

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(andra avdelningen i utökad sammansättning)
den 15 januari 2003 *

I de förenade målen T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 och T-272/01,

Philip Morris International Inc., Rye Brook, New York (Förenta staterna),
företrätt av É. Morgan de Rivery och J. Derenne, avocats, med delgivningsadress i
Luxemburg,

sökande i målen T-377/00 och T-272/01,

R.J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc., Winston-Salem, North Carolina (Förenta
staterna),

RJR Acquisition Corp., Wilmington, New Castle, Delaware (Förenta staterna),

R.J. Reynolds Tobacco Company, Jersey City, New Jersey (Förenta staterna),

R.J. Reynolds Tobacco International, Inc., Dover, Kent, Delaware (Förenta
staterna),

företrädna av P. Lomas, solicitor, och O. Brouwer, avocat, med delgivningsadress
i Luxemburg,

sökande i målen T-379/00 och T-260/01,

* Rättegångsspråk: engelska.

Japan Tobacco, Inc., Tokyo (Japan), företrätt av P. Lomas, solicitor, och O. Brouwer, avocat, med delgivningsadress i Luxemburg,

sökande i mål T-380/00,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, inledningsvis företrädd av X. Lewis och C. Ladenburger, därefter av C. Docksey och Ladenburger, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

med stöd av

Europaparlamentet, företrätt av R. Passos och A. Baas, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Konungariket Spanien, företrätt av R. Silva de Lapuerta, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Republiken Frankrike, företrädd av G. de Bergues, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Republiken Italien, företrädd av U. Leanza, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Republiken Portugal, företrädd av L. Fernandes och Â. Cortesão de Seica Neves, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Republiken Finland, företrädd av T. Pynnä och E. Bygglin, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter i målen T-377/00, T-379/00,
T-380/00, T-260/01 och T-272/01,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av W.-D. Plessing och M. Lumma, båda i egenskap av ombud,

Republiken Grekland, företrädd av V. Kontolaimos, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter i målen T-260/01 och T-272/01,

Konungariket Nederländerna, företrädd av H. Sevenster i målen T-260/01 och T-272/01 och av Sevenster och J. van Bakel, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg, i mål T-379/00,

intervenient i målen T-379/00, T-260/01 och T-272/01,

angående en talan om ogiltigförklaring av två beslut som kommissionen fattat om att väcka talan mot sökandena vid en federal domstol i Amerikas förenta stater,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(andra avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden R.M. Moura Ramos samt domarna V. Tiili,
J. Pirrung, P. Mengozzi och A.W.H. Meij,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Plingers,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter förhandlingen den 26 juni
2002,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 Inom ramen för kampen mot smuggling av cigaretter till Europeiska gemenskapen beslutade kommissionen den 19 juli 2000 att "väcka en civilrättslig talan i kommissionens namn mot vissa amerikanska cigarettillverkare". Kommissionen beslutade vidare att informera Ständiga representanternas kommitté (Coreper) om detta genom de sedvanliga kanalerna och gav kommissionens ordförande och den ledamot som är ansvarig för budgeten befogenhet att instruera rättstjänsten att vidta nödvändiga åtgärder.

- 2 Europeiska gemenskapen väckte den 3 november 2000 en civilrättslig talan vid United States District Court, Eastern District of New York, en federal domstol i Amerikas förenta stater (nedan kallad District Court), mot ett flertal bolag som hör till Philip Morris group (nedan kallad Philip Morris) och till Reynolds group (nedan kallad Reynolds) samt mot bolaget Japan Tobacco, Inc. Gemenskapen företräddes av kommissionen som ”uppträdde i eget namn och företrädde de medlemsstater som den har behörighet att företräda”.
- 3 Inom ramen för denna talan (nedan kallad den första talan) gjorde gemenskapen gällande att sökandebolagen, som tillverkar tobak, deltagit i organiserad smuggling i syfte att införa och distribuera cigaretter inom Europeiska gemenskapens territorium. Gemenskapen yrkade bland annat ersättning för den skada som uppstått till följd av denna organiserade smuggling, bestående i huvudsak av uteblivna tullavgifter och den mervärdesskatt som skulle ha erlagts vid en lagenlig importation, samt yrkade att domstolen skulle förelägga svarandebolagen att upphöra med den illegala verksamheten.
- 4 Till stöd för sina yrkanden åberopade gemenskapen en federal amerikansk lag, nämligen Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act från 1970 (nedan kallad RICO), liksom vissa rättsgrundsatser i common law, nämligen principerna om common law fraud, public nuisance och unjust enrichment. RICO har till syfte att hindra organiserad brottslighet, bland annat genom att underlätta bekämpningen av näringsidkares ekonomiska brottslighet. För detta syfte föreskrivs en rätt att väcka civilrättslig talan. För att uppmuntra civilrättsliga krav föreskrivs i RICO att en kående kan erhålla ett skadestånd som är tre gånger så stort som den skada som den faktiskt har orsakats (treble damages).
- 5 Genom beslut av den 16 juli 2001 avslög District Court Europeiska gemenskapens yrkanden.

- 6 Kommissionen beslutade den 25 juli 2001 att ”väcka en ny civilrättslig talan vid amerikanska domstolar för gemenskapens och minst en medlemsstats räkning mot de koncerner av cigarettillverkare som var svarande i det tidigare målet”. Kommissionen gav även sin ordförande och den ledamot som är ansvarig för budgeten befogenhet att instruera rättstjänsten att vidta nödvändiga åtgärder.

- 7 Kommissionen, i egenskap av företrädare för Europeiska gemenskapen och de medlemsstater som den har behörighet att företräda, samt tio medlemsstater, nämligen Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Storhertigdömet Luxemburg, Konungariket Nederländerna, Republiken Portugal och Republiken Finland, samtliga i eget namn, väckte den 6 augusti 2001 en ny talan vid District Court mot Philip Morris och Reynolds. Inom ramen för denna talan (nedan kallad den andra talan) baserade kommissionen inte längre sin talan på RICO, utan uteslutande på de common law-principer som åberopats inom ramen för den första talan. Däremot grundade medlemsstaterna sina yrkanden på såväl RICO som på de common law-principer som gemenskapen åberopat. Vidare åberopades en ekonomisk skada och en ideell skada, som gemenskapen inte hade åberopat inom ramen för den första talan. Dessutom angavs vissa nya omständigheter som hade samband med principerna om public nuisance och unjust enrichment.

- 8 Gemenskapen överklagade inte District Courts beslut av den 16 juli 2001, vilket anges i punkt 5 ovan. Gemenskapen begärde emellertid den 10 augusti 2001 att den amerikanska domstolen skulle undanröja detta beslut för att möjliggöra för gemenskapen att ändra sin talan (motion to vacate the judgement and to amend the complaint). Denna begäran avslogs genom beslut av District Court av den 25 oktober 2001.

- 9 Gemenskapen, företrädd av kommissionen, och de tio medlemsstaterna som nämnts i punkt 7 ovan, väckte den 9 januari 2002 en tredje talan vid District Court mot sökanden Japan Tobacco, Inc. och vissa till detta närstående bolag (nedan kallad den tredje talan).

- 10 District Court ogillade den 19 februari 2002 gemenskapens och medlemsstaternas andra och tredje talan med stöd av en bestämmelse i common law (revenue rule), enligt vilken domstolar i Förenta staterna inte kan verkställa andra staters skatterättsliga lagstiftning.
- 11 Kommissionen beslutade den 20 mars 2002 att överklaga beslutet av District Court. Den 25 mars 2002 inlämnades ett överklagande till United States Court of Appeal for the Second Circuit i gemenskapens och de tio medlemsstaternas namn.

Förfarandet

- 12 Sökandena har, genom ansökningar som inkom till förstainstansrättens kansli den 19 respektive den 20 december 2000, väckt talan i målen T-377/00, T-379/00 och T-380/00 om ogiltigförklaring av kommissionens beslut att väcka den första talan samt i målen T-379/00 och T-380/00 om ogiltigförklaring av ett eventuellt beslut av rådet i denna fråga.
- 13 Rådet och kommissionen har i särskilda handlingar, som inkom till förstainstansrättens kansli den 29 januari 2001, i enlighet med artikel 114 i förstainstansrättens rättegångsregler gjort en invändning om rättegångshinder i vart och ett av målen.
- 14 Förstainstansrätten beslutade den 7 juni 2001 att tilldela en avdelning med fem domare (andra avdelningen i utökad sammansättning) de tre målen.

- 15 Ordföranden för förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning förenade genom beslut av den 2 juli 2001, sedan parterna hörts angående denna fråga, de tre målen vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt den slutliga domen i enlighet med artikel 50 i rättegångsreglerna.

- 16 Ordföranden för andra avdelningen i utökad sammansättning beslutade den 12 juli 2001 att Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Nederländerna, Republiken Portugal, Republiken Finland och Europaparlamentet skulle få intervensera i de förenade målen till stöd för rådets och kommissionens yrkanden.

- 17 Förstainstansrätten anmodade den 27 juli 2001 parterna att inlämna yttranden över det beslut som District Court hade fattat den 16 juli 2001. Sökandena, kommissionen, rådet, Konungariket Spanien, Republiken Italien, Konungariket Nederländerna, Republiken Portugal och Republiken Finland inkom med yttranden inom den angivna tidsfristen.

- 18 Genom ansökningar som inkom till förstainstansrättens kansli den 15 oktober 2001 har Reynolds och Philip Morris väckt talan i målen T-260/01 och T-272/01 och yrkat att beslutet att väcka den andra talan skall ogiltigförklaras.

- 19 Kommissionen vidarebefordrade den 23 november 2001 det beslut som District Court fattat den 25 oktober 2001, genom vilket begäran om att beslutet av den 16 juli 2001 skulle undanröjas avslagits, till förstainstansrätten. Kommissionen begärde att förstainstansrätten skulle anmoda parterna att inlämna yttranden angående frågan huruvida detta beslut fattats utan hänsyn till talan i målen T-377/00, T-379/00 och T-380/00. Sökandena, kommissionen, Konunga-

riket Spanien, Republiken Italien, Konungariket Nederländerna, Republiken Portugal, Republiken Finland och Europaparlamentet inlämnade inom den angivna tidsfristen yttranden angående frågan huruvida det fortfarande fanns anledning att döma i dessa mål.

- 20 Kommissionen gjorde i enlighet med artikel 114 i förstainstansrättens rättegångsregler en invändning om rättegångshinder i målen T-260/01 och T-272/01 genom särskilda handlingar, som inkom till förstainstansrättens kansli den 10 och den 18 december 2001.
- 21 Förstainstansrätten beslutade den 10 januari 2002 att tilldela en avdelning med fem domare (andra avdelningen i utökad sammansättning) målen T-260/01 och T-272/01.
- 22 Ordföranden för förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning förenade, genom beslut av den 31 januari 2002, sedan parterna hörts angående denna fråga, de fem målen T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 och T-272/01 med avseende på det skriftliga och det muntliga förfarandet samt den slutgiltiga domen.
- 23 Den andra avdelningen i utökad sammansättning avslog, genom beslut av den 31 januari 2002, sökandens i mål T-272/01 begäran om att den skulle döma i saken efter skyndsam handläggning.
- 24 Sökandena i målen T-379/00 och T-380/00 återkallade den 6 februari 2002 sin talan i den del som avsåg rådet. Ordföranden för andra avdelningen i utökad sammansättning beslutade den 21 mars 2002 att avskriva de båda målen i den del som talan avsåg rådet.

- 25 Ordföranden för andra avdelningen i utökad sammansättning beslutade den 22 mars 2002 att tillåta Europaparlamentet, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Grekland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Nederländerna, Republiken Portugal och Republiken Finland att intervensera i målen T-260/01 och T-272/01 till stöd för kommissionens yrkanden.
- 26 Förstainstansrätten (andra avdelningen i utökad sammansättning) beslutade på grundval av referentens rapport att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta föregående åtgärder för bevisupptagning. Den beslutade emellertid att ställa vissa skriftliga frågor till kommissionen, som kommissionen besvarade inom den angivna tidsfristen.
- 27 Parterna utvecklade sina yrkanden och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 26 juni 2002.

Parternas yrkanden

- 28 Kommissionen och de intervenerande parterna har yrkat att förstainstansrätten skall

— avvisa talan, och

— förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

29 Philip Morris har yrkat att förstainstansrätten skall

— förena invändningen om rättegångshinder med målet i sak,

— i andra hand avslå invändningen om rättegångshinder, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

30 Reynolds och Japan Tobacco har yrkat att förstainstansrätten skall

— förena sitt beslut angående huruvida talan kan tas upp till sakprövning med sitt avgörande i sak i målet,

— i vart fall avslå invändningen om rättegångshinder, och

— förordna om att beslut om rättegångskostnaderna skall meddelas senare.

Rättslig bedömning

Parternas argument

- 31 Samtliga kommissionens invändningar om rättegångshinder baseras på en särskild grund, enligt vilken de ifrågasatta rättsakterna inte kan vara föremål för en talan med stöd av artikel 230 fjärde stycket EG. Vissa intervenerande parter har dessutom gjort gällande att sökandena inte är direkt och personligen berörda av de ifrågasatta rättsakterna och att de saknar intresse för saken.
- 32 När det gäller kommissionens särskilda grund har parternas argument berört tre aspekter gällande frågan huruvida förevarande talan kan tas upp till sakprövning. För det första har parterna utvecklat argument gällande beskaffenheten av kommissionens beslut av den 19 juli 2000 och av den 25 juli 2001 (nedan kallade de ifrågasatta besluten). För det andra har parterna undersökt vilka olika verkningar dessa rättsakter kan få. För det tredje har de diskuterat vissa allmänna argument som kommissionen har åberopat till stöd för sin uppfattning.

De ifrågasatta rättsakternas beskaffenhet

- 33 Kommissionen har med stöd av de intervenerande parterna hävdad att ett beslut om att väcka talan vid domstol inte utgör en rättsakt som kan vara föremål för en talan i den mening som avses i artikel 230 fjärde stycket EG.

- 34 Enligt kommissionen kan de ifrågasatta rättsakterna jämföras med vissa andra rättsakter som enligt rättspraxis inte kan vara föremål för en talan.
- 35 I första hand har kommissionen hänvisat till domstolens dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, kommissionen mot Tyskland, REG 1998, s. I-5449, ur vilken den anser att det går att utläsa att ett beslut av kommissionen att väcka talan om fördragsbrott vid domstolen enligt artikel 226 EG inte utgör en rättsakt som kan vara föremål för en talan i den mening som avses i artikel 230 EG.
- 36 I andra hand har kommissionen, med stöd av Konungariket Spanien, Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Grekland, gjort gällande att besluten att väcka talan vid den amerikanska domstolen utgör förberedande åtgärder.
- 37 I tredje hand har kommissionen framfört att väckandet av en civilrättslig talan motsvarar ett rättsligt utlåtande utan bindande verkan, som kan jämföras med de yttranden som kommissionen kan lämna till nationella myndigheter utan att dessa därmed binds av dem.
- 38 Parlamentet, Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Grekland har vidare gjort gällande att de ifrågasatta rättsakterna härrör från kommissionens interna verksamhet.
- 39 Kommissionen har som svar på en fråga från förstainstansrätten hävdad att talan endast kan väckas mot de rättsakter genom vilka kommissionen påverkar den aktuella rättsliga situationen och inte mot sådana rättsakter genom vilka den begär att en tredje part skall vidta bindande åtgärder.

- 40 Kommissionen har vidare, med stöd av Förbundsrepubliken Tyskland, gjort gällande att avsaknaden i förevarande fall av en äldre rättsakt, som har antagits av en gemenskapsinstitution och som kan utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring, inte kan leda till slutsatsen att man med hjälp av en fiktion kan betrakta de ifrågasatta rättsakterna som slutgiltiga akter med rättsverkningar. Kommissionen delar uppfattningen att principen om rätt till ett verksamt rättsligt skydd är en grundläggande rättighet. Den har emellertid gjort gällande att denna princip inte innebär att en institutions samtliga rättsakter, även sådana som inte medför några bindande rättsverkningar, måste kunna underställas domstolsprövning. Kommissionen har, med stöd av Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Italien, tillagt att sökandena erhåller ett fullgott skydd i målet i District Court genom de processuella garantierna i lagstiftningen i Förenta staterna, vilka innefattar möjligheten att begära att District Court skall pröva om talan vid denna domstol har väckts av en sökande som har talerätt.
- 41 Sökandena har inledningsvis understrukit att de ifrågasatta rättshandlingarna är av ovanlig beskaffenhet och att kommissionen enligt sökandena försöker omkullkasta hela det gällande skatteuppbördssystemet, och framför allt kompetensfördelningen mellan gemenskapen och medlemsstaterna i detta område. De har hävdad att självständiga organ inte kan ta ut skatt indirekt genom en talan om skadestånd. De har understrukit att de inte blivit upplysta av de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna om att de har en skatteskuld, vilket innebär att de inte har getts möjlighet att framlägga sina synpunkter i denna fråga innan de ifrågavarande målen anhängiggjordes.
- 42 Sökandena har gjort gällande att de ifrågasatta rättsakterna kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, eftersom de får rättsverkningar, utgör avslutande åtgärder som uttrycker kommissionens slutgiltiga uppfattning i frågan och i detta avseende väsentligen har förändrat deras rättsliga ställning. Reynolds har vidare gjort gällande att det som avgör huruvida talan kan väckas mot en rättsakt inte nödvändigtvis är frågan huruvida denna rättsakt får rättsverkningar, utan om avsikten är att den skall få rättsverkningar.

- 43 Sökandena har gjort gällande att de ifrågasatta rättsakterna inte kan jämföras med ett beslut att väcka talan om fördragsbrott med stöd av artikel 226 EG, vilket var bakgrunden till domen i det ovan i punkt 35 nämnda målet kommissionen mot Tyskland. Enligt sökandena utgör ett beslut att väcka talan om fördragsbrott endast ett steg i ett gemenskapsrättsligt förfarande som syftar till att domstolen, som är ensam behörig i detta avseende, skall fastställa att en medlemsstat har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter. Ett sådant beslut påverkar således inte den berörda medlemstatens rättigheter och skyldigheter.
- 44 Sökandena har gjort gällande att de ifrågasatta rättsakterna inte kan betraktas som förberedande rättsakter. De anser att den avgörande omständigheten vid prövningen av om en handling får rättsverkningar eller är helt och hållet av förberedande art är frågan huruvida den antagna rättsakten utgör en slutgiltig reglering av den aktuella frågan inom gemenskapsrättens gränser eller om det rör sig om en handling som har till syfte att förbereda det slutgiltiga beslutet, och mot vilken en grund avseende rättsstridighet kan göras gällande inom ramen för en talan mot detta beslut. Sökandena har vidhållit den omständigheten att förevarande talan utgör det enda tillfället för gemenskapsdomstolarna att undersöka huruvida kommissionen har agerat inom ramen för sin behörighet och i enlighet med gemenskapsrätten när den väckte talan vid District Court.
- 45 Sökandena anser att väckandet av en civilrättslig talan vid en amerikansk domstol inte kan jämföras med ett sådant rättsligt utlåtande från kommissionen som domstolen kan antingen godta eller avvisa.
- 46 De har tillagt att de ifrågasatta rättsakterna inte heller kan jämföras med åtgärder inom kommissionens interna verksamhet.

- 47 Sökandena har som svar på en fråga från förstainstansrätten hävdad att det inte gör någon skillnad om kommissionen antar en rättsakt på egen hand eller om den begär att en tredje part skall göra det.
- 48 I andra hand har sökandena gjort gällande att de ifrågasatta rättsakterna inte har något som helst rättsligt stöd. På grund därav skall förstainstansrätten ogiltigförklara dem även om de skall anses utgöra förberedande rättsakter. Sökandena har hänvisat till domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen, REG 1981, s. 2639, svensk specialutgåva, volym 6, s. 225, och förstainstansrättens dom av den 18 december 1992 i mål T-10/92 — T-12/92 och T-15/92 Cimenteries CBR m.fl. mot kommissionen, REG 1992, s. II-2667, punkt 49, enligt vilka gemenskapsdomstolarna är behöriga att ogiltigförklara förberedande rättsakter som är uppenbart rättsstridiga.

De ifrågasatta rättsakternas verkningar

- 49 Kommissionen har, med stöd av de intervenerande parterna, gjort gällande att det bör göras åtskillnad mellan de verkningar som en rättsakt får inom ett förfarande — som den betecknar som faktiskt — och dess bindande rättsverkningar. Kommissionen har hävdad att de verkningar av att väcka talan vid den amerikanska domstolen som sökandena har hänvisat till endast utgör faktiska verkningar som normalt uppstår för en svarande i ett mål vid domstol. Kommissionen har gjort gällande att det inte rör sig om rättsverkningar, eftersom sökandena endast är skyldiga att förändra sitt beteende om en domstol beordrar dem att göra det.
- 50 Kommissionen har vid förhandlingen hävdad att talan vid District Court inte hade till följd att de förfaranden som hade till syfte att uppbära skatt eller att lagföra bedrägerier på gemenskapsnivå avskrevs. Sådana förfaranden pågår för närva-

rande och kommissionen medverkar i dessa i den omfattning som föreskrivs i nationell rätt. Det rör sig emellertid om förfaranden med ett annat föremål och andra parter än i de aktuella målen.

- 51 Sökandena har gjort gällande att de ifrågasatta rättsakterna och den faktiska talan vid District Court har fått olika verkningar som enligt sökandena är av rättslig beskaffenhet. De har hävdad dels att det har uppkommit vissa verkningar inom gemenskapens rättsordning, dels att det har uppkommit vissa verkningar på grund av de processrättsliga bestämmelserna som gäller för den anhängiggjorda amerikanska domstolen.
- 52 Sökandena har, med avseende på de ifrågasatta rättsakternas rättsverkningar inom gemenskapens rättsordning, för det första gjort gällande att kommissionen genom de ifrågasatta rättsakterna slutgiltigt har tagit ställning vad gäller dess behörighet att väcka talan vid District Court. Sökandena har gjort gällande att talan kan väckas mot ett sådant ensidigt och självständigt beslut, genom vilket kommissionen har lagt rätten att väcka talan vid en domstol i tredje land till dess behörigheter enligt fördraget, i enlighet med domstolens rättspraxis (domstolens dom av den 9 oktober 1990 i mål C-366/88, Frankrike mot kommissionen, REG 1990 s. I-3571). Sökandena har understrukit att rättsakter som kan komma att påverka den jämvikt mellan institutionerna som föreskrivs i fördragen inte kan undandra sig domstolsprövning. Till stöd för denna uppfattning har de bland annat hänvisat till domstolens dom av den 9 augusti 1994 i mål C-327/91, Frankrike mot kommissionen (REG 1994, s. I-3641; svensk specialutgåva, volym 16, s. 47), angående avtalet mellan kommissionen och Amerikas förenta stater om tillämpningen av deras konkurrensrätt, och domstolens dom av den 12 maj 1998 i mål C-170/96, kommissionen mot rådet (REG 1998, s. I-2763), angående en gemensam åtgärd rörande systemet för flygplatstransitering, samt domstolens dom av den 13 november 1991 i mål C-303/90, Frankrike mot kommissionen (REG 1991, s. I-5315), angående en uppförandekodex för ekonomistyrning inom ramen för strukturåtgärder.
- 53 För det andra har sökandena gjort gällande att de ifrågasatta rättsakterna har bindande rättsverkan på grund av att de därmed har dragits in i ett civilrättsligt

förfarande vid domstolar i tredje land, vilket innebär att bestämmelser i ett främmande rättssystem blivit tillämpliga på dem. Sökandena har närmare bestämt angett att talan i domstolar i Förenta staterna medför att de riskerar allvarligare påföljder än de som gäller enligt de nationella rättsordningarna i medlemstaterna.

54 Enligt sökandena har kommissionen, trots att den är fördragets beskyddare, kringgått de gemenskapsrättsliga förfarandena i syfte att genom förfaranden i Förenta staterna uppnå ett rättsligt resultat som den inte kan uppnå enligt gemenskapens rättsordning. Sökandena har understrukit att de inte anser sig ha rätt att undandra sig domstolsprövning. Däremot anser de att de har en konstitutionell rätt att få sin sak prövad i enlighet med de förfaranden som föreskrivs i gemenskapens rättsordning.

55 Sökandena har gjort gällande att den omständigheten att utgången av förfarandet i Förenta staterna är oviss inte hindrar att de ifrågasatta rättsakterna kan anses ha en slutgiltig rättsverkan, på grund av att dessa tvingar sökandena att delta i förfaranden vid amerikanska domstolar och att de således utsätts för en risk som de inte skulle utsättas för inom ramen för gemenskapsordningen.

56 Sökandena har understrukit att District Courts beslut inte kan prövas av gemenskapsdomstolarna och att det inte omfattas av de garantier som gemenskapsrätten innebär för fysiska och juridiska personer som påstås åsidosätta gemenskapsrätten. De har framför allt gjort gällande att District Court inte är bunden av principen om gemenskapsrättens företräde framför nationell rätt och att den skall tillämpa Förenta staternas rättsordning snarare än gemenskapsrätten när den fastställer huruvida gemenskapen har behörighet att väcka talan vid denna domstol.

57 Sökandena har även gjort gällande att kommissionens beslut att stämma dem inför en domstol i Förenta staterna har förändrat deras processrättsliga situation.

De har bland annat hänvisat till domstolens dom av den 15 mars 1967 i de förenade målen 8/66—11/66, Cimenteries CBR m.fl. mot kommissionen, REG 1967, s. 93, svensk specialutgåva, volym 1, s. 317, och dom av den 30 juni 1992 i mål C-312/90, Spanien mot kommissionen, REG 1992, s. I-4117, enligt vilka talan kan föras mot rättsakter som har processrättslig verkan. Sökandena har erinrat om att de ifrågasatta rättsakterna innebär att de förfaranden som föreskrivs i gemenskapens rättsordning avseende uppbärande av skatter och tullavgifter samt avseende kampen mot bedrägeri åsidosätts. Enligt gemenskapsrätten är endast medlemsstaterna behöriga att kräva att sökandena skall betala inestående skatter. Den enda möjlighet som kommissionen har i detta avseende är att väcka talan om fördragsbrott mot medlemsstaterna. Inom ramen för ett sådant förfarande garanteras att ”ingen godtycklig dom kommer att meddelas mot [dem]”. Sökandena har gjort gällande att de ifrågasatta rättsakterna har medfört att de inte erhållit vare sig processrättsliga garantier enligt nationell rätt eller den fördel som följer av att nationella domstolar är skyldiga att på eget initiativ ta hänsyn till gemenskapsrätten. De har gjort gällande att ett flertal komplicerade gemenskapsrättsliga frågor kan uppkomma i förevarande fall och understrukit vikten av att systemet med förhandsavgöranden används för att lösa dessa frågor. De ifrågasatta rättsakterna har emellertid medfört att möjligheten, eller till och med skyldigheten, att ställa tolkningsfrågor har undanröjts. De har dock tillagt att en detaljerad beskrivning av de förfaranden som inte genomförts, och de garantier som tillämpningen av dessa skulle ha medfört, hör till prövningen i sak i målet.

58 Reynolds och Japan Tobacco har som svar på en fråga från förstainstansrätten uppgett att ingen medlemsstat har väckt talan mot dem. Enligt dessa parter medför principen *non bis in idem* att rättsliga förfaranden i vart fall inte kan föras mot dem vid District Court och i en medlemsstat samtidigt.

59 När det gäller rättsverkningarna av lagstiftningen i Förenta staterna har sökandena i första hand gjort gällande att väckande av en civilrättslig talan vid en amerikansk domstol i sig får rättsverkan, eftersom de efter att en sådan talan väckts är bundna av de processrättsliga bestämmelser som gäller för denna domstol. Sökandena har framför allt hänvisat till skyldigheten att vid äventyr att en tredskodom annars avkunnas försvara sig och till skyldigheten att redan vid förfarandets inledande åberopa samtliga grunder, vid äventyr att de annars inte kan göra dem gällande senare. De har hänvisat till nödvändigheten av att

representeras av en advokat och de höga kostnader som uppstår till följd av detta, kostnader som enligt lagstiftningen i Förenta staterna inte återbetalas även om de vinner målet. Vidare har de gjort gällande att deras rättsliga situation kommer att förändras till följd av att de måste följa den ”discovery”-bestämmelse som tillämpas i civilrättsliga förfaranden i Förenta staterna, en bestämmelse enligt vilken de är förpliktade att uppge ett antal omständigheter som skulle skyddas inom ramen för ett förfarande i en medlemsstat, och de har hänvisat till de påföljder som de kan åläggas om de inte samarbetar. Följaktligen anser de att en talan i domstol i Förenta staterna har rättsverkningar.

60 Sökandena har gjort gällande att en ytterligare rättsverkan av att talan väckts vid den amerikanska domstolen utgörs av att kommissionen nu är rättsligt bunden av lydelsen av de yrkanden som framförts i denna domstol.

61 I andra hand har sökandena gjort gällande att kommissionens agerande har medfört att de riskerar sanktionsåtgärder. De har för det första hänvisat till de följder som tillämpningen av RICO kan få, framför allt risken för att förpliktas betala ett skadestånd jämte ränta uppgående till ett belopp som är tre gånger så stort som den faktiska skadan (treble damages). För det andra har de gjort gällande att gemenskapen har yrkat att de skall förpliktas betala ett skadestånd som även innefattar en sanktionsåtgärd (punitive damages), eftersom dess talan bygger på common law-teorier. De har gjort gällande att väckandet av talan således får verkningar som kan jämföras med dem som följer av ett beslut att häva immuniteten med stöd av artikel 15.6 i rådets förordning nr 17 Första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar [81] och [82] (EGT 13, 1962, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8), mot vilken talan kan väckas enligt domen i det ovan i punkt 57 nämnda målet Cimenteries CBR m.fl. mot kommissionen. Sökandena har tillagt att de har anklagats för brottsliga handlingar inom ramen för de ifrågasatta målen och att det av Förenta staternas lagstiftning följer att parterna i en tvist åtnjuter immunitet som skyddar dem mot en talan grundad på förtal, vad gäller kränkande påståenden som gjorts under förfarandet.

62 I tredje hand har sökandena hävdats att de ifrågasatta besluten har fått rättsverkningar till följd av den amerikanska domstolens publicering av

käromålen på Internet. De har gjort gällande att dessa verkningar kan likställas med dem som uppkom genom det beslut som prövades genom förstainstansrättens dom av den 18 september 1996 i mål T-353/94, Postbank mot kommissionen (REG 1996, s. II-921).

- 63 Slutligen har sökandena hänvisat till de konsekvenser med avseende på publicitet som talan kan få för börsnoterade bolag.

De allmänna hänsynstaganden som kommissionen har åberopat till stöd för sin uppfattning

- 64 Kommissionen har gjort gällande att uppfattningen att ett beslut att väcka talan vid domstol inte kan utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring vid en annan domstol kan motiveras med ett antal allmänna skäl.

- 65 I första hand har kommissionen, med stöd av Republiken Italien, förklarat att denna uppfattning baseras på principen att det finns en grundläggande rättighet att vända sig till den domstol som föreskrivs enligt lag och att det ankommer på den domstol vid vilken talan har väckts att pröva om talan är väckt i enlighet med gällande lag.

- 66 I andra hand har kommissionen hävdats att denna uppfattning medför att viktiga processekonomiska skäl gör sig gällande, eftersom samtliga grunder och argument som har samband med den aktuella talan har åberopats inför och koncentrerats till den domstol vid vilken talan har väckts, oavsett om det varit fråga om rättsliga frågor, frågor rörande förfarandet eller vad gäller behörigheten.

- 67 I tredje hand har kommissionen gjort gällande att i avsaknad av avtal eller konvention mellan gemenskapen och Amerikas förenta stater om litispensens överensstämmer den uppfattning som kommissionen förespråkar mest med principen om att tvister inte skall delas upp mellan olika domstolar.
- 68 Republiken Italien har tillagt att förevarande talan syftar till att överlåta åt gemenskapsdomstolarna att besluta vilken lagstiftning som är tillämplig på förfarandet i Förenta staterna. Den har gjort gällande att förevarande talan följaktligen därför kan likställas med missbruk av den rättliga prövningen av gemenskapsinstitutionernas rättsakter.
- 69 Sökandena har erinrat om att Europeiska gemenskapen är en rättsgemenskap och har understrukit att när det gäller frågan huruvida en talan kan tas upp till sakprövning skall gemenskapsdomstolarna tillse att den enskilde åtnjuter ett tillräckligt effektivt rättsskydd. De har anfört att nödvändigheten av ett effektivt rättsligt skydd har erkänts genom bland annat förstainstansrättens dom av den 3 maj 2002 i mål T-177/01, Jégo-Quére mot kommissionen (REG 2002, s. II-2365).
- 70 Sökandena har bestritt att de aktuella målen skulle vara av civilrättslig beskaffenhet. Enligt dem agerar kommissionen i förevarande mål i egenskap av offentlig myndighet. De har bestritt argumentet att det åligger District Court att fastställa huruvida talan har väckts vid denna i enlighet med gällande lag och har gjort gällande att förevarande mål ger upphov till grundläggande offentligrättsliga frågor som ligger utanför den amerikanska domstolens behörighet. Sökandena har gjort gällande att frågan huruvida kommissionen rätteligen kan väcka talan vid den amerikanska domstolen inte är en fråga om processrätten i Förenta staterna, utan om offentligrättslig gemenskapsrätt, och att det inte nödvändigtvis är av intresse för den amerikanska domstolen.
- 71 Sökandena har bestritt kommissionens andra argument med motiveringen att de processekonomiska skäl som den har hänvisat till endast blir begripliga om båda

de domstolar vid vilka talan har väckts kan jämföras vad gäller behörigheten att pröva tvisten. Med hänvisning till att det i förevarande mål rör sig om rättslig prövning av ett utländskt förvaltningsbeslut har sökandena gjort gällande att de båda domstolarna inte kan jämföras i detta hänseende, eftersom den amerikanska domstolen inte är behörig att pröva denna fråga.

- 72 När det gäller kommissionens tredje argument angående litispensens har sökandena gjort gällande att förevarande mål och målet vid District Court har olika föremål. De har påpekat att principen om litispensens endast är tillämplig när den domstol där talan först har väckts är behörig att pröva de frågor som är aktuella. De har emellertid gjort gällande att District Court saknar behörighet att pröva den fråga om kommissionens behörighet som är aktuell i förevarande mål. Vidare har de hänvisat till risken för en "sammanblandning av olika tolkningar av gemenskapsrätten" om domstolar i tredje land uttalar sig om gemenskapsrätten. Reynolds och Japan Tobacco har även hänvisat till domstolens dom av den 22 oktober 1987 i mål 314/85, Foto-Frost (REG 1987, s. 4199; svensk specialutgåva, volym 9, s. 233), av vilken enligt dem följer att endast gemenskapsdomstolarna har behörighet att ogiltigförklara gemenskapsinstitutionernas rättsakter.
- 73 Sökandena har slutligen tillagt att gemenskapsrättens självständighet medför att varje rättsakt som kan skada gemenskapsrättens kongruens skall kunna underställas domstolens eller förstainstansrättens rättsliga prövning.

Förstainstansrättens bedömning

- 74 Enligt artikel 230 fjärde stycket EG får "[varje] fysisk eller juridisk person... väcka talan mot ett beslut som är riktat till honom eller mot ett beslut som, även

om det utfärdats i form av en förordning eller ett beslut riktat till en annan person, direkt och personligen berör honom”.

- 75 Yrkandena i förevarande mål riktas dels mot det beslut av den 19 juli 2000, genom vilket kommissionen beslutade att ”väcka en civilrättslig talan i kommissionens namn mot vissa amerikanska cigarettillverkare”, dels mot det beslut av den 25 juli 2001 genom vilket kommissionen beslutade att ”väcka en ny civilrättslig talan vid amerikanska domstolar för gemenskapens och minst en medlemsstats räkning mot de koncerner av cigarettillverkare som var svarande i det tidigare målet”.
- 76 Enligt fast rättspraxis skall avseende fästas vid innehållet i en rättsakt som är föremål för en talan om ogiltigförklaring i syfte att fastställa huruvida den kan vara föremål för en talan. Den form i vilken rättsakten har antagits saknar i princip betydelse i detta avseende (domstolens dom i det ovan i punkt 48 nämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 9, och av den 28 november 1991 i de förenade målen C-213/88 och C-39/89, Luxemburg mot parlamentet, REG 1991, s. I-5643, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-473. Se även, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 24 mars 1994 i mål T-3/93, Air France mot kommissionen, REG 1994, s. II-121, punkterna 43 och 57).
- 77 Det följer även av fast rättspraxis att endast åtgärder med bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligen förändra dess rättsliga situation utgör rättsakter eller beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (se, bland annat, domen i det ovan i punkt 48 nämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 9, domstolens beslut av den 4 oktober 1991 i mål C-117/91, Bosman mot kommissionen, REG 1991, s. I-4837, punkt 13, domen i det i föregående punkt nämnda målet Air France mot kommissionen, punkt 43, och förstainstansrättens beslut av den 15 maj 1997 i mål T-175/96, Berthu mot kommissionen, REG 1997, s. II-811, punkt 19.

- 78 Det skall således undersökas huruvida de ifrågasatta rättsakterna, som har till syfte att talan skall väckas vid District Court, ger upphov till sådana rättsverkningar.
- 79 När talan väcks vid en domstol får detta rättsverkningar, men dessa verkningar gäller först och främst förfarandet vid den domstol vid vilken talan har väckts. För att kunna erhålla ett bindande domstolsbeslut är det nödvändigt att väcka talan. De skyldigheter som åligger parterna i tvisten fastställs emellertid inte på ett slutgiltigt sätt i beslutet som sådant. Dessa skyldigheter fastställs nämligen slutgiltigt endast genom beslut av den domstol vid vilken talan har väckts. Ett beslut att väcka talan vid domstol förändrar således inte i sig den omtvistade rättsliga situationen (se, beträffande kommissionens beslut att väcka talan med stöd av artikel 226 andra stycket EG, domen i det ovan i punkt 35 nämnda målet kommissionen mot Tyskland, punkt 47). När kommissionen beslutar att väcka talan avser den inte att (själv) förändra den omtvistade rättsliga situationen, utan inleder endast ett förfarande som har till syfte att uppnå en förändring av detta förhållande genom ett domstolsbeslut. Ett sådant beslut av kommissionen kan således i princip inte betraktas som ett beslut mot vilket talan kan väckas.
- 80 Detta resonemang är inte endast tillämpligt på talan som en institution väcker vid domstolen, utan även på sådana förfaranden som den kan inleda inför en nationell domstol. Det är nämligen inte i något av dessa båda fall den institution som väcker talan vid gemenskapsdomstolarna eller de nationella domstolarna som, genom det beslut som yrkandena avser, kan förändra den rättsliga situation som har gett upphov till tvisten och på bindande sätt fastställa parternas rättigheter och skyldigheter utan det är endast någon av de nämnda domstolarna som kan göra detta.
- 81 De följder som enligt gällande rätt kan bli resultatet av att en talan väcks vid domstol, såsom att preskriptionstiden avbryts eller att skyldigheten att betala ränta på ett begärt belopp upphör, utgör inte i sig rättsverkningar i den mening som avses i artikel 230 EG, såsom den har tolkats i rättspraxis. Vidare utgör inte den omständigheten att en talan vid domstol möjliggör för denna att fatta beslut som kan komma att påverka parternas rättsliga situation i sig en sådan

förändring av den berördes rättsliga situation som kan hänföras till den part som har väckt talan.

- 82 Vad beträffar sökandenas argument att frågan är huruvida de ifrågasatta rättsakterna syftar till att uppnå rättsverkningar, och inte huruvida de faktiskt får rättsverkningar, konstaterar förstainstansrätten att ett beslut att väcka talan vid domstol i princip inte har till syfte att uppnå andra verkningar än de som har samband med väckandet av talan. Även om det förhåller sig så att den part som har väckt talan önskar att domstolen skall fatta ett för denna part gynnande beslut, kan inte den slutsatsen härav dras att beslutet att väcka talan vid domstol syftar till att i sig uppnå de verkningar som ett domstolsbeslut har.
- 83 Det skall i vart fall undersökas huruvida de ifrågasatta rättsakterna i förevarande mål, mot bakgrund av att de inte avser talan vid domstolen eller en domstol i en medlemsstat utan en domstol i tredje land, har fått slutgiltiga rättsverkningar, utöver dem som nödvändigtvis uppstår när en talan väcks vid någon domstol, rättsverkningar som väsentligen förändrat sökandenas rättsliga situation.
- 84 Sökandena har hänvisat dels till vissa verkningar som de ifrågasatta rättsakterna kan få inom gemenskapens rättsordning, dels till vissa verkningar som väckandet av en civilrättslig talan har fått i enlighet med lagen i Förenta staterna.

De ifrågasatta rättsakternas verkningar inom gemenskapens rättsordning

- 85 För det första skall förstainstansrätten undersöka sökandenas argument att de ifrågasatta rättsakterna har fått rättsverkningar för den fördelning av behörigheter som föreskrivs i fördraget, genom att den institutionella jämvikten har rubbats.

- 86 I detta avseende konstaterar förstainstansrätten att det för de ifrågasatta rättsakterna, i likhet med en institutions samtliga rättsakter, krävs att deras upphovsman även bedömer sin behörighet att anta dem. En sådan bedömning kan emellertid inte anses ha bindande rättsverkningar i den mening som avses i artikel 230 EG, såsom den har tolkats i rättspraxis. Denna bedömning saknar nämligen självständig betydelse i förhållande till den antagna rättsakten, även om man skulle anta att bedömningen var felaktig. Om det förhöll sig på annat sätt skulle inte det förhållandet att rekommendationer och yttranden uteslutits från den kategori rättsakter mot vilka talan kan föras följa av att dessa rättsakter inte har rättsverkningar, eftersom det även för dessa rättsakter krävs att dess upphovsman bedömer sin behörighet i detta avseende. Det skall tilläggas att en sådan bedömning, i motsats till vad som gäller för en rättsakt som syftar till att ge behörighet, såsom den som var föremål för domstolens dom av den 9 oktober 1990 i det ovan i punkt 52 nämnda målet Frankrike mot kommissionen, inte kan medföra en förändring av den fördelning av behörigheter som föreskrivs i fördraget.
- 87 Det kan inte heller anses att kommissionens påstådda bristande behörighet och det eventuella åsidosättandet av den institutionella jämvikten som följde därav är tillräckligt för att dra slutsatsen att de ifrågasatta rättsakterna får bindande rättsverkningar. Ett sådant resonemang innebär nämligen att man av den omständigheten att talan kan väckas mot rättsakten drar slutsatsen att den eventuellt är rättsstridig. I detta avseende följer det av domstolens rättspraxis att den omständigheten att den berörda institutionens överträdelse är allvarlig eller att överträdelsen medför en avsevärd kränkning av grundläggande rättigheter inte gör att det blir tillåtet att underlåta tillämpning med hänvisning till de undantag på grund av allmän ordning som föreskrivs i fördraget. Således medför inte ett påstått åsidosättande av den institutionella jämvikten att man kan avvika från de villkor som anges i fördraget i syfte att ta upp en talan om ogiltigförklaring till sakprövning (se, för ett analogt resonemang, domstolens beslut av den 10 maj 2001 i mål C-345/00 P, FNAB m.fl. mot rådet, REG 2001, s. II-3811, punkterna 39—42).
- 88 Den rättspraxis som sökandena har åberopat motsäger inte denna slutsats. Även om det är riktigt att domstolen och förstainstansrätten med avseende på förberedande handlingar har erinrat om möjligheten att undersöka huruvida ”under särskilda omständigheter, då det är fråga om åtgärder som inte ens kan betraktas som lagliga, en talan i ett tidigare skede... kan betraktas som förenlig med det system för väckande av talan som föreskrivs i fördraget” (domen i det

ovan i punkt 48 nämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 23, se även domen i det ovan i punkt 48 nämnda målet Cimenteries CBR m.fl. mot kommissionen, punkt 49), har gemenskapsdomstolarna aldrig nämnt möjligheten att i undantagsfall utföra en sådan kontroll av förberedande handlingar eller andra rättsakter som saknar rättsverkningar. Vidare är de beslut som har gett upphov till denna hypotes äldre än beslutet i det i föregående punkt nämnda målet FNAB m.fl. mot rådet, i vilket domstolen uttryckligen motsatte sig möjligheten att låta frågan huruvida en talan kan tas upp till sakprövning vara beroende av hur allvarliga de återopade överträdelserna av gemenskapsrätten är.

89 Det kan heller inte utläsas av domen i det ovan i punkt 52 nämnda målet kommissionen mot rådet, eller av domen av den 13 november 1991 i det ovan i punkt 52 nämnda målet Frankrike mot kommissionen, att domstolen har utvidgat begreppet rättsakt mot vilket talan kan väckas till att omfatta rättsakter som saknar bindande rättsverkningar.

90 Sökandenas argument finner inte heller stöd i domen av den 9 augusti 1994 i det ovan i punkt 52 nämnda målet Frankrike mot kommissionen, i vilken domstolen fastställde att talan kan väckas mot en rättsakt genom vilken kommissionen avsåg att ingå ett avtal med Amerikas förenta stater angående tillämpningen av konkurrensrättsliga bestämmelser (se punkterna 15 och 17 i domen). Sökandena har gjort gällande att den ifrågasatta rättsakten i detta mål utgjordes av beslutet att ge kommissionens vice ordförande befogenhet att underteckna det aktuella avtalet och har anfört att detta beslut är av samma beskaffenhet som de ifrågasatta rättsakterna i förevarande mål, enligt vilka ordföranden och en ledamot av kommissionen gavs befogenhet att vidta nödvändiga åtgärder för att väcka talan vid domstolar i Förenta staterna. Vilken verkan som följer av ett beslut att delegera befogenhet beror emellertid på föremålet för den aktuella delegeringen. Det berörda avtalet i målet Frankrike mot kommissionen syftade enligt dess lydelse till att få rättsverkningar, bland annat genom att skapa ömsesidiga skyldigheter mellan kommissionen och amerikanska myndigheter vad gäller att utväxla information och att samarbeta. I förevarande fall hade delegeringarna endast till syfte att väcka talan vid District Court och har följaktligen inte haft några självständiga rättsverkningar i förhållande till besluten att väcka talan.

91 Av det anförda följer att sökandenas argument att de ifrågasatta rättsakterna har fått bindande rättsverkningar vad gäller kommissionens behörighet och den institutionella jämvikten saknar stöd.

- 92 För det andra skall förstainstansrätten pröva sökandenas argument att de ifrågasatta rättsakterna har fått bindande rättsverkningar genom att de förfaranden som föreskrivs i gemenskapsrätten och i medlemsstaternas rättsordningar vad gäller uppbörd av skatter och tullavgifter och om kampen mot bedrägerier har åsidosatts, genom att sökandena berövats de rättsliga garantier som de annars skulle ha åtnjutit inom ramen för dessa förfaranden och genom att låta dem omfattas av bestämmelserna i en annan rättsordning.
- 93 Inledningsvis erinrar förstainstansrätten om att ett väckande av talan inte i sig förändrar parterna i målets rättsliga situation i den mening som avses i artikel 230 EG, såsom den har tolkats i rättspraxis (se ovan punkt 79). Denna princip gäller såväl väckande av talan vid gemenskapsdomstolarna som vid domstolar i medlemsländerna och i tredje länder som Förenta staterna. Principen påverkas inte av den omständigheten att varje domstol skall tillämpa de processuella bestämmelser som gäller i den rättsordning som de tillhör och de materiella bestämmelser som fastställs enligt de lagvalsregler som gäller i denna rättsordning. Oberoende av vilka bestämmelser som är tillämpliga kan de rättsverkningar som följer därav, enligt gällande rätt eller enligt beslut av den domstol vid vilken talan har väckts, nämligen inte tillskrivas den part som har väckt talan vid domstolen.
- 94 Varken den omständigheten att väckandet av talan vid District Court medför att denna domstol skall tillämpa de bestämmelser som gäller för den eller den omständigheten att dessa bestämmelser kan skilja sig från gemenskapsrätten och medlemsstaternas rättsordningar är följaktligen tillräcklig för att i sig väsentligen förändra sökandenas rättsliga situation.
- 95 Sökandena har med rätta uppgivit att vissa beslut av processrättslig beskaffenhet kan få bindande och slutgiltiga rättsverkningar i den mening som avses i artikel 230 EG, såsom den har tolkats i rättspraxis.

- 96 Det rör sig därvid å ena sidan om beslut som, även om de utgör steg i ett pågående administrativt förfarande, inte syftar enbart till att skapa villkor för det fortsatta framskridandet av detta förfarande, utan får verkningar som går utöver förfarandets ram och i sak förändrar de berördas rättigheter och skyldigheter.
- 97 Detta gäller framför allt de beslut som har fattats med stöd av artikel 15.6 i förordning nr 17, som syftar till att med konstitutiv rättsverkan häva den immunitet från åläggande av böter som bolagen åtnjuter enligt artikel 15.5 i nämnda förordning om de anmäler sina avtal (domen i det ovan i punkt 57 nämnda målet *Cimenteries CBR m.fl. mot kommissionen*), nämligen beslut om att begära upplysningar med stöd av artikel 11.5 i förordning nr 17 (förstainstansrättens dom av den 9 november 1994 i mål T-46/92, *Scottish Football mot kommissionen*, REG 1994, s. II-1039, punkt 13), beslut om att inte anse att handlingar från ett bolag omfattas av skyddet för affärshemligheter (domstolens dom av den 24 juni 1986 i mål 53/85, *AKZO Chemie mot kommissionen*, REG 1986, s. 1965; svensk specialutgåva, volym 8, s. 649) samt beslut om att inleda ett undersökningsförfarande angående statliga stöd med stöd av artikel 88.2 EG och tillfälliga klassificeringar av statliga stöd som påverkas av nya stöd, vilket ålägger berörda medlemsstater att ändra sin inställning till dessa stöd (domstolens dom i det ovan i punkt 57 nämnda målet *Spanien mot kommissionen*, punkterna 12—24, domstolens dom av den 9 oktober 2001 i mål C-400/99, *Italien mot kommissionen*, REG 2001, s. I-7303, punkterna 55—63, och förstainstansrättens beslut av den 30 april 2002 i de förenade målen T-195/01 och T-207/01, *Government of Gibraltar mot kommissionen*, REG 2002, s. II-2309, punkterna 68—86).
- 98 I motsats till dessa fall förändrar inte de ifrågasatta rättsakterna i sig sökandenas rättigheter och skyldigheter i sak. Avsaknaden av ett gemenskapsförfarande för att uppbära skatter och tullavgifter kan inte jämföras med den immunitet som uttryckligen tillerkänns parterna i ett avtal som har anmälts enligt artikel 15.5 i förordning nr 17. Även om det är riktigt att de ifrågasatta rättsakterna medför att kommissionen måste göra en provisorisk bedömning av sökandenas agerande mot bakgrund av rättsordningen i Förenta staterna, skiljer sig detta från beslutet

att inleda förfarandet för undersökning av statliga stöd på så sätt att det i gemenskapsrätten inte föreskrivs fasta rättsverkningar som följer av denna bedömning. Väckandet av talan vid de amerikanska domstolarna har således inte medfört att sökandena har ålagts nya skyldigheter och, som kommissionen med rätta har påpekat, det har inte tvingat dem att förändra sitt beteende.

- 99 Å andra sidan kan talan väckas mot vissa beslut av processrättslig beskaffenhet eftersom de påverkar de berördas processuella rättigheter (se, rörande beslutet att inställa ett administrativt förfarande enligt förordning nr 17 och att väcka talan om fördragsbrott, förstainstansrättens dom av den 18 november 1992 i mål T-16/91, Rendo m.fl. mot kommissionen, REG 1992, s. II-2417, punkterna 39—57, som delvis upphävdes av andra skäl genom domstolens dom av den 19 oktober 1995 i mål C-19/93 P, Rendo m.fl. mot kommissionen, REG 1995, s. I-3319).
- 100 I förevarande mål skulle sökandena i vart fall inte ha åtnjutit processuella rättigheter inom ramen för det fördragsbrottsförfarande som de anser att kommissionen borde ha inlett. Väckandet av talan vid District Court har följaktligen inte berövat dem dessa rättigheter i detta avseende. I domstolens dom av den 5 maj 1977 i mål 110/76, Pretore di Cento mot X (REG 1977, s. 851), som sökandena har åberopat, innebär inte att enskilda tillerkänns specifika processuella rättigheter. Domstolen har i denna dom endast uttalat sig om fördelningen av behörighet mellan gemenskapen och medlemsländerna när det gäller uppbörd av skatter. I avsaknad av behörighet för gemenskapen avseende de berörda avgifterna och skatterna finns det inte heller något gemenskapsrättsligt förfarande på detta område som skulle ha gett sökandena de garantier som de påstår sig ha berövats.
- 101 Sökandena har inte heller lyckats visa att de ifrågasatta rättsakterna har påverkat deras rättsliga situation när det gäller de förfaranden för uppbörd av skatt och tullavgifter som föreskrivs i medlemsstaterna. De har visserligen på ett allmänt sätt hävdats att lagen i medlemsstaterna innehåller bestämmelser som kan medföra att deras ansvar begränsas eller bortfaller på detta område och bestämmelser som ger dem processuella garantier. De har emellertid inte gjort

gällande att konkreta förfaranden som genomförts i en medlemsstat har åsidosatts eller kringgåts genom att talan väcktes vid den amerikanska domstolen. Sökandena angav nämligen som svar på frågor från förstainstansrätten att såvitt de visste hade inga uppbördsförfaranden inletts mot dem i medlemsstaterna.

- 102 Sökandenas argument att inget självständigt organ kan uppbära skatter indirekt genom en talan om skadestånd jämte ränta kan heller inte leda till slutsatsen att deras processuella rättigheter har åsidosatts. För övrigt avser detta argument rättsfrågan i målet.
- 103 På samma sätt har sökandena inte konkret lyckats visa på vilket sätt de ifrågasatta rättsakterna skulle ha påverkat deras rättsliga situation med avseende på förfaranden angående kamp mot bedrägerier.
- 104 Mot bakgrund av det anförda har sökandena inte lyckats visa att kommissionen genom de ifrågasatta rättsakterna har åsidosatt eller kringgått existerande förfaranden inom gemenskapens rättsordning för uppbörd av skatt och tullavgifter eller för kampen mot bedrägerier.
- 105 Sökandena har vidare på goda grunder påpekat att förfarandet vid District Court skiljer sig från de förfaranden som kunde ha inletts vid domstolarna i medlemsstaterna på så sätt att något system för förhandsavgörande enligt artikel 234 EG inte finns. Det är emellertid normalt i tvister som har internationella beståndsdelar att domstolen måste tillämpa utländska rättsregler och att detta sker i enlighet med de processbestämmelser som gäller inom domstolens jurisdiktion. Den omständigheten att domstolen tillämpar de processbestämmelser som gäller för den utgör emellertid en del av de följder som nödvändigtvis uppkommer när en talan väcks, oberoende av vid vilken domstol det sker. De kan dock inte anses

utgöra rättsverkningar i den mening som avses i artikel 230 EG, såsom den har tolkats i rättspraxis. Det skall tilläggas att även om artikel 234 EG medför att domstolarna i medlemsstaterna får möjlighet att ställa tolkningsfrågor och att det i den föreskrivs att vissa av dem har en skyldighet att begära förhandsavgörande, så medför den ingen rätt för parterna i målet att väcka talan vid domstolen.

- 106 Mot denna bakgrund kan de ifrågasatta rättsakterna inte anses påverka sökandenas processuella rättigheter.
- 107 Sökandenas argument att de ifrågasatta rättsakterna har fått bindande rättsverkningar genom att de har underställts en främmande rättsordning eller genom att deras rättsliga situation i sak har förändrats saknar följaktligen stöd.
- 108 Av det ovan anförda följer att de ifrågasatta rättsakterna inte får bindande rättsverkningar inom gemenskapens rättsordning i den mening som avses i artikel 230 EG, såsom den har tolkats i rättspraxis.

Följderna av att väcka civilrättslig talan enligt amerikansk rätt

- 109 Sökandena har med rätta gjort gällande att inledandet av civilrättsliga förfaranden vid federala domstolar i Förenta staterna har fått ett flertal konsekvenser för dem på grund av dels den tillämpliga processrätten, dels de materiella bestämmelser som har åberopats inom ramen för dessa mål.

- 110 Vad beträffar verkningarna på det processuella planet av väckandet av talan vid District Court konstaterar förstainstansrätten först och främst att de konsekvenser som sökandena har åberopat i stora delar inte är annorlunda än de som nödvändigtvis uppkommer när en talan har väckts, oberoende av vid vilken domstol detta skett, och att de delvis endast är faktiska. Detta är framför allt fallet vad gäller den omständigheten att sökandena för att skydda sina intressen har varit tvungna att försvara sig och den omständigheten att detta försvar är mycket kostsamt.
- 111 Vidare kan inte bestridas att de federala domstolarna i Förenta staterna enligt den för dem gällande processrätten kan fatta beslut med tvingande verkningar för parterna i tvisten, bland annat när det gäller att ålägga dem att redovisa sakomständigheter och att inge handlingar.
- 112 Dessa verkningar uppstår emellertid på grund av den självständiga maktutövning som domstolarna har enligt lagstiftningen i Förenta staterna. Verkningarna kan således inte hänföras till kommissionen. Följaktligen kan inte den slutsatsen dras att de ifrågasatta rättsakterna i sig har fått bindande rättsverkningar i detta avseende (se, för ett analogt resonemang, förstainstansrättens dom av den 13 december 1990 i mål T-113/89, Nefarma och Bond van Groothandelaren in het Pharmaceutische Bedrijf mot kommissionen, REG 1990, s. II-797, punkterna 95 och 96).
- 113 Av samma skäl skall sökandenas argument avfärdas, det vill säga argumentet att en rättsverkning av att talan väckts vid den amerikanska domstolen är att gemenskapen är rättsligt bunden av lydelsen av de yrkanden som framförts till den amerikanska domstolen eftersom denna domstol kan ålägga kommissionen sanktioner även i de fall då kommissionen återkallar ett yrkande, om det visar sig att den har missbrukat systemet eller agerat lättsinnigt eller mot bättre vetande. En gemenskapsinstitutions antagande av en rättsakt som har bindande verkningar kan nämligen inte jämföras med att en kärande handlat i onödan och mot bättre vetande, ett handlande som kan sanktioneras av den amerikanska domstolen.

- 114 Vad beträffar de materiella verkningarna av väckandet av talan vid District Court har sökandena först och främst hänvisat till det innehåll som ett beslut till deras nackdel skulle kunna ha. Beslutet att väcka talan vid District Court förändrar emellertid inte i sig deras rättsliga situation i detta avseende på så sätt att det blir möjligt att ålägga dem sanktionsåtgärder som inte skulle kunna åläggas dem om talan inte hade väckts. Beslutet syftar till att inleda ett förfarande för att få sökandenas ansvar fastställt, ett ansvar som inte i sak fastställs genom att talan väcks. Även om de ifrågasatta rättsakterna således kan ha haft till syfte att få sökandena att inse att de faktiskt riskerade att åläggas sanktionsåtgärder av den amerikanska domstolen, så utgör detta endast en faktisk effekt av de ifrågasatta rättsakterna och inte en rättsverkning som de har till syfte att skapa (se, för ett analogt resonemang, domen i det ovan i punkt 48 nämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 19). Även om väckandet av talan vid domstol av processuella skäl är nödvändigt för att ett bindande beslut av denna domstol skall kunna fattas avseende sökandenas handlingar, så påverkar det ändå inte i sak den materiella rättsliga situation som domstolen skall pröva.
- 115 När det vidare gäller sökandenas argument avseende det faktum att de har blivit anklagade för brottsliga handlingar inom ramen för de ifrågasatta målen konstaterar förstainstansrätten att detta är en faktisk verkan. Sökandena har dessutom hänvisat till att parterna i en tvist åtnjuter en immunitet som skyddar dem mot en talan om förtal avseende kränkande påståenden som gjorts under förfarandet. Detta är emellertid uteslutande en följd av bestämmelser i lagstiftningen i Förenta staterna och således inte en verkan av de ifrågasatta rättsakterna, som skall hänföras till kommissionen.
- 116 Detsamma gäller avseende District Courts publicering av kommissionens käromål på Internet. Denna publicering utfördes nämligen av den domstol vid vilken talan har väckts med stöd av dess egen behörighet. Den kan således inte jämföras med ett beslut genom vilket kommissionen häver ett förbud för bolag som har erhållit en handling rörande ett inför kommissionen pågående ärende att använda denna handling inom ramen för ett nationellt rättsligt förfarande, såsom det beslut som låg till grund för förstainstansrättens dom av den 18 september 1996 i mål T-353/94, Postbank mot kommissionen, REG 1996, s. II-921.

- 117 De eventuella konsekvenser med avseende på publicitet som de aktuella målen kan få för börsnoterade bolag är även de faktiska.
- 118 De verkningar som sökandena har påstått följer av en civilrättslig talan enligt lagstiftningen i Förenta staterna kan följaktligen inte anses utgöra bindande rättsverkningar i den mening som avses i artikel 230 EG, såsom den har tolkats i rättspraxis.
- 119 Förstainstansrätten konstaterar således att de ifrågasatta rättsakterna inte utgör rättsakter som kan vara föremål för en talan med stöd av artikel 230 EG. Under dessa omständigheter är det inte nödvändigt att vidare pröva parternas argument avseende frågan huruvida dessa rättsakter kan anses utgöra förberedande handlingar, rättsakter som kan likställas med yttranden eller åtgärder avseende den interna verksamheten.

Nödvändigheten av ett verkningfullt rättsligt skydd

- 120 Sökandena har understrukt att om förevarande talan inte kan tas upp till sakprövning blir följden att sökandena berövas alla möjligheter att bestrida de ifrågasatta rättsakterna. Den domstol vid vilken talan har väckts ligger nämligen i tredje land och i avsaknad av en senare rättsakt som antagits av en gemenskapsinstitution kan därför varken gemenskapsdomstolarna eller domstolarna i medlemsstaterna pröva huruvida kommissionens agerande är rättsenligt.
- 121 Förstainstansrätten erinrar i detta avseende om att domstolen har fastställt att tillgång till domstolsprövning utgör en grundläggande del av en rättslig

gemenskap och att det garanteras i den rättsordning som upprättats med stöd av EG-fördraget att ett fullständigt system med rättsmedel och förfaranden upprättats, ett system som är avsett att göra det möjligt för domstolen att granska lagenligheten av de rättsakter som antas av institutionerna (domstolens dom av den 23 april 1986 i mål 294/83, *Les Verts mot parlamentet*, REG 1986, s. 1339, punkt 23; svensk specialutgåva, volym 8, s. 529). Domstolen har baserat rätten till en effektiv domstolsprövning på författningstraditioner som är gemensamma för medlemsstaterna samt på artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (domstolens dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84, *Johnston*, REG 1986, s. 1651, punkt 18; svensk specialutgåva, volym 8, s. 597).

- 122 Rätten till ett effektivt rättsmedel för var och en vars unionrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har för övrigt åter bekräftats i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, som fastställdes den 7 december 2000 i Nice (EGT 2000, C 364, s. 1), som, även om den saknar bindande rättskraft, visar vilken vikt de rättigheter som anges i den tillmäts gemenskapens rättsordning.

- 123 I detta avseende erinrar förstainstansrätten om att de berörda inte har berövats rätten till domstolsprövning på grund av att en handling som inte utgör något beslut inte kan utgöra föremål för en talan om ogiltigförklaring. En talan om utomobligatoriskt skadestånd enligt artikel 235 EG och 288 andra stycket EG kan fortfarande väckas om en sådan handling är av sådan beskaffenhet att gemenskapens skadeståndsansvar aktualiseras.

- 124 Även om det dessutom framstår som önskvärt att enskilda ges möjlighet att, utöver en skadeståndstalan, väcka talan för att hindra eller stoppa sådana handlingar från institutionerna som inte utgör beslut men som kan påverka deras intressen, konstaterar förstainstansrätten att en sådan talan, som nödvändigtvis medför att gemenskapsdomstolarna riktar förelägganden till institutionerna, inte föreskrivs i fördraget. Gemenskapsdomstolarna saknar således behörighet att

sätta sig själva i gemenskapslagstiftarens ställe för att ändra det system för rättsmedel och förfaranden som inrättats genom fördraget (förstainstansrättens dom av den 27 juni 2000 i de förenade målen T-172/98, T-175/98—T-177/98, Salamander m.fl. mot parlamentet och rådet, REG 2000, s. II-2487, punkt 75).

125 Av det ovan anförda följer att talan skall avvisas i sin helhet.

Rättegångskostnader

126 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

127 Eftersom sökandena har tappat målet, skall de förpliktas att solidariskt ersätta kommissionens rättegångskostnader i enlighet med dess yrkande.

128 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna skall medlemsstater och institutioner som har intervenerat i ett mål bära sina rättegångskostnader.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) Talan avvisas.
- 2) Sökandena skall bära sina rättegångskostnader och solidariskt ersätta kommissionens rättegångskostnad.
- 3) De intervenerande parterna skall bära sina rättegångskostnader.

Moura Ramos

Tiili

Pirrung

Mengozi

Meij

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 15 januari 2003.

H. Jung

R.M. Moura Ramos

Justitiesekreterare

Ordförande