

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer — uitgebreid)

15 januari 2003 *

In de gevoegde zaken T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 en T-272/01,

Philip Morris International, Inc., gevestigd te Rye Brook, New York (Verenigde Staten), vertegenwoordigd door É. Morgan de Rivery en J. Derenne, advocaten, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster in de zaken T-377/00 en T-272/01,

R. J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc., gevestigd te Winston-Salem, North Carolina (Verenigde Staten),

RJR Acquisition Corp., gevestigd te Wilmington, New Castle, Delaware (Verenigde Staten),

R. J. Reynolds Tobacco Company, gevestigd te Jersey City, New Jersey (Verenigde Staten),

R. J. Reynolds Tobacco International, Inc., gevestigd te Dover, Kent, Delaware (Verenigde Staten),

vertegenwoordigd door P. Lomas, solicitor, en O. Brouwer, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoeksters in de zaken T-379/00 en T-260/01,

* Procestaal: Engels.

Japan Tobacco, Inc., gevestigd te Tokyo (Japan), vertegenwoordigd door P. Lomas, solicitor, en O. Brouwer, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster in zaak T-380/00,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, aanvankelijk vertegenwoordigd door X. Lewis en C. Ladenburger, vervolgens door C. Docksey en C. Ladenburger als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

ondersteund door

Europees Parlement, vertegenwoordigd door R. Passos en A. Baas als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Koninkrijk Spanje, vertegenwoordigd door R. Silva de Lapuerta als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door G. de Bergues als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Italiaanse Republiek, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Portugese Republiek, vertegenwoordigd door L. Fernandes en Â. Cortesão de Seïça Neves als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Republiek Finland, vertegenwoordigd door T. Pynnä en E. Bygglin als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten in de zaken T-377/00,
T-379/00, T-380/00, T-260/01 en T-272/01,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en M. Lumma als gemachtigden,

Helleense Republiek, vertegenwoordigd door V. Kontolaimos als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten in de zaken T-260/01 en T-272/01,

Koninkrijk der Nederlanden, in de zaken T-260/01 en T-272/01 vertegenwoordigd door H. Sevenster en in zaak T-379/00 door H. Sevenster en J. van Bakel als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënt in de zaken T-379/00, T-260/01 en T-272/01,

betreffende verzoeken tot nietigverklaring van twee besluiten van de Commissie tot instelling van beroep in rechte tegen verzoeksters voor een federale rechterlijke instantie van de Verenigde Staten van Amerika,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG
(Tweede kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: R. M. Moura Ramos, kamerpresident, V. Tiili, J. Pirrung,
P. Mengozzi en A. W. H. Meij, rechters,

griffier: J. Plingers, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 26 juni 2002,

het navolgende

Arrest

Feiten van het geding

- 1 In het kader van de bestrijding van smokkel van voor de Europese Gemeenschap bestemde sigaretten, heeft de Commissie op 19 juli 2000 ermee ingestemd, dat namens de Gemeenschap een burgerlijke rechtsvordering zou worden ingediend tegen bepaalde Amerikaanse sigarettenproducenten. Zij heeft voorts besloten het Comité van Permanente Vertegenwoordigers (Coreper) daarvan met de gepaste middelen op de hoogte te brengen en heeft haar voorzitter alsmede het lid van de Commissie dat verantwoordelijk is voor de begroting, gemachtigd de juridische dienst opdracht te geven de nodige maatregelen te nemen.

- 2 Op 3 november 2000 heeft de Europese Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Commissie en „handelend in eigen naam en namens de lidstaten die zij bevoegd is te vertegenwoordigen”, voor de United States District Court, Eastern District of New York (hierna: „District Court”) een burgerlijke rechtsvordering ingesteld tegen een aantal vennootschappen die behoren tot de groep Philip Morris (hierna: „Philip Morris”) en tot de groep Reynolds (hierna: „Reynolds”) alsmede tegen de vennootschap Japan Tobacco, Inc.

- 3 In het kader van deze rechtsvordering (hierna: „eerste rechtsvordering”) betoogde de Gemeenschap dat verzoeksters, tabaksproducenten, deelnemen aan een stelsel van smokkel dat erop gericht is sigaretten op het grondgebied van de Gemeenschap binnen te brengen en te verdelen. De Gemeenschap wilde met name vergoeding van de uit dit stelsel van smokkel voortvloeiende schade, die voornamelijk bestaat in verlies aan douanerechten en belasting over de toegevoegde waarde (BTW) die in geval van legale invoer zouden zijn betaald, en vorderde tevens staking van de verweten gedraging.

- 4 De Gemeenschap baseerde haar verzoeken op een federale wet van de Verenigde Staten, de Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act van 1970 (hierna: „RICO”), alsmede op bepaalde beginselen van common law, zoals common law fraud, public nuisance en unjust enrichment. De RICO is gericht op bestrijding van de georganiseerde misdaad en vergemakkelijkt met name vervolging van strafbare gedragingen van ondernemers. Daartoe verleent zij de burgerlijke partijen een vorderingsrecht. Om burgerlijke rechtsvorderingen aan te moedigen bepaalt de RICO dat aan de verzoeker schadevergoeding ten belope van het driedubbele van de daadwerkelijk door hem geleden schade kan worden toegekend (treble damages).

- 5 Bij vonnis van 16 juli 2001 heeft de District Court de verzoeken van de Europese Gemeenschap afgewezen.

- 6 Op 25 juli 2001 heeft de Commissie ermee ingestemd, dat de Gemeenschap tezamen met minstens één lidstaat bij de Amerikaanse rechterlijke instanties een nieuwe burgerlijke rechtsvordering zou indienen tegen de groepen van sigarettenproducenten die verweerders waren in de voorgaande rechtsvordering. Zij heeft tevens haar president en het lid van de Commissie dat verantwoordelijk is voor de begroting, gemachtigd de juridische dienst opdracht te geven de nodige maatregelen te nemen.

- 7 Op 6 augustus 2001 is voor de District Court tegen Philip Morris en Reynolds een nieuwe rechtsvordering ingediend door de Commissie, namens de Europese Gemeenschap en de lidstaten die zij bevoegd was te vertegenwoordigen, alsmede door tien lidstaten, te weten het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Groothertogdom Luxemburg, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek en de Republiek Finland, in eigen naam. In het kader van deze rechtsvordering (hierna: „tweede rechtsvordering”) baseerde de Gemeenschap haar verzoeken niet meer op de RICO, maar uitsluitend op de in de eerste rechtsvordering door de Gemeenschap aangevoerde beginselen van common law. De lidstaten baseerden hun verzoeken daarentegen zowel op de RICO als op de door de Gemeenschap aangevoerde beginselen van common law. Bovendien werd gewezen op economische en niet-economische schade die de Gemeenschap in haar eerste rechtsvordering niet had aangevoerd en werden bijkomende elementen aangebracht in verband met de beginselen van public nuisance en unjust enrichment.

- 8 De Gemeenschap is niet in hoger beroep gegaan van het hiervóór in punt 5 vermelde vonnis van de District Court van 16 juli 2001. Op 10 augustus 2001 heeft zij de Amerikaanse rechter evenwel verzocht dit laatste vonnis nietig te verklaren en haar toe te staan haar vordering te wijzigen (motion to vacate the judgment and to amend the complaints). Dit verzoek is bij vonnis van de District Court van 25 oktober 2001 afgewezen.

- 9 Op 9 januari 2002 hebben de Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Commissie, en de hiervóór in punt 7 vermelde tien lidstaten voor de District Court een derde rechtsvordering ingediend tegen verzoekster Japan Tobacco, Inc. en andere, met laatstgenoemde verbonden ondernemingen (hierna: „derde rechtsvordering”).

- 10 Op 19 februari 2002 heeft de District Court de tweede en de derde rechtsvordering van de Gemeenschap en de lidstaten afgewezen, op basis van een regel van common law (de revenue rule) op grond waarvan de rechterlijke instanties van de Verenigde Staten geen uitvoering geven aan belastingwetten van andere Staten.

- 11 Op 20 maart 2002 heeft de Commissie ermee ingestemd, in hoger beroep te gaan van het vonnis van de District Court. Op 25 maart 2002 is namens de Gemeenschap en de tien lidstaten een akte van hoger beroep neergelegd bij de United States Court of Appeals for the Second Circuit.

Procesverloop

- 12 Bij verzoekschriften neergelegd ter griffie van het Gerecht op respectievelijk 19 en 20 december 2000, hebben verzoeksters in de zaken T-377/00, T-379/00 en T-380/00, beroepen ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van de Commissie tot instelling van de eerste rechtsvordering alsmede, in de zaken T-379/00 en T-380/00, tot nietigverklaring van een eventueel besluit van de Raad daarover.

- 13 Bij op 29 januari 2001 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akten hebben de Raad en de Commissie in elk van deze zaken krachtens artikel 114, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

- 14 Op 7 juni 2001 heeft het Gerecht besloten de drie zaken naar een kamer bestaande uit vijf rechters (Tweede kamer — uitgebreid) te verwijzen.

- 15 Bij beschikking van 2 juli 2001 heeft de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht, na partijen hierover te hebben gehoord, de drie zaken overeenkomstig artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling alsmede voor het arrest gevoegd.

- 16 Bij beschikking van 12 juli 2001 heeft de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek, de Republiek Finland en het Europees Parlement, toegestaan tussen te komen in de gevoegde zaken ter ondersteuning van de conclusies van de Raad en van de Commissie.

- 17 Op 27 juli 2001 heeft het Gerecht partijen verzocht hun opmerkingen over de uitspraak van de District Court van 16 juli 2001 in te dienen. Verzoeksters, de Commissie, de Raad, het Koninkrijk Spanje, de Italiaanse Republiek, de Portugese Republiek, de Republiek Finland en het Koninkrijk der Nederlanden hebben binnen de gestelde termijn hun opmerkingen ingediend.

- 18 Bij verzoekschriften neergelegd ter griffie van het Gerecht op 15 oktober 2001, hebben Reynolds en Philip Morris in de zaken T-260/01 en T-272/01 beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit tot indiening van de tweede rechtsvordering.

- 19 Op 23 november 2001 heeft de Commissie het Gerecht het vonnis van de District Court van 25 oktober 2001 houdende afwijzing van het verzoek om nietigverklaring van het vonnis van 16 juli 2001 doen toekomen. Zij heeft het Gerecht gevraagd partijen te verzoeken hun opmerkingen in te dienen over de vraag of deze beschikking de beroepen in de zaken T-377/00, T-379/00 en T-380/00 zonder voorwerp had gemaakt. Verzoeksters, de Commissie alsmede het

Koninkrijk Spanje, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek, de Republiek Finland en het Europees Parlement hebben binnen de daartoe gestelde termijn opmerkingen ingediend over de vraag of het nog nodig is uitspraak te doen op die beroepen.

- 20 Bij op 10 en 18 december 2001 ter griffie van het Gerecht neergelegde afzonderlijke akten heeft de Commissie in de zaken T-260/01 en T-272/01 krachtens artikel 114 van het Reglement voor de procesvoering een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.
- 21 Op 10 januari 2002 heeft het Gerecht besloten de zaken T-260/01 en T-272/01 naar een kamer bestaande uit vijf rechters (Tweede kamer — uitgebreid) te verwijzen.
- 22 Bij beschikking van 31 januari 2002 heeft de president van de Tweede kamer (uitgebreid), partijen gehoord, de vijf zaken T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 en T-272/01 voor de verdere schriftelijke behandeling, voor de mondelinge behandeling en voor het arrest gevoegd.
- 23 Bij beschikking van de Tweede kamer (uitgebreid) van 31 januari 2002, is het door verzoekster in zaak T-272/01 ingediende verzoek om uitspraak te doen volgens de versnelde procedure, afgewezen.
- 24 Op 6 februari 2002 hebben verzoeksters in de zaken T-379/00 en T-380/00 afstand van instantie gedaan, voorzover hun beroepen tegen de Raad waren gericht. Bij beschikking van 21 maart 2002 heeft de president van de Tweede kamer (uitgebreid) de doorhaling van die twee zaken gelast voorzover de beroepen tegen de Raad waren gericht.

- 25 Bij beschikking van 22 maart 2002 heeft de president van de Tweede kamer (uitgebreid) van het Gerecht het Europees Parlement, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Italiaanse Republiek, het Koninkrijk der Nederlanden, de Portugese Republiek en de Republiek Finland toegestaan in de zaken T-260/01 en T-272/01 tussen te komen ter ondersteuning van de conclusie van de Commissie.
- 26 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer — uitgebreid) besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Wel heeft het de Commissie verzocht een aantal vragen te beantwoorden, wat deze binnen de gestelde termijn heeft gedaan.
- 27 Partijen zijn ter terechtzitting van 26 juni 2002 in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

Conclusies van partijen

- 28 De Commissie en interveniënten concluderen dat het het Gerecht behage:

— de beroepen niet-ontvankelijk te verklaren;

— verzoeksters in de kosten te verwijzen.

29 Philip Morris concludeert dat het het Gerecht behage:

- de exceptie van niet-ontvankelijkheid te voegen met de zaak ten gronde;

- zo niet, de exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen;

- de Commissie te verwijzen in de kosten.

30 Reynolds en Japan Tobacco concluderen dat het het Gerecht behage:

- zijn beslissing over de ontvankelijkheid te voegen met zijn beslissing ten gronde;

- hoe dan ook, de exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen;

- de beslissing omtrent de kosten aan te houden.

In rechte

Argumenten van partijen

- 31 De excepties van niet-ontvankelijkheid van de Commissie berusten elk op één middel, volgens hetwelk de bestreden handelingen niet vatbaar zijn voor beroep in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG. Sommige interveniënten voeren bovendien aan dat verzoeksters niet rechtstreeks en individueel geraakt zijn door de bestreden handelingen en dat zij geen procesbelang hebben.
- 32 In het kader van het enige middel dat de Commissie opwerpt, hebben de argumenten van partijen betrekking op drie aspecten van het vraagstuk van de ontvankelijkheid van de onderhavige beroepen. In de eerste plaats dragen partijen argumenten aan betreffende de aard van de besluiten van de Commissie van 19 juli 2000 en 25 juli 2001 (hierna: „bestreden handelingen”). In de tweede plaats gaan zij na welke gevolgen deze handelingen kunnen hebben. In de derde plaats stellen zij een aantal algemene overwegingen aan de orde die de Commissie naar voren heeft gebracht om haar positie te rechtvaardigen.

De aard van de bestreden handelingen

- 33 De Commissie verklaart, ondersteund door interveniënten, dat het besluit om een vordering in rechte in te dienen, geen handeling is die vatbaar is voor beroep in de zin van artikel 230, vierde alinea, EG.

- 34 Volgens de Commissie vertonen de bestreden handelingen overeenkomsten met bepaalde andere handelingen die volgens de rechtspraak niet vatbaar zijn voor beroep.
- 35 In de eerste plaats beroept zij zich op het arrest van het Hof van 29 september 1998, Commissie/Duitsland (C-191/95, Jurispr. blz. I-5449), waaruit zij afleidt dat het besluit van de Commissie om krachtens artikel 226 EG beroep wegens niet-nakoming in te stellen bij het Hof van Justitie, geen handeling is die vatbaar is voor beroep in de zin van artikel 230 EG.
- 36 In de tweede plaats betoogt de Commissie, ondersteund door het Koninkrijk Spanje, de Bondsrepubliek Duitsland en de Helleense Republiek, dat de besluiten om een geding aanhangig te maken bij de Amerikaanse rechter alle kenmerken van voorbereidende maatregelen vertonen.
- 37 In de derde plaats verklaart de Commissie dat het indienen van een burgerlijke rechtsvordering gelijk staat met het uiten van een juridische opvatting zonder bindend gevolg en vergelijkbaar is met de adviezen die de instelling tot de nationale autoriteiten kan richten, zonder deze laatste te binden.
- 38 Het Parlement, de Bondsrepubliek Duitsland en de Helleense Republiek zijn bovendien van mening dat de bestreden handelingen tot de interne organisatie van de verwerende instelling behoren.
- 39 In antwoord op een vraag van het Gerecht heeft de Commissie verklaard dat alleen handelingen waardoor de instelling zelf de betrokken rechtstoestand wijzigt, voor beroep vatbaar zijn, en niet handelingen waarmee zij een derde verzoekt bindende maatregelen te nemen.

- 40 Volgens de Commissie, ondersteund door de Bondsrepubliek Duitsland, betekent de omstandigheid dat er in casu geen latere voor beroep vatbare handeling van een gemeenschapsinstelling is, niet dat de bestreden handelingen fictief kunnen worden aangemerkt als definitieve handelingen die rechtsgevolgen teweegbrengen. Zij erkent dat het beginsel van daadwerkelijke rechterlijke bescherming een fundamenteel recht is, maar voert aan dat dit beginsel niet met zich brengt dat alle handelingen van een instelling, ook die welke geen bindende rechtsgevolgen kunnen hebben, door de rechter moeten kunnen worden getoetst. De Commissie, ondersteund door de Bondsrepubliek Duitsland en de Italiaanse Republiek, voegt hieraan toe dat verzoeksters in de procedure voor de District Court voldoende beschermd zijn door de procedurele waarborgen van het recht van de Verenigde Staten, waaronder de mogelijkheid de District Court te verzoeken na te gaan of zij geadieerd is door verzoekers met procesbevoegdheid.
- 41 Verzoeksters beklemtonen om te beginnen de uitzonderlijke aard van de bestreden handelingen, waarmee de Commissie volgens hen het volledige stelsel van inning van vigerende belastingen, met name de bevoegdheidsverdeling ter zake tussen de Gemeenschap en de lidstaten, wil omzeilen. Zij verklaren dat geen enkel soeverein orgaan indirect, via een vordering tot schadevergoeding, belastingen kan invorderen. Zij beklemtonen dat de bevoegde instanties van de lidstaten hen er nooit van op de hoogte hebben gebracht dat zij belastingen verschuldigd waren, zodat zij nooit de gelegenheid hebben gehad vóór de instelling van de betrokken beroepen hun standpunt dienaangaande mee te delen.
- 42 Verzoeksters menen dat de bestreden handelingen vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring, daar zij rechtsgevolgen teweegbrengen, een definitieve regeling vormen die het definitieve standpuntbepaling van de instelling weergeven en daardoor hun rechtspositie aanmerkelijk hebben gewijzigd. Reynolds voert bovendien aan, dat om te bepalen of een handeling voor beroep vatbaar is, het niet noodzakelijkerwijze de vraag is of die handeling rechtsgevolgen teweegbrengt, maar of die handeling rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen.

- 43 Verzoeksters menen dat de bestreden handelingen niet kunnen worden gelijkgesteld met een besluit krachtens artikel 226 EG tot instelling van een beroep wegens niet-nakoming, zoals het geval was in de zaak die heeft geleid tot het hiervóór in punt 35 aangehaalde arrest Commissie/Duitsland. Volgens hen is het besluit tot instelling van een beroep wegens niet-nakoming slechts een etappe in een door het gemeenschapsrecht geregelde procedure om het Hof, dat daartoe als enige bevoegd is, te laten vaststellen dat een lidstaat zijn verplichtingen niet is nagekomen. Het tast derhalve de rechten en de verplichtingen van de betrokken lidstaat niet aan.
- 44 Verzoeksters voeren aan dat de bestreden handelingen niet als voorbereidende handelingen mogen worden beschouwd. Zij menen dat het wezenlijke criterium om te bepalen of een maatregel rechtsgevolgen heeft dan wel louter voorbereidend is, bestaat in de vraag of de betrokken handeling een definitieve regeling van het betrokken vraagstuk in de communautaire rechtssfeer inhoudt dan wel een maatregel vormt die tot doel heeft een definitieve beschikking voor te bereiden, waarvan de onwettigheid kan worden opgeworpen in het kader van een tegen die definitieve beschikking gericht beroep. Zij beklemtonen dat de onderhavige beroepen voor de gemeenschapsrechter de enige gelegenheid vormen om na te gaan of de Commissie binnen de grenzen van haar bevoegdheden en overeenkomstig het gemeenschapsrecht heeft gehandeld door de beroepen bij de District Court in te stellen.
- 45 Verzoeksters zijn van mening dat de indiening van een burgerlijke rechtsvordering voor een Amerikaanse rechterlijke instantie niet kan worden gelijkgesteld met het uiten door de Commissie van een rechtsopvatting die door de rechter kan worden aanvaard of verworpen.
- 46 Zij voegen hieraan toe dat de bestreden handelingen evenmin met interne organisatiemaatregelen kunnen worden gelijkgesteld.

- 47 In antwoord op een vraag van het Gerecht hebben verzoeksters verklaard, dat het geen verschil uitmaakt of de Commissie zelf een handeling verricht dan wel een derde verzoekt zulks te doen.
- 48 Subsidiair voeren verzoeksters aan dat de bestreden handelingen kennelijk onwettig zijn, zodat het Gerecht ze moet vernietigen ook al gaat het om voorbereidende handelingen. Zij beroepen zich op het arrest van het Hof van 11 november 1981, IBM/Commissie (60/81, Jurispr. blz. 2639), en het arrest van het Gerecht van 18 december 1992, Cimenteries CBR e.a./Commissie (T-10/92—T-12/92 en T-15/92, Jurispr. blz. II-2667, punt 49), op grond waarvan de gemeenschapsrechter bevoegd zou zijn om een klaarblijkelijk onwettige voorbereidende handeling nietig te verklaren.

De gevolgen van de bestreden handelingen

- 49 De Commissie, ondersteund door interveniënten, is van mening dat onderscheid moet worden gemaakt tussen de gevolgen die een handeling teweeg kan brengen op het vlak van de procedure, welke gevolgen zij als feitelijk aanmerkt, en de bindende rechtsgevolgen. Zij verklaart dat de door verzoeksters aangevoerde gevolgen van de voorlegging van de zaak aan de Amerikaanse rechter, slechts feitelijke gevolgen zijn die normalerwijze intreden voor elke verweerder voor een rechterlijke instantie. De Commissie voert aan dat het niet om rechtsgevolgen gaat, aangezien verzoeksters hun praktijken niet hoeven te wijzigen zolang een rechter hun zulks niet gelast.
- 50 Ter terechtzitting heeft de Commissie verklaard dat de voorlegging van de zaak aan de District Court niet tot gevolg had dat de procedures tot inning van de belastingen of tot vervolging van fraudes in de Gemeenschap werden omzeild.

Dergelijke procedures zijn aan de gang en de Commissie neemt eraan deel voorzover zulks in nationaal recht is voorzien. Het gaat daarbij evenwel om procedures waarvan voorwerp en partijen verschillen van die in de litigieuze beroepen.

- 51 Verzoeksters voeren aan dat de bestreden handelingen en de daadwerkelijke indiening van rechtsvorderingen voor de District Court verschillende gevolgen teweeg hebben gebracht en dat het daarbij om rechtsgevolgen gaat. Zij voeren het bestaan aan van, enerzijds, bepaalde gevolgen in de communautaire rechtsorde, en anderzijds, bepaalde gevolgen die voortvloeien uit het procesrecht dat van toepassing is voor de aangezochte Amerikaanse rechter.
- 52 Aangaande de rechtsgevolgen van de bestreden handelingen in de communautaire rechtsorde, voeren verzoeksters in de eerste plaats aan dat de Commissie door de bestreden handelingen een definitief standpunt heeft bepaald in verband met haar bevoegdheid om rechtsvorderingen bij de District Court in te dienen. Zij menen dat een dergelijk eenzijdig autonoom besluit, waarmee de Commissie aan de bevoegdheden die het Verdrag haar toekent, de bevoegdheid toevoegt de rechterlijke instanties van een derde Staat aan te zoeken, vatbaar is voor beroep overeenkomstig de rechtspraak van het Hof (arrest van 9 oktober 1990, Frankrijk/Commissie, C-366/88, Jurispr. blz. I-3571). Zij beklemtonen dat geen enkele handeling die het door het Verdrag voorziene evenwicht der instellingen kan aantasten, aan rechterlijke toetsing kan ontsnappen. Ter ondersteuning van dit betoog beroepen zij zich met name op het arrest van het Hof van 9 augustus 1994, inzake de overeenkomst tussen de Commissie en de Verenigde Staten van Amerika betreffende de toepassing van het mededingingsrecht, en het arrest van het Hof van 12 mei 1998, Commissie/Raad (C-170/96, Jurispr. blz. I-2763), Frankrijk/Commissie (C-327/91, Jurispr. blz. I-3641), betreffende een gemeenschappelijk optreden met betrekking tot de luchthaventransitregeling, alsmede op het arrest van het Hof van 13 november 1991, Frankrijk/Commissie (C-303/90, Jurispr. blz. I-5315), betreffende een gedragscode inzake financieel toezicht op structurele bijstandsverlening.
- 53 In de tweede plaats zijn verzoeksters van mening dat de bestreden handelingen bindende rechtsgevolgen hebben omdat die handelingen hen blootstellen aan een

burgerlijk proces voor rechterlijke instanties van een derde Staat en hen bijgevolg onderwerpen aan de toepassing van regels van een andere rechtsorde. Zij verduidelijken dat de rechtsvorderingen in de Verenigde Staten hen blootstellen aan zwaardere sancties dan die welke zijn voorzien in het nationale recht van de lidstaten.

- 54 Volgens verzoeksters omzeilt de Commissie, hoewel zij de hoedster van het Verdrag is, de procedures van het gemeenschapsrecht teneinde langs de procedures in de Verenigde Staten een resultaat te bereiken dat zij in de communautaire rechtsorde niet zou kunnen bereiken. Verzoeksters beklemtonen dat zij niet beweren het recht te hebben om niet gerechtelijk te worden vervolgd, maar wel het grondwettelijk recht dat de in de communautaire rechtsorde voorziene procedures op hen worden toegepast.
- 55 Verzoeksters zijn van mening dat de onzekerheid rond het resultaat van de procedure in de Verenigde Staten er niet aan in de weg staat dat als definitief rechtsgevolg van de bestreden handelingen wordt aangemerkt het feit dat deze handelingen hen dwingen procedures te voeren voor de Amerikaanse rechterlijke instanties en daarmee risico's te lopen waaraan zij in het kader van het communautaire stelsel niet zijn blootgesteld.
- 56 Zij beklemtonen dat de gemeenschapsrechter het vonnis van de District Court niet kan toetsen en dat dit vonnis niet de waarborgen hoeft te eerbiedigen die het gemeenschapsrecht biedt aan natuurlijke en rechtspersonen die ervan worden beschuldigd het gemeenschapsrecht te hebben geschonden. De District Court is met name niet gebonden aan het beginsel van voorrang van het gemeenschapsrecht ten opzichte van het nationale recht en kan het recht van de Verenigde Staten in plaats van het gemeenschapsrecht toepassen om te bepalen, of de Gemeenschap bevoegd was om bij haar beroep in rechte in te stellen.
- 57 Verzoeksters voeren voorts aan dat het besluit van de Commissie om hen voor een rechterlijke instantie in de Verenigde Staten te dagvaarden, hun rechtspositie

op procedureel vlak heeft gewijzigd. Zij beroepen zich met name op de arresten van het Hof van 15 maart 1967, *Cimenteries CBR e.a./Commissie (8/66 - 11/66, Jurispr. blz. 92)*, en van 30 juni 1992, *Spanje/Commissie (C-312/90, Jurispr. blz. I-4117)*, volgens dewelke handelingen die rechtsgevolgen op procedureel vlak teweegbrengen, voor beroep vatbaar zijn. Zij merken op dat de bestreden handelingen de in de communautaire rechtsorde voorziene procedures voor de invordering van belastingen en douanerechten en voor de bestrijding van fraude omzeilen. Volgens het gemeenschapsrecht kunnen enkel de lidstaten van verzoeksters niet-betaalde belastingen eisen. Het enige rechtsmiddel waarover de Commissie ter zake beschikt, is het beroep wegens niet-nakoming tegen de lidstaten. In het kader van een dergelijke procedure wordt gewaarborgd dat „geen arbitrair vonnis tegen hen wordt geveld”. Zij zijn van mening dat de bestreden handelingen hen zowel de procedurele waarborgen van nationaal recht hebben ontnomen als de waarborg dat de nationale rechterlijke instanties verplicht zijn ambtshalve vragen van gemeenschapsrecht op te werpen. Zij merken op dat in casu tal van moeilijke vragen van gemeenschapsrecht kunnen rijzen en beklemtonen het belang van de prejudiciële procedure om deze op te lossen. De bestreden handelingen sluiten evenwel tevens de mogelijkheid, of zelfs de verplichting, van een prejudiciële verwijzing uit. Evenwel behoort de gedetailleerde uiteenzetting van de procedures die zijn omzeild en van de waarborgen die deze zouden hebben geboden, tot de behandeling van de zaak ten gronde.

- 58 In antwoord op een vraag van het Gerecht hebben Reynolds en Japan Tobacco verklaard dat door de lidstaten geen procedure tegen hen is ingeleid. Volgens hen staat het beginsel *non bis in idem* er hoe dan ook aan in de weg dat zij zowel voor de District Court als in een lidstaat worden vervolgd.
- 59 Wat de uit het recht van de Verenigde Staten voortvloeiende rechtsgevolgen betreft, menen verzoeksters in de eerste plaats dat de enkele indiening van een burgerlijke rechtsvordering voor de Amerikaanse rechter rechtsgevolgen teweeg brengt, omdat zij voortaan onderworpen zijn aan de voor die rechter toepasselijke procedureregels. Verzoeksters wijzen met name op de verplichting om zich te verweren, op straffe van een verstekvonnis, en om vanaf het begin van de procedure al hun middelen op te werpen. Zij merken op dat zij beroep moeten doen op een advocaat, waarvan de zeer hoge kosten hun naar het recht van de

Verenigde Staten enkel worden terugbetaald wanneer zij in het gelijk worden gesteld. Hun rechtspositie wordt volgens hen bovendien gewijzigd doordat zij zich moeten onderwerpen aan de in de burgerlijke procedure in de Verenigde Staten toepasselijke „discovery”-regels, die hen verplichten tal van gegevens bekend te maken die beschermd zouden zijn in het kader van een in een lidstaat ingeleide procedure, en zij wijzen op de boetes die hun kunnen worden opgelegd in geval van weigering tot medewerking. Bijgevolg zijn zij van mening dat de instelling van een beroep in rechte in de Verenigde Staten, rechtsgevolgen teweegbrengt.

60 Verzoeksters voeren aan dat een ander rechtsgevolg van de voorlegging aan de Amerikaanse rechter is, dat de Gemeenschap juridisch gebonden is aan de formulering van de bij de Amerikaanse rechter ingediende klachten.

61 In de tweede plaats voeren verzoeksters aan dat het optreden van de Commissie hen aan sancties blootstelt. Enerzijds wijzen zij op mogelijke gevolgen van de toepassing van de RICO, met name het risico te worden veroordeeld tot schadevergoeding, ten belope van het driedubbele van de daadwerkelijke geleden schade (treble damages). Anderzijds voeren zij aan dat de Gemeenschap hun veroordeling vordert tot schadevergoeding die tevens een bestraffend karakter heeft (punitive damages), voorzover die vorderingen op common law-beginselen zijn gebaseerd. De instelling van een beroep brengt volgens hen derhalve gevolgen teweeg welke vergelijkbaar zijn met die van de beschikking tot onttrekking aan de vrijwaring krachtens artikel 15, lid 6, van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, eerste verordening over de toepassing van de artikelen [81] en [82] van het Verdrag (PB 1962, 13, blz. 204), welke beschikking als vatbaar voor beroep is aangemerkt in het hiervóór in punt 57 aangehaalde arrest Cimenteries CBR e.a./Commissie. Verzoeksters voegen hieraan toe dat zij worden beschuldigd van strafbare gedragingen in het kader van de betrokken beroepen en dat het recht van de Verenigde Staten bepaalt dat de partijen bij een geding gevrijwaard zijn van vorderingen wegens laster voor lasterlijke verklaringen die in het kader van de procedure worden afgelegd.

62 In de derde plaats menen verzoeksters dat de bestreden besluiten rechtsgevolgen hebben teweeggebracht omdat de Amerikaanse rechterlijke instantie de klachten

van de Commissie op het internet heeft bekendgemaakt. Volgens hen zijn die gevolgen analoog aan die welke voortvloeien uit de in het arrest van het Gerecht van 18 september 1996, Postbank/Commissie (T-353/94, Jurispr. blz. II-921), onderzochte besluit.

- 63 Ten slotte wijzen zij op de gevolgen die het indienen van de betrokken vorderingen kan hebben voor de verplichting van beursgenoteerde vennootschappen om gegevens bekend te maken.

De algemene overwegingen die de Commissie naar voren heeft gebracht om haar standpunt te rechtvaardigen

- 64 De Commissie verklaart dat de opvatting volgens welke een besluit om een rechterlijke instantie te adiëren, niet vatbaar is voor beroep tot nietigverklaring voor een andere rechterlijke instantie, door een aantal algemene redenen wordt gerechtvaardigd.
- 65 In de eerste plaats verklaart de Commissie, ondersteund door de Italiaanse Republiek, dat deze opvatting berust op het beginsel dat er een fundamenteel recht bestaat om zich te wenden tot de bij de wet aangewezen rechter en dat het aan de aangezochte rechter staat om te beoordelen of hij terecht is geadieerd.
- 66 In de tweede plaats meent de Commissie dat die opvatting een aanzienlijk snellere procedure oplevert, aangezien alle middelen en argumenten in verband met de ingediende vordering worden opgeworpen bij de daadwerkelijk aangezochte rechter, ongeacht of het om vragen ten gronde dan wel procedurele vragen of bevoegdheidsvragen gaat.

- 67 In de derde plaats voert de Commissie aan dat bij gebreke van een verdrag of overeenkomst tussen de Gemeenschap en de Verenigde Staten van Amerika inzake litispendentie, de door haar verdedigde opvatting het meest strookt met het beginsel dat gedingen niet behoeven te worden verdeeld over meerdere rechterlijke instanties.
- 68 De Italiaanse Republiek voegt hieraan toe dat de onderhavige beroepen ertoe strekken de beslissing over het bestaan van het in de procedure in de Verenigde Staten aan de orde gestelde materiële recht aan de gemeenschapsrechter op te dragen. Zij is van mening dat de onderhavige beroepen in de buurt komen van misbruik van het recht om handelingen van de gemeenschapsinstellingen aan rechterlijke toetsing te onderwerpen.
- 69 Verzoeksters herinneren eraan dat de Europese Gemeenschap een rechtsgemeenschap is en beklemtonen dat de gemeenschapsrechter zich ter zake van de ontvankelijkheid van een beroep moet laten leiden door de gedachte dat de justitiabele over voldoende rechtsbescherming dient te beschikken. Zij bevestigen dat de noodzaak van daadwerkelijke rechtsbescherming onder meer is erkend in het arrest van het Gerecht van 3 mei 2002, *Jégo-Quééré/Commissie* (T-177/01, Jurispr. blz. II-2356).
- 70 Verzoeksters betwisten de burgerrechtelijke aard van de betrokken vorderingen. Volgens hen handelt de Commissie in casu als overheidsinstantie. Zij verzetten zich tegen het argument dat het aan de District Court staat te bepalen of zij terecht is geadieerd, omdat de onderhavige zaak volgens hen fundamentele vragen van publiek recht doet rijzen, waarvoor de Amerikaanse rechter niet bevoegd is. Zij menen dat de vraag of de Commissie de Amerikaanse rechter kon adïëren, niet tot het procesrecht van de Verenigde Staten behoort, maar tot het communautaire publiekrecht en niet noodzakelijkerwijze van belang is voor de Amerikaanse rechter.
- 71 Verzoeksters verwerpen het tweede argument van de Commissie met het betoog dat de versnelde procedure slechts mogelijk is wanneer de twee geadieerde

rechterlijke instanties zich op voet van gelijkheid bevinden om de litigieuze vraag te beslechten. Aangezien het in casu gaat om de rechterlijke toetsing van een buitenlandse administratieve handeling, menen verzoeksters dat de twee rechterlijke instanties zich niet op voet van gelijkheid bevinden, nu de Amerikaanse rechter niet bevoegd is om van deze vraag kennis te nemen.

- 72 Aangaande het derde argument van de Commissie, inzake litispudentie, voeren verzoeksters aan dat het onderhavige geding en de beroepen voor de District Court een verschillend voorwerp hebben. Zij merken op dat het beginsel van litispudentie enkel van toepassing is wanneer de eerste aangezochte rechter bevoegd is uitspraak te doen over de opgeworpen vragen. Volgens hen is de District Court niet bevoegd om kennis te nemen van de in het kader van onderhavige beroepen opgeworpen bevoegdheidsvraag. Bovendien wijzen zij op het risico van „uiteenlopende uitleggingen van het gemeenschapsrecht” indien rechterlijke instanties van derde Staten zich zouden uitspreken over vragen van gemeenschapsrecht. Reynolds en Japan Tobacco beroepen zich voorts op het arrest van het Hof van 22 oktober 1987, Foto-Frost (314/85, Jurispr. blz. 4199), dat volgens verzoeksters de bevoegdheid om handelingen van gemeenschapsinstellingen ongeldig te verklaren, voorbehoudt aan de gemeenschapsrechter.
- 73 Verzoeksters merken ten slotte op dat de autonomie van het gemeenschapsrecht vereist dat elke handeling die afbreuk doet aan de samenhang van het gemeenschapsrecht moet kunnen worden onderworpen aan rechterlijke toetsing door het Hof of het Gerecht.

Beoordeling door het Hof

- 74 Artikel 230, vierde alinea, EG bepaalt dat „[i]edere natuurlijke of rechtspersoon [...] beroep [kan] instellen tegen de tot hem gerichte beschikkingen, alsmede tegen

beschikkingen die, hoewel genomen in de vorm van een verordening, of van een beschikking gericht tot een andere persoon, hem rechtstreeks en individueel raken”.

- 75 De onderhavige beroepen zijn enerzijds gericht tegen het besluit waarmee de Commissie op 19 juli 2000 ermee heeft ingestemd, dat namens de Gemeenschap een burgerlijke rechtsvordering zou worden ingediend tegen bepaalde Amerikaanse sigarettenproducenten, en anderzijds tegen het besluit van 25 juli 2001 waarin de Commissie ermee heeft ingestemd dat de Gemeenschap tezamen met minstens één lidstaat bij de Amerikaanse rechterlijke instanties een nieuwe burgerlijke rechtsvordering zou indienen tegen de groepen van sigarettenproducenten die verweerders waren in de voorgaande rechtsvordering.
- 76 Volgens vaste rechtspraak moet worden gelet op de inhoud van de maatregel waarvan de nietigverklaring wordt gevorderd om te bepalen of hij vatbaar is voor beroep en is de vorm waarin hij is gegoten dienaangaande in beginsel van geen belang (arrest Hof IBM/Commissie, hiervóór aangehaald in punt 48, punt 9, en arrest Hof van 28 november 1991, Luxemburg/Parlement, C-213/88 en C-39/89, Jurispr. blz. I-5643, punt 15; zie in die zin eveneens arrest Gerecht van 24 maart 1994, Air France/Commissie, T-3/93, Jurispr. blz. II-121, punten 43 en 57).
- 77 Het is voorts vaste rechtspraak dat als handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring slechts zijn te beschouwen maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen (zie inzonderheid arrest IBM/Commissie, hiervóór aangehaald in punt 48, punt 9; beschikking Hof van 4 oktober 1991, Bosman/Commissie, C-117/91, Jurispr. blz. I-4837, punt 13; arrest Air France/Commissie, aangehaald in het voorgaande punt, punt 43, en beschikking Gerecht van 15 mei 1997, Berthu/Commissie, T-175/96, Jurispr. blz. II-811, punt 19).

- 78 Derhalve moet worden nagegaan of de bestreden handelingen, die het adiëren van de District Court als voorwerp hebben, dergelijke rechtsgevolgen teweegbrengen.
- 79 Het adiëren van een rechter is niet zonder rechtsgevolgen, maar die gevolgen hebben voornamelijk betrekking op de procedure voor de aangezochte rechter. Het adiëren van een rechter is een noodzakelijke handeling om een bindende rechterlijke uitspraak te verkrijgen, maar bepaalt als zodanig niet op definitieve wijze de verplichtingen van partijen in het geding. Die verplichtingen kunnen immers pas definitief worden bepaald in het vonnis van de geadieerde rechter. Het besluit om een beroep in rechte in te stellen wijzigt derhalve op zich niet de litigieuze rechtssituatie (zie, betreffende het besluit van de Commissie tot instelling van een beroep krachtens artikel 226, tweede alinea, EG, arrest Commissie/Duitsland, hiervóór aangehaald in punt 35, punt 47). Wanneer de Commissie besluit beroep in te stellen, is zij niet van plan (zelf) de litigieuze rechtssituatie te wijzigen, maar leidt zij enkel een procedure in om die situatie via een rechterlijke uitspraak te laten wijzigen. Een dergelijk besluit van de instelling kan derhalve in beginsel niet als een voor beroep vatbare handeling worden aangemerkt.
- 80 Deze redenering geldt niet alleen voor beroepen die een instelling instelt bij het Hof van Justitie, maar ook voor beroepen die zij bij nationale rechterlijke instanties aanhangig kan maken. In beide gevallen is het immers niet de instelling die de communautaire of de nationale rechter adieert, maar uitsluitend deze laatste, die met de door hem te geven beslissing de aan het geding ten grondslag liggende rechtssituatie kan wijzigen en op definitieve wijze de rechten en verplichtingen van partijen kan bepalen.
- 81 De gevolgen die van rechtswege uit de instelling van een beroep in rechte kunnen voortvloeien, zoals stuiting van de verjaring of de verplichting om interessen te betalen over het gevorderde bedrag, vormen als zodanig geen rechtsgevolgen in de zin van artikel 230 EG, zoals uitgelegd in de rechtspraak. Dat het adiëren van een rechterlijke instantie deze laatste de mogelijkheid biedt om beslissingen te geven die de rechtspositie van partijen kunnen beïnvloeden, vormt bovendien als

zodanig geen aan de partij die de rechter heeft geadieerd toe te schrijven wijziging van de rechtspositie van de betrokkene.

- 82 Wat de stelling van verzoeksters betreft dat het gaat om de vraag of de bestreden handelingen rechtsgevolgen beogen teweeg te brengen en niet of zij die daadwerkelijk teweegbrengen, zij opgemerkt dat de beslissing om een rechter te adieëren in beginsel niet tot doel heeft andere gevolgen teweeg te brengen dan die welke aan de instelling van het beroep verbonden zijn. Weliswaar wil de partij die een rechter adieert, een uitspraak in zijn voordeel verkrijgen, maar men kan niet stellen dat de beslissing om de rechter te adieëren, op zichzelf, de gevolgen van de rechterlijke beslissing beoogt teweeg te brengen.
- 83 Evenwel moet worden onderzocht of de in casu bestreden handelingen, op grond dat zij geen betrekking hebben op het adieëren van het Hof of van een rechter van een lidstaat, maar van een rechter van een derde staat, definitieve rechtsgevolgen hebben teweeggebracht die verder gaan dan de gevolgen die noodzakelijkerwijze verbonden zijn aan het adieëren van elke rechterlijke instantie en die de rechtspositie van verzoeksters aanmerkelijk wijzigen.
- 84 Verzoeksters voeren enerzijds bepaalde gevolgen aan die de bestreden handelingen in de communautaire rechtsorde zouden hebben teweeggebracht en anderzijds bepaalde gevolgen van de indiening van burgerlijke vorderingen volgens het recht van de Verenigde Staten.

De gevolgen van de bestreden handelingen in de communautaire rechtsorde

- 85 In de eerste plaats moet de stelling van verzoeksters worden onderzocht volgens welke de bestreden handelingen rechtsgevolgen ten aanzien van de door het Verdrag voorziene bevoegdheidsverdeling hebben teweeggebracht, door het institutionele evenwicht aan te tasten.

- 86 Dienaangaande zij opgemerkt dat de bestreden handelingen, zoals iedere handeling van een instelling, bijkomend een standpuntbepaling van hun auteur bevatten over diens bevoegdheid om de handelingen te verrichten. Een dergelijke standpuntbepaling kan evenwel niet worden aangemerkt als een bindend rechtsgevolg in de zin van artikel 230 EG, zoals uitgelegd in de rechtspraak. Zelfs indien zij onjuist is, heeft deze standpuntbepaling immers geen zelfstandige betekenis ten opzichte van de handeling zelf. Anders zouden aanbevelingen en adviezen niet van de categorie van voor beroep vatbare handelingen zijn uitgesloten op grond dat zij geen rechtsgevolgen teweegbrengen, aangezien deze handelingen eveneens een standpuntbepaling over de bevoegdheid van hun auteur bevatten. Anders dan een handeling die een toedeling van bevoegdheid tot doel heeft, zoals die welke ten grondslag ligt aan het arrest van 9 oktober 1990, Frankrijk/Commissie, hiervóór aangehaald in punt 52, heeft een dergelijke standpuntbepaling bovendien niet tot doel de door het Verdrag voorziene bevoegdheidsverdeling te wijzigen.
- 87 Evenmin kan worden aangevoerd dat de gestelde onbevoegdheid van de Commissie en de daaruit voortvloeiende eventuele aantasting van het institutionele evenwicht volstaan om aan de bestreden handelingen bindende rechtsgevolgen toe te kennen. Volgens die redenering zou immers uit de eventuele onwettigheid van een handeling volgen dat zij vatbaar voor beroep is. Dienaangaande volgt uit de rechtspraak van het Hof, dat de zwaarwichtigheid van een gestelde niet-nakoming van de betrokken instelling of het belang van de eruit voortvloeiende aantasting ten aanzien van de eerbiediging van grondrechten, geen reden vormen om de in het Verdrag voorziene middelen van niet-ontvankelijkheid die van openbare orde zijn niet toe te passen. Een aangevoerde aantasting van het institutionele evenwicht rechtvaardigt derhalve niet, dat de in het Verdrag gestelde voorwaarden voor ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring niet worden toegepast (zie naar analogie beschikking Hof van 10 mei 2001, FNAB e.a./Raad, C-345/00 P, Jurispr. blz. I-3811, punten 39-42).
- 88 De rechtspraak waarop verzoeksters zich beroepen, kan aan deze conclusie niet afdoen. Het Hof en het Gerecht hebben weliswaar ten aanzien van voorbereidende handelingen gewezen op de mogelijkheid om te onderzoeken of „in bijzondere omstandigheden, waarin de betrokken maatregelen zelfs de schijn van wettigheid missen, [een beroep in rechte in een vroeg stadium] kan worden geacht verenigbaar te zijn met het door het Verdrag ingevoerde stelsel van rechtsmiddelen” (arrest IBM/Commissie, hiervóór aangehaald in punt 48, punt 23; zie

tevens arrest Cimenteries CBR e.a./Commissie, hiervóór aangehaald in punt 48, punt 49), maar de communautaire rechterlijke instanties hebben nooit bevestigd dat bij wijze van uitzondering een dergelijke controle van voorbereidende handelingen of andere handelingen zonder rechtsgevolgen kan worden uitgevoerd. Bovendien dateren de beschikkingen die deze mogelijkheid vermelden van vóór de beschikking FNAB e.a./Raad, aangehaald in het vorige punt, waarin het Hof zich duidelijk heeft uitgesproken tegen de mogelijkheid om de ontvankelijkheid van een beroep te laten afhangen van de zwaarwichtigheid van de gestelde schendingen van het gemeenschapsrecht.

- 89 Uit het arrest Commissie/Raad, hiervóór aangehaald in punt 52, of het arrest van 13 november 1991, Frankrijk/Commissie, hiervóór aangehaald in punt 52, kan evenmin worden afgeleid dat het Hof het begrip voor beroep vatbare handeling heeft willen uitbreiden tot handelingen zonder bindende rechtsgevolgen.
- 90 De stelling van verzoeksters vindt evenmin steun in het arrest van 9 augustus 1994, Frankrijk/Commissie, hiervóór aangehaald in punt 52, waarin het Hof vatbaar voor beroep heeft verklaard, de handeling waarmee de Commissie de overeenkomst met de Verenigde Staten van Amerika betreffende de toepassing van hun mededingingsrecht heeft willen sluiten (zie punten 15 en 17 van het arrest). Verzoeksters voeren aan dat de in die zaak bestreden handeling de beschikking was houdende machtiging van de ondervoorzitter van de Commissie om de litigieuze overeenkomst te ondertekenen. Zij menen dat die beschikking analoog is met het in casu bestreden besluit tot machtiging van de voorzitter en een lid van de Commissie om de nodige maatregelen te nemen teneinde de rechterlijke instanties van de Verenigde Staten te adiëren. De gevolgen die een machtigingsbeschikking kan teweegbrengen zijn evenwel afhankelijk van het voorwerp van de machtiging. In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot dit arrest Frankrijk/Commissie, beoogde de betrokken overeenkomst blijkens de bewoordingen ervan, rechtsgevolgen teweeg te brengen, met name door de invoering van wederzijdse verplichtingen tot uitwisseling van informatie en samenwerking tussen de Commissie en de Amerikaanse autoriteiten. In casu hadden de machtigingen enkel het adiëren van de District Court tot doel, en hebben zij bijgevolg geen rechtsgevolgen teweeggebracht welke autonoom zijn ten opzichte van de besluiten tot indiening van de vorderingen.
- 91 Uit hetgeen voorafgaat volgt dat de stelling van verzoeksters als zouden de bestreden handelingen bindende rechtsgevolgen hebben teweeggebracht ten aanzien van de bevoegdheden van de Commissie en het institutionele evenwicht, ongegrond is.

- 92 In de tweede plaats moet de stelling van verzoeksters worden onderzocht volgens welke de bestreden handelingen bindende rechtsgevolgen hebben teweeggebracht doordat zij de door het gemeenschapsrecht en het recht van de lidstaten voorziene procedures inzake invordering van belastingen en douanerechten en inzake fraudebestrijding opzij zetten, doordat zij verzoeksters juridische waarborgen ontnemen welke zij in het kader van die procedures zouden hebben genoten en doordat zij hen onderwerpen aan de regels van een andere rechtsorde.
- 93 Om te beginnen zij eraan herinnerd dat het adiëren van een rechter als zodanig niet de rechtspositie wijzigt van de partijen bij het geding in de zin van artikel 230 EG, zoals uitgelegd in de rechtspraak (zie hiervoor punt 79). Dit beginsel geldt zowel voor het adiëren van de gemeenschapsrechter als voor het adiëren van de rechterlijke instanties van de lidstaten en zelfs derde Staten, zoals de Verenigde Staten. Aan dat beginsel wordt geen afbreuk gedaan doordat elke rechter de procedureregels van zijn eigen rechtsorde en de volgens zijn eigen collisierregels bepaalde materiële regels moet toepassen. Ongeacht de toepasselijke regels kunnen de rechtsgevolgen die er van rechtswege of ingevolge de beschikkingen van de aangezochte rechter uit voortvloeien, immers niet worden toegeschreven aan de partij die de rechter heeft geadieerd.
- 94 Noch het feit dat het adiëren van de District Court ertoe leidt dat deze haar eigen recht toepast, noch het feit dat dit recht kan verschillen van het gemeenschapsrecht en van het recht van de lidstaten, volstaan als zodanig om de rechtspositie van verzoeksters aanmerkelijk te wijzigen.
- 95 Verzoeksters merken terecht op dat bepaalde procedurebeschikkingen bindende en definitieve rechtsgevolgen in de zin van artikel 230 EG, zoals uitgelegd in de rechtspraak, kunnen teweegbrengen.

- 96 Het gaat daarbij enerzijds om de beschikkingen die, ofschoon zij etappes van een lopende administratieve procedure vormen, niet enkel de voorwaarden voor het latere verloop van die procedure creëren, maar gevolgen teweegbrengen die het procedurele kader te buiten gaan en de rechten en de verplichtingen van betrokkenen op materieel vlak wijzigen.
- 97 Zulks is met name het geval met de beschikkingen gegeven krachtens artikel 15, lid 6, van verordening nr. 17, waarbij met constitutieve werking de vrijwaring voor boetes wordt opgeheven die ondernemingen krachtens artikel 15, lid 5, van genoemde verordening genieten wegens de aanmeldingen van hun overeenkomst (arrest *Cimenteries CBR e.a./Commissie*, hiervóór aangehaald in punt 57), de beschikkingen houdende verzoek om inlichtingen krachtens artikel 11, lid 5, van verordening nr. 17 (arrest *Gerecht van 9 november 1994, Scottish Football/Commissie, T-46/92, Jurispr. blz. 1039, punt 13*), de beschikkingen volgens welke documenten van een onderneming niet onder het zakengeheim vallen (arrest *Hof van 24 juni 1986, AKZO Chemie/Commissie, 53/85, Jurispr. blz. 1965*) en de beschikkingen tot inleiding van de procedure tot onderzoek van staatssteun krachtens artikel 88, lid 2, EG en tot voorlopige kwalificatie van de betrokken steun als nieuwe steun, waardoor de betrokken lidstaten verplicht zijn hun gedrag ten aanzien van die steun te wijzigen (arrest *Hof Spanje/Commissie, hiervóór aangehaald in punt 57, punten 12-24, en arrest Hof van 9 oktober 2001, Italië/Commissie, C-400/99, Jurispr. blz. I-7303, punten 55-63; arrest Gerecht van 30 april 2002, Government of Gibraltar/Commissie, T-195/01 en T-207/01, Jurispr. blz. II-2309, punten 68-86*).
- 98 Anders dan die beschikkingen, wijzigen de bestreden handelingen op zich niet de rechten en verplichtingen van verzoeksters op materieel vlak. Met name het ontbreken van een communautaire procedure inzake de inning van belastingen en douanerechten kan niet worden gelijkgesteld met de vrijwaring die in artikel 15, lid 5, van verordening nr. 17 uitdrukkelijk wordt toegekend aan partijen bij een aangemelde overeenkomst. Bovendien geeft de Commissie in de bestreden handelingen weliswaar een voorlopige beoordeling van de gedragingen van verzoeksters op basis van het recht van de Verenigde Staten, maar bedoelde handelingen verschillen van de beschikking om de procedure tot onderzoek van

staatssteun in te leiden doordat het gemeenschapsrecht niet voorziet in bepaalde rechtsgevolgen die uit die beoordeling voortvloeien. Het adieren van de Amerikaanse rechterlijke instanties legt verzoeksters derhalve geen nieuwe verplichtingen op en verplicht hen, zoals de Commissie terecht opmerkt, niet om hun gedragingen te wijzigen.

- 99 Anderzijds zijn sommige procedurele besluiten vatbaar voor beroep omdat zij de procedurele rechten van de betrokkenen aantasten (zie betreffende de beschikking om een administratieve procedure krachtens verordening nr. 17 te schorsen en een procedure wegens niet-nakoming in te leiden, arrest Gerecht van 18 november 1992, Rendo e.a./Commissie, T-16/91, Jurispr. blz. II-2417, punten 39-57, gedeeltelijk nietig verklaard, om andere redenen, bij het arrest van het Hof van 19 oktober 1995, Rendo e.a./Commissie, C-19/93 P, Jurispr. blz. I-3319).
- 100 In casu zouden verzoeksters evenwel niet over procedurele rechten hebben beschikt in het kader van de procedure wegens niet-nakoming die de Commissie volgens hen had moeten instellen. Bijgevolg heeft het adieren van de District Court hen in dat verband geen rechten kunnen ontnemen. Het arrest van het Hof van 5 mei 1977, Pretore di Cento/X (110/76, Jurispr. blz. 851), waarop verzoeksters zich beroepen, kent particulieren geen specifieke procedurele rechten toe. Het spreekt zich enkel uit over de bevoegdheidsverdeling tussen de Gemeenschap en de lidstaten inzake belastinginning. Nu de Gemeenschap niet bevoegd is voor de inning van de betrokken rechten en belastingen, bestaat er evenmin een procedure naar gemeenschapsrecht ter zake die verzoeksters waarborgen verleent die hen zouden zijn ontnomen.
- 101 Verzoeksters hebben evenmin aangetoond dat de bestreden handelingen hun rechtspositie ten opzichte van de in de lidstaten bestaande procedures voor de inning van belastingen en douanerechten hebben aangetast. Zij hebben weliswaar op algemene wijze verklaard dat in het recht van de lidstaten regels bestaan die hun aansprakelijkheid in dat verband kunnen beperken of uitsluiten en regels die hun procedurele waarborgen toekennen, maar zij hebben niet aangevoerd dat

concrete procedures die in een lidstaat werden gevoerd door het adieren van de Amerikaanse rechter opzij zijn gezet of zijn omzeild. In antwoord op de vragen van het Gerecht hebben verzoeksters immers opgemerkt dat er bij hun weten in de lidstaten geen inningsprocedures tegen hen liepen.

- 102 Het argument van verzoeksters dat geen enkel soeverein orgaan op indirecte wijze, via een schadevordering, belastingen mag invorderen, toont evenmin aan dat hun procedurele rechten zijn aangetast. Overigens is dit een argument ten gronde.
- 103 Verzoeksters hebben evenmin concreet aangegeven op welke wijze de bestreden handelingen hun rechtspositie zouden hebben aangetast met betrekking tot de procedures inzake fraudebestrijding.
- 104 Uit een en ander volgt dat verzoeksters niet hebben aangetoond dat de Commissie met de bestreden handelingen de in de communautaire rechtsorde bestaande procedures inzake de inning van belastingen en douanerechten of inzake fraudebestrijding opzij heeft gezet of heeft omzeild.
- 105 Verzoeksters hebben voorts terecht opgemerkt, dat de procedure voor de District Court verschilt van de procedures die voor de rechterlijke instanties van de lidstaten kunnen worden ingeleid, omdat een stelsel van prejudiciële verwijzing als voorzien in artikel 234 EG ontbreekt. In geschillen met internationale elementen is het evenwel normaal dat de rechter buitenlandse rechtsregels moet toepassen en dat hij zulks doet in het kader van zijn eigen procedureregels. Het feit dat de rechter zijn eigen procedureregels toepast, is één van de gevolgen die noodzakelijkerwijze verbonden zijn aan het adieren van een rechter. Het kan bijgevolg niet worden aangemerkt als een rechtsgevolg in de zin van artikel 230

EG, zoals uitgelegd in de rechtspraak. Hieraan zij toegevoegd dat artikel 234 EG de rechterlijke instanties van de lidstaten weliswaar de mogelijkheid biedt om prejudiciële vragen te stellen en sommige onder hen een verplichting tot verwijzing oplegt, maar dat het daarentegen partijen bij het geding geen recht toekent het Hof te adiëren.

- 106 Uit een en ander volgt dat de bestreden handelingen de procedurele rechten van verzoeksters niet hebben aangetast.
- 107 Bijgevolg is de stelling van verzoeksters volgens welke de bestreden handelingen bindende rechtsgevolgen hebben teweeggebracht doordat zij hen aan een andere rechtsorde hebben onderworpen en hun rechtspositie op materieel of procedureel vlak hebben gewijzigd, ongegrond.
- 108 Uit een en ander volgt dat de bestreden handelingen in de communautaire rechtsorde geen bindende rechtsgevolgen in de zin van artikel 230 EG zoals uitgelegd in de rechtspraak, hebben teweeggebracht.

De gevolgen van de indiening van de burgerlijke rechtsvorderingen volgens het recht van de Verenigde Staten

- 109 Verzoeksters merken terecht op dat de indiening van burgerlijke rechtsvorderingen voor de federale rechterlijke instanties in de Verenigde Staten voor hen tal van gevolgen meebrengt, die enerzijds voortvloeien uit het toepasselijke procesrecht en anderzijds uit de in het kader van deze vorderingen aangevoerde regels van materieel recht.

- 110 Aangaande de procedurele gevolgen van het adiëren van de District Court, zij allereerst vastgesteld dat de door verzoeksters aangevoerde gevolgen grotendeels dezelfde zijn als die welke noodzakelijkerwijze verbonden zijn aan het adiëren van elke rechter en deels enkel feitelijk zijn. Dit geldt met name voor de omstandigheid dat verzoeksters zich, om hun belangen te vrijwaren, moeten verweren tegen de vorderingen en dat dit verweer hoge kosten met zich brengt.
- 111 Voorts valt niet te ontkennen dat de federale rechterlijke instanties van de Verenigde Staten krachtens hun procesrecht beslissingen kunnen geven die bindende gevolgen hebben voor partijen bij het geding en hen met name kunnen verplichten feitelijke gegevens en documenten bekend te maken.
- 112 Deze gevolgen vloeien evenwel voort uit de autonome uitoefening van de bevoegdheden waarover die rechterlijke instanties volgens het recht van de Verenigde Staten beschikken. Zij zijn derhalve niet aan de Commissie toe te schrijven. Bijgevolg mag er niet uit worden geconcludeerd dat de bestreden handelingen als zodanig bindende rechtsgevolgen dienaangaande hebben teweeggebracht (zie naar analogie arrest Gerecht 13 december 1990, Nefarma en Bond van Groothandelaren in het Farmaceutische Bedrijf/Commissie, T-113/89, Jurispr. blz. II-797, punten 95 en 96).
- 113 Om dezelfde redenen moet de stelling van verzoeksters worden afgewezen volgens welke een rechtsgevolg van het adiëren van de Amerikaanse rechter inhoudt dat de Gemeenschap juridisch gebonden is aan de bewoordingen van de voor de Amerikaanse rechter ingediende klachten, omdat deze haar zelfs ingeval zij afstand doet van instantie, sancties kan opleggen wanneer blijkt dat haar vordering misbruik oplevert dan wel lichtzinnig of vexatoir is. Met een handeling met bindende rechtsgevolgen van een gemeenschapsinstelling kan immers niet worden gelijkgesteld de frustatoire of vexatoire gedraging van een verzoeker, welke door de Amerikaanse rechter kan worden bestraft.

- 114 Aangaande de gevolgen op materieel vlak van het adiëren van de District Court, wijzen verzoeksters om te beginnen op wat een veroordelend vonnis zou kunnen inhouden. Het besluit om de District Court te adiëren wijzigt in dat verband als zodanig evenwel hun rechtspositie niet doordat het hen blootstelt aan sancties die zonder dat besluit niet zouden kunnen worden uitgesproken. Het besluit leidt enkel een procedure in tot vaststelling van hun aansprakelijkheid, welke op materieelrechtelijk vlak niet wordt vastgesteld door de indiening van een vordering. Zo de bestreden handelingen derhalve tot gevolg kunnen hebben gehad dat het verzoeksters duidelijk werd dat zij een reëel risico liepen om door de Amerikaanse rechter sancties opgelegd te krijgen, dan is dit een eenvoudig feitelijk gevolg en niet een rechtsgevolg dat de bestreden handelingen beogen teweeg te brengen (zie naar analogie arrest IBM/Commissie, hiervóór aangehaald in punt 48, punt 19). Het adiëren van de rechter is immers op procedureel vlak weliswaar noodzakelijk opdat een rechter zich definitief kan uitspreken over de gedragingen van verzoeksters, maar is van geen invloed op de substantie van de rechtssituatie waarover deze zich moet uitspreken.
- 115 Wat voorts de stelling van verzoeksters betreft volgens welke zij in het kader van de betrokken beroepen van strafbare gedragingen worden beschuldigd, moet worden vastgesteld dat het daarbij om een feitelijk gevolg gaat. Verzoeksters beroepen er zich bovendien op dat partijen bij een geding worden gevrijwaard van vorderingen wegens laster op grond van lasterlijke uitlatingen in het kader van de procedure. Een en ander volgt evenwel enkel uit de rechtsvoorschriften van de Verenigde Staten en is bijgevolg niet een aan de Commissie toe te schrijven gevolg van de bestreden handelingen.
- 116 Hetzelfde geldt voor de bekendmaking op internet van de klachten van de Commissie door de District Court. Deze bekendmaking is door de geadieerde rechter gedaan in de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid. Zij kan bijgevolg niet worden gelijkgesteld met een beschikking waarmee de Commissie een aan ondernemingen opgelegd verbod opheft, een aan hen meegedeeld document dat betrekking heeft op een bij haar aanhangige procedure in een nationale gerechtelijke procedure te gebruiken, zoals die ten grondslag lag aan het arrest van het Gerecht van 18 september 1996, Postbank/Commissie (T-353/94, Jurispr. blz. II-921).

- 117 Ten slotte zijn de gevolgen die de instelling van de betrokken beroepen kan hebben voor de verplichting van beursgenoteerde bedrijven om gegevens bekend te maken, eveneens van feitelijke aard.
- 118 Bijgevolg mogen de door verzoeksters aangevoerde gevolgen van de indiening van burgerlijke vorderingen volgens het recht van de Verenigde Staten, niet worden beschouwd als bindende rechtsgevolgen in de zin van artikel 230 EG, zoals uitgelegd in de rechtspraak.
- 119 Derhalve zij vastgesteld dat de bestreden handelingen niet vatbaar zijn voor beroep op basis van artikel 230 EG. In die omstandigheden is het niet nodig dieper in te gaan op de argumenten van partijen betreffende de vraag, of deze handelingen kunnen worden aangemerkt als voorbereidende handelingen, als handelingen die vergelijkbaar zijn met adviezen of als maatregelen van interne organisatie.

De noodzaak van daadwerkelijke rechterlijke bescherming

- 120 Verzoeksters beklemtonen dat de niet-ontvankelijkheid van de onderhavige beroepen tot gevolg zou hebben dat elk rechtsmiddel om de bestreden handelingen aan te vechten hun wordt ontnomen. Aangezien de geadieerde rechter zich in een derde Staat bevindt en een latere handeling van een gemeenschapsinstelling ontbreekt, kunnen immers noch de communautaire rechterlijke instanties, noch de rechterlijke instanties van de lidstaten uitspraak doen over de wettigheid van de gedragingen van de Commissie.
- 121 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat volgens de rechtspraak van het Hof de toegang tot de rechter één van de constitutieve elementen van een rechts-

gemeenschap is en in de op het EG-Verdrag gegronde rechtsorde gewaarborgd is doordat dit Verdrag een volledig stelsel van rechtsmiddelen en procedures in het leven heeft geroepen, dat het Hof van Justitie belast met het toezicht op de wettigheid van de handelingen van de instellingen (arrest Hof van 23 april 1986, *Les Verts/Parlement*, 294/83, *Jurispr.* blz. 1339, punt 23). Het Hof baseert op de grondwettelijke tradities die de lidstaten gemeen hebben en op de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, het recht op doeltreffende voorziening in rechte voor een bevoegde rechterlijke instantie (arrest Hof van 15 mei 1986, *Johnston*, 222/84, blz. 1651, punt 18).

- 122 Het recht op een doeltreffende voorziening in rechte voor eenieder wiens door het recht van de Unie gewaarborgde rechten en vrijheden zijn geschonden, is bovendien opnieuw bevestigd in het op 7 december 2000 te Nice vastgestelde Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (PB 2000, C 364, blz. 1), hetwelk, hoewel het geen bindende rechtskracht heeft, het belang in de communautaire rechtsorde bewijst van de rechten die het bevat.
- 123 Dienaangaande zij opgemerkt dat de justitiabelen de toegang tot de rechter niet wordt ontzegd doordat een handeling zonder beschikkend karakter niet vatbaar is voor een beroep tot nietigverklaring, aangezien het in de artikelen 235 EG en 288, tweede alinea, EG voorziene beroep wegens niet-contractuele aansprakelijkheid mogelijk blijft wanneer een dergelijke handeling van dien aard is dat de Gemeenschap aansprakelijk is.
- 124 Hoewel het overigens wenselijk kan lijken, dat particulieren naast het beroep tot schadevergoeding beschikken over een rechtsmiddel om niet beschikkende gedragingen van instellingen die hun belangen kunnen schaden, te voorkomen of er een einde aan te maken, moet evenwel worden vastgesteld dat een dergelijk rechtsmiddel, dat noodzakelijkerwijze zou meebrengen dat de gemeenschapsrechter bevelen richt tot de instellingen, niet in het Verdrag is voorzien. Het staat

echter niet aan de gemeenschapsrechter om zich in de plaats van de opsteller van het primaire gemeenschapsrecht te stellen voor het wijzigen van het in het Verdrag neergelegde stelsel van rechtsmiddelen en procedures (arrest Gerecht van 27 juni 2000, Salamander e.a./Parlement en Raad, T-172/98, T-175/98—T-177/98, Jurispr. blz. II-2487, punt 75).

125 Mitsdien moeten de beroepen niet-ontvankelijk worden verklaard.

Kosten

126 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voorzover dit is gevorderd.

127 Aangezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie hoofdelijk in de kosten van deze laatste te worden verwezen.

128 Overeenkomstig artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering zullen de lidstaten en de instellingen die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG
(Tweede kamer — uitgebreid),

rechtdoende:

- 1) Verklaart de beroepen niet-ontvankelijk.
- 2) Verwijst verzoeksters in hun eigen kosten en hoofdelijk in de kosten van de Commissie.
- 3) Verstaat dat interveniënten hun eigen kosten zullen dragen.

Moura Ramos

Tiili

Pirrung

Mengozi

Meij

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 15 januari 2003.

De griffier

De president van de Tweede kamer

H. Jung

R. M. Moura Ramos