommissionen kan också avhjälpa eventuella fel i förfarandet genom att ge sökanden tillgång till de handlingar i målet till vilka sökanden tidigare nekats tillgång, i syfte att ge sökanden möjlighet att på nytt, och denna gång med full kännedom om saken, yttra sig över de anmärkningar vilka riktats mot sökanden.

- 49 Om förstainstansrätten, i ett mål där talan förs mot ett beslut att avsluta ett förfarande, skulle erkänna att en felbedömning gjorts vad gäller rätten att ta del av alla handlingar i målet, och om förstainstansrätten skulle ogiltigförklara kommissionens slutliga beslut med anledning av den kränkning av rätten till försvar vilken ägt rum, så skulle förfarandet i sin helhet anses vara rättsstridigt. Under sådana omständigheter skulle kommissionen vara tvungen att antingen lägga ner hela undersökningen mot sökanden, eller att återuppta förfarandet och ge sökanden möjlighet att på nytt yttra sig över de anmärkningar som riktats mot sökanden, denna gång i ljuset av all den nya information som sökanden skulle ha tillgång till. I det senare fallet skulle ett vanligt kontradiktoriskt förfarande räcka för att till fullo återge sökanden hans rättigheter och privilegier (domen i det ovan nämnda målet *Cimenteries CBR*, punkt 47).
- 50 Det bör noteras att trots att beslut 2001/462 syftar till att garantera förhørsombudets oavhängighet har sökanden inte lagt fram omständigheter av sådan art att det är befogat att frånga den fasta rättspraxis gällande tillgång till handlingar i konkurrensärenden vilken citeras ovan.
- 51 Av ovanstående följer att det omtvistade beslutet, genom vilket sökanden nekades tillgång till vissa handlingar avseende avståendet från att fullfölja förfarandet COMP/E-1/37.919 mot andra banker, inte ger upphov till rättsverkningar vilka i dagsläget, före antagandet av ett beslut i vilket slås fast att en överträdelse av artikel 81.1 EG ägt rum och i vilket, i förekommande fall, sanktioner mot



överträdelsen föreskrivs, påverkar sökandens intressen (se för ett liknande resonemang domen i det ovannämnda målet *Cimenteries CBR*, punkt 48).

- 52 Vad gäller det andra interimistiska yrkandet gällande uppskov med genomförandet av förfarandet för tillämpning av artikel 81 EG mot sökanden, bör det noteras att förstainstansrätten i princip inte kan bifalla en ansökan om interimistiska åtgärder som syftar till att hindra kommissionen från att utöva sina befogenheter vid undersökningar efter det att ett administrativt förfarande inletts, och till och med innan kommissionen antagit några slutliga rättsakter vars verkställighet man vill undvika. Om förstainstansrätten vidtog sådana åtgärder skulle den nämligen inte hålla sig inom ramen för kontrollen av den svarande institutionens verksamhet, utan snarare sätta sig i dennas ställe vid utövandet av befogenheter av rent administrativ karaktär. Av detta följer att sökanden inte med stöd av artiklarna 242 EG och 243 EG kan begära att svaranden skall förbjudas, inte ens interimistiskt, att utöva sina befogenheter inom ramen för ett administrativt förfarande (se förstainstansrättens ordförandes beslut av den 14 december 1993 i mål T-543/93 R, *Gestevisión Telecinco* mot kommissionen, REG 1993, s. II-1409, punkt 24 och, för ett liknande resonemang, av den 22 november 1995 i mål T-395/94 R II, *Atlantic Container m.fl.* mot kommissionen, REG 1995, s. II-2893, punkt 39). En sådan rätt kan endast tillerkännas sökanden i de fall då ansökan innehåller uppgifter som gör att förstainstansrätten kan fastställa att exceptionella omständigheter föreligger vilka motiverar att de begärda åtgärderna vidtas (se förstainstansrättens ordförandes beslut av den 12 juli 1996 i mål T-52/96 R, *Sogecable* mot kommissionen, REG 1996, s. II-797, punkterna 40 och 41).
- 53 I detta avseende skall det erinras om att sökanden i detta fall inte har inkommit med någon bevisning om att det föreligger exceptionella omständigheter som kan ligga till grund för de begärda åtgärderna, det vill säga uppskov med genomförandet av förfarandet för tillämpning av artikel 81 EG i den del det berör sökanden. Det andra interimistiska yttrandet kan därför inte upptas till sakprövning.
- 54 Då det saknas omständigheter av sådan art att det framstår som möjligt att ta upp talan rörande huvudsaken till sakprövning skall förevarande ansökan om interimistiska åtgärder avvisas.

På dessa grunder fattar FÖRSTAINSTANSRÄTTENS ORDFÖRANDE  
följande beslut:

- 1) Ansökan om interimistiska åtgärder avvisas.
- 2) Beslut om rättegångskostnader kommer att meddelas senare.

Luxemburg den 5 december 2001

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitiesekreterare

Ordförande