dende i forhold til den beslutning, som danner afslutningen på den administrative procedure, der er reguleret ved forordning nr. 17 og nr. 99/63, og de kan som sådan ikke gøres til genstand for et annullationssøgsmål i medfør af traktatens artikel 173.

Selv om retten til kontradiktion er et grundlæggende princip i fællesskabsretten i enhver procedure, som kan medføre sanktioner, og skal overholdes under alle omstændigheder, er den eventuelle krænkelse af denne ret, som afslaget på aktindsigt kan udgøre, begrænset til den forudgående administrative procedure, hvorunder det meddeles.

Såfremt Fællesskabets retsinstanser under en sag om anfægtelse af en beslutning, som har afsluttet proceduren, anerkender, at der består en ret til fuldstændig aktindsigt, som er tilsidesat i den pågældende sag, og annullerer den nævnte beslutning på grund af tilsidesættelse af retten til kontradiktion, vil hele proceduren være ulovlig. I så fald skal Kommissionen enten lade sagen falde eller genoptage proceduren under overholdelse af de rettigheder, som tidligere blev tilsidesat.

RETTENS DOM (Anden Afdeling)
18. december 1992 *

I de forenede sager T-10/92,

Cimenteries CBR SA, Bruxelles (Belgien), ved advokaterne Michel Waelbroeck, Alexander Vandencasteele og Denis Waelbroeck, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos Ernest Arendt, 8-10, rue Mathias Hardt,

T-11/92,

Blue Circle Industries plc, London (Det Forenede Kongerige), ved Barrister Paul Lasok og Barrister Vivien Rose, Bar of England and Wales, og Solicitor of the Supreme Court Graham Child og med valgt adresse i Luxembourg hos advokatfirmaet Elvinger & Hoss, 15, Côte d'Eich,

* Processprog: i sagerne T-10/92, T-12/92 og T-15/92 fransk; i sag T-11/92 engelsk.

T-12/92,

Syndicat national des fabricants de ciments et de chaux, Paris (Frankrig), ved advokaterne Edouard Didier og Jean-Claude Rivalland, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Loesch, 8 rue Zithe,

og T-15/92,

Fédération de l'industrie cimentière ASBL, Bruxelles (Belgien), ved advokaterne Hans van Houtte og Onno W. Brouwer, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Loesch, 8, rue Zithe,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Julian Currall, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Roberto Hayder, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af en eller flere beslutninger indeholdt i forskellige skrivelser, som Kommissionen har sendt til sagsøgerne i sagerne IV/27.997 — CPMA, IV33.126 og IV/33.322 — Cement, hvorved der er nægtet dem fuldstændig aktindsigt og meddelelse om samtlige klagepunkter,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Afdeling)

sammensat af præsidenten, J. L. Cruz Vilaca, og dommerne D.P.M. Barrington, J. Biancarelli, A. Saggio og A. Kalogeropoulos,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 24. november 1992,

afsagt følgende

Dom

Faktiske omstændigheder

1 Den 25. april 1989 foretog Kommissionen af egen drift et antal kontrolbesøg i forretningslokalerne hos omkring ti virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder i flere medlemsstater som led i en undersøgelse af eventuelle aftaler eller samordnet praksis inden for den europæiske cementindustri. Andre virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder blev ligeledes genstand for kontrol inden for de følgende dage og uger.

2 På grundlag af de dokumenter, som blev indsamlet under disse kontrolbesøg, og de oplysninger, som i henhold til artikel 11 i Rådets forordning af 6. februar 1962 nr. 17, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81, herefter benævnt »forordning nr. 17«), blev givet af de pågældende virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, fandt Kommissionen, at der sandsynligvis bestod et system af aftaler og samordnet praksis såvel på internationalt som på nationalt plan mellem de europæiske cementproducenter, støttet af visse nationale og internationale branchesammenslutninger. Det væsentlige formål med dette system er en opdeling af medlemsstaternes markeder, opretholdelse af en adskillelse mellem disse markeder og en begrænsning af importen, såvel fra andre medlemslande som fra tredjelande.

3 Under disse omstændigheder besluttede Kommissionen at indlede procedurer til konstatering af overtrædelser af artikel 85, stk. 1, i EØF-traktaten (sagerne IV/27.997 — CPMA, IV/33.126 og IV/33.322 — Cement) over for en gruppe på 76 virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder inden for cementindustrien, heriblandt sagsøgerne. Som et led i disse procedurer sendte Kommissionen i løbet af november 1991 en meddelelse om klagepunkter (herefter benævnt »meddelelsen«) til alle disse virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder,

hvori den anklagede dem for overtrædelser af EØF-traktatens artikel 85, stk. 1, og meddelte dem, at de risikerede at pådrage sig bøder.

4 I meddelelsen opstiller Kommissionen i det væsentlige en sondring mellem to grupper klagepunkter, der henholdsvis vedrører adfærd på internationalt plan og på nationalt plan. Den førstnævnte gruppe klagepunkter vedrører møder, som skulle have fundet sted inden for Cembureau, en europæisk sammenslutning, som de forskellige nationale sammenslutninger er medlemmer af, og gennemførelsen af visse foranstaltninger, som hævdedes at være truffet på disse møder. Den anden gruppe klagepunkter vedrører handlinger, hvis formål angiveligt har været at opdele markederne i de enkelte medlemslande udelukkende mellem producenterne i den pågældende medlemsstat samt at begrænse importen.

5 Meddelelsen er delt op i to dele, og hver af disse består af flere kapitler. Den første del, som benævnes »De faktiske omstændigheder«, består af ni kapitler. De første to kapitler behandler »Markedet for cement« og »De internationale sammenslutninger inden for cementbranchen«, mens de syv andre kapitler hver indeholder en analyse af den adfærd, som er konstateret på lige så mange nationale markeder. Anden del, som benævnes »Retlig vurdering«, er for sit vedkommende delt i tre underafsnit, hvoraf det første, som fastslår anvendeligheden af artikel 85, stk. 1, i EØF-traktaten på de i sagen foreliggende faktiske omstændigheder, består af ti kapitler. De første tre kapitler vedrører aftaler og praksis beskrevet i første dels kapitel 2 (»De internationale sammenslutninger inden for cementbranchen«), mens de syv andre kapitler vedrører aftaler og praksis, som beskrives i hvert af de kapitler i første del, som handler om undersøgelsen af et nationalt marked. De to andre underafsnit fastslår henholdsvis ikke-anvendeligheden af artikel 85, stk. 3, i EØF-traktaten og anvendeligheden af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17.

6 Selv om der er tale om ét samlet dokument, blev meddelelsens tekst ikke fremsendt i sin fulde ordlyd til hver af de berørte 76 virksomheder og sammenslutninger af virksomheder. Således blev kun kapitlerne vedrørende adfærden på internationalt plan (kapitel 1, 2, 10, 11 og 12) og underafsnittene B og C i meddelelsens anden del tilstillet samtlige berørte virksomheder og sammenslutninger af virksomheder. Kapitlerne om adfærden på nationalt plan (kapitel 3-9 og 13-19) blev kun sendt til de virksomheder og sammenslutninger af virksomheder, som er hjemmehørende i

den pågældende medlemsstat. Ud over de kapitler, som vedrører dem, modtog adressaterne for meddelelsen den fuldstændige indholdsfortegnelse til meddelelsen samt en liste over alle sagens dokumenter med angivelse af, hvilke af disse de havde aktindsigt i.

7 Efter at have modtaget meddelelsen og listen over de dokumenter, de havde aktindsigt i, anmodede et antal virksomheder og sammenslutninger af virksomheder, heriblandt sagsøgerne, Kommissionen om at tilstille dem de kapitler, som var sendt til hver af de andre adressater for meddelelsen, og som de ikke selv havde modtaget. De anmodede ligeledes Kommissionen om at give dem aktindsigt i hele dens sagsmappe, bortset fra interne eller fortrolige dokumenter. Som svar på disse anmodninger meddelte Kommissionen ved en række skrivelser, som den tilsendte dem i december 1991 samt i januar og februar 1992, bl.a. sagsøgerne, at den ikke ville tilsende dem de kapitler i meddelelsen, som var sendt til hver enkelt af de øvrige adressater, eller give dem aktindsigt i de i sagsmappen indeholdte dokumenter, bortset fra dem, som de allerede havde været i stand til at gøre sig bekendt med. Idet den gjorde gældende, at der bestod en sammenhæng imellem de to procedurer, anmodede Fédération de l'industrie cimentière (herefter benævnt »FIC«) endvidere Kommissionen om tilladelse til samtidigt at svare på den meddelelse, som allerede var sendt til den, og den, som Kommissionen havde til hensigt at sende den vedrørende aftalen »Cement en Beton Stichting« (herefter benævnt »CBS-aftalen«), som var blevet anmeldt den 14. januar 1975. Kommissionen underrettede ved skrivelser af 27. januar og 12. februar 1992 denne sagsøger om, at den procedure, som var i gang, ikke havde nogen forbindelse med CBS-aftalen. Den forkastede følgelig FIC's begæringer, som dels gik ud på, at proceduren vedrørende CBS-aftalen skulle behandles sammen med den procedure, som ligger til grund for nærværende sag, og dels, at der blev meddelt en forlængelse af den frist, som sammenslutningen havde fået til at afgive svar på meddelelsen.

Retsforhandlinger

8 Under disse omstændigheder har sagsøgerne, Cimenteries CBR SA (herefter benævnt »CBR«), Blue Circle Industries plc (herefter benævnt »Blue Circle«), Syndicat national des fabricants de ciments et de chaux (herefter benævnt »SNFCC«) og FIC, ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 12., 14. og 17. februar 1992 anlagt sag med påstand om annullation af beslutningerne i Kommissionens ovennævnte skrivelser. En femte stævning vedrørende samme påstand, der var indgivet af Eerste Nederlandse Cement-Industrie og Vereniging Nederlandse Cementindustrie, blev slettet af registeret ved kendelse fra Retten (Anden Afdeling) af 14. september 1992, efter at sagsøgerne havde hævet sagen.

9 Samtidig med at de udtog stævning, indgav alle sagsøgerne begæringer om foreløbige forholdsregler i henhold til artikel 185 og 186 i EØF-traktaten og artikel 105, stk. 2, i Rettens procesreglement med henblik på udsættelse af den procedure, som Kommissionen havde indledt, indtil Retten havde afsagt dom i hovedsagen. Ved kendelse af 23. marts 1992 bestemte Rettens præsident, at begæringerne om foreløbige forholdsregler ikke skulle tages til følge, samtidig med, at han forlængede den frist, som sagsøgerne havde fået til at svare på meddelelsen, til fredag den 27. marts 1992 eller, for så vidt sagsøgerne opfyldte de betingelser, som var fastsat af Kommissionen med hensyn til antallet af kopier, der skulle indleveres, til tirsdag den 31. marts 1992.

10 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse og at meddele parterne, at retsmødet alene skal angå spørgsmålet, om sagerne kan realitetsbehandles. Efter at have opfordret parterne til at fremsætte deres bemærkninger afsagde Retten (Anden Afdeling) den 11. november 1992 kendelse om forening af sag T-10/92, T-11/92, T-12/92 og T-15/92 for så vidt angår den mundtlige forhandling og dommen.

11 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede Rettens spørgsmål vedrørende nærværende sagers egnethed til realitetsbehandling i retsmødet den 24. november 1992. Ved retsmødets slutning erklærede præsidenten den mundtlige forhandling for afsluttet.

Parternes påstande

12 I sag T-10/92 har CBR nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling, og der gives sagsøgeren medhold.

— Annullation af Kommissionens beslutning af 15. januar 1992, hvorved sagsøgeren fik afslag på den begæring om tilsendelse af meddelelsen i sin helhed og om aktindsigt i samtlige sagens akter, som sagsøgeren havde indgivet for effektivt at kunne udøve sin ret til kontradiktion over for den meddelelse, som Kommissionen sendte den i sagerne IV/33.126, IV/33.992 — Cement, og IV/27.997 — CPMA.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13 I sag T-11/92 har Blue Circle nedlagt følgende påstande:

— Annullation af den eller de beslutninger, hvorved Kommissionen gav sagsøgeren afslag på anmodningen om tilsendelse af meddelelsen i sin helhed og om aktindsigt i samtlige relevante dokumenter i sagen samt fastsatte en frist for svar på meddelelsen til den 24. eller den 28. februar 1992.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14 I sag T-12/92 har SNFCC nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kommissionen har krænket sammenslutningens ret til kontradiktion ved at nægte den aktindsigt i samtlige de dokumenter i Kommissionens sagsmappe, som er tilgængelige for de parter, der ikke er franske.

— Annullation af den kommissionsbeslutning, hvorved der nægtes den en sådan aktindsigt, således som den kommer til udtryk i Kommissionens skrivelser af 23. og 27. december 1991 og af 10. januar 1992.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, således som disse vil blive dokumenteret senere.

15 I sag T-15/92 har FIC nedlagt følgende påstande:

— Sagen antages til realitetsbehandling, og der gives sagsøgeren medhold.

— Følgelig annulleres Kommissionens beslutninger af 29. november 1991 og af 27. januar og 12. februar 1992, hvorved den nægter sagsøgeren:

a) adgang til at svare samtidig på den meddelelse, som Kommissionen har sendt den i sagerne IV/27.997 — CPMA, IV/33.126 og IV/33.322 — Cement, og på den, som Kommissionen agter at tilsende den vedrørende CBS-aftalen, inden for en rimelig frist på mindst to måneder

b) at tilsende den en klar og fuldstændig »præcisering« af de klagepunkter, som Kommissionen retter imod den

c) aktindsigt i samtlige ikke-fortrolige dokumenter i sagen

d) at tilsende den visse kapitler i meddelelsen.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Sagerne afvises.

— Subsidiært, for så vidt de admitteres, frifindes sagsøgte.

— Nærværende sager gives prioritet i henhold til artikel 55, stk. 2, i procesreglementet.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

Formaliteten

A — *Parternes argumenter*

17 Kommissionen finder, at sagerne bør afvises, uden at den dog formelt nedlægger påstand om afvisning i henhold til procesreglementets artikel 114. Efter Kommissionens opfattelse varierer grundene til denne manglende mulighed for realitetsbehandling efter de påstande, der nedlægges i de forskellige stævninger. Således må de påstande, som går ud på, at meddelelsen skal fremsendes i sin helhed, og at der skal gives aktindsigt i dokumenter vedrørende de kapitler i meddelelsen, som ikke er sendt til hver enkelt af sagsøgerne, åbenbart afvises, eftersom de er rettet imod selve meddelelsen, selv om Domstolens praksis klart udelukker en sådan mulighed (dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639). Dette ræsonnement er efter Kommissionens opfattelse fuldt ud blevet bekræftet af ovennævnte kendelse afsagt af Rettens præsident den 23. marts 1992.

18 Med hensyn til påstandene vedrørende aktindsigt i de dokumenter, som knytter sig til de kapitler i meddelelsen, som er sendt til sagsøgerne, rejser Kommissionen, samtidig med, at den fremfører argumenter vedrørende realiteten, tillige spørgsmålet om deres egnethed til realitetsbehandling. Ifølge Kommissionen er aktindsigt en fase i den administrative procedure, som er nært knyttet til selve meddelelsen, og den er i realiteten kun er ét udtryk blandt flere for det almindelige princip om retten til kontradiktion og specielt retten til at blive hørt. Bortset fra særlige tilfælde, som f.eks. at en retsakt er åbenbart ulovlig, kan undladelsen af at fremsende et eller flere dokumenter, ligesom spørgsmål vedrørende meddelelsen, kun behandles inden for rammerne af et søgsmål, som er rettet imod den beslutning, der afslutter den administrative behandling. Domstolens praksis (dom af 25.10.1983, sag 107/82, AEG mod Kommissionen, Sml. s. 3151) såvel som Rettens praksis (dom af 10.3.1992, forenede sager T-68/89, T-77/89 og T-78/89, SIV m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1403) bekræfter denne opfattelse.

19 Kommissionen afviser ligeledes, at Domstolens nyere praksis, som påberåbes af nogle af sagsøgerne, især dom af 24. juni 1986 (sag 53/85, AKZO Chemie mod Kommissionen, Sml. s. 1965), skulle have ændret den bedømmelse, som bør anlægges vedrørende de af sagsøgerne nedlagte påstande. Sagsøgte gør bl.a. gældende, at man ikke skal sidestille på den ene side en meddelelse om klagepunkter og på den anden side en beslutning om at meddele en tredjemand, som har indgivet klage, fortrolige oplysninger — en beslutning, som har en definitiv karakter, idet en

oplysnings fortrolige karakter er gået tabt for stedse, i det øjeblik den er meddelt til en tredjemand — eller en beslutning truffet i henhold til artikel 11 i forordning nr. 17, som — i modsætning til en meddelelse om klagepunkter — pålægger adressaten en forpligtelse. Efter Kommissionens opfattelse kan sagsøgerne heller ikke påberåbe sig Domstolens dom i BEUC-sagen (dom af 28.11.1991, sag C-170/89, BEUC mod Kommissionen, Sml. I, s. 5709), eftersom en tredjemand, som har indgivet en klage i dumpingsager — i modsætning til virksomheder, som har modtaget en meddelelse — ikke er beføjet til at anlægge et annullationssøgsmål imod den endelige beslutning.

20 Kommissionen fremhæver endelig, at de forskellige skrivelser, som anfægtes i denne sag, under alle omstændigheder ikke kan gøres til genstand for søgsmål i henhold til artikel 173 i EØF-traktaten, idet de er almindelige skrivelser fra Kommissionens administration, som har en endnu mere forberedende karakter end en meddelelse om klagepunkter, og som følgelig overhovedet ikke påvirker sagsøgernes retsstilling.

21 Sagsøgerne mener for deres vedkommende, at situationen i den foreliggende sag er fuldstændig forskellig fra situationen i IBM-sagen (Domstolens ovennævnte dom af 11.11.1981) derved, at — i modsætning til en meddelelse, som er en forberedende akt — de beslutninger, som anfægtes i denne sag, er retsakter, hvorved Kommissionen har udtalt sig endeligt, og hvis retsvirkninger er bindende for adressaterne og påvirker deres interesser.

22 Sagsøgerne fremhæver i øvrigt, at Domstolen allerede — af hensyn til retten til kontradiktion — har admitteret søgsmål mod beslutninger truffet af Kommissionen inden for rammerne af den forudgående administrative procedure — også selv om det var muligt at indgive et søgsmål mod den senere beslutning, som konstaterede overtrædelsen (ovennævnte dom af 24.6.1986, AKZO Chemie mod Kommissionen, dom af 18.10.1989, sag 384/87, Orkem mod Kommissionen, Sml. s. 3283, og ovennævnte dom af 28.11.1991, BEUC mod Kommissionen) — eftersom sådanne beslutninger ændrer sagsøgernes retsstilling og er af endelig karakter, således som det er tilfældet i den foreliggende sag.

23 Sagsøgeren CBR har særligt anført, at da den fuldstændige aktindsigt ikke blot bør omfatte indsigt i samtlige ikke-fortrolige dokumenter, men også — og først og fremmest — i samtlige kapitler i meddelelsen, er ethvert forsøg på at skille disse to sider af sagen fra hinanden kunstigt og bør derfor forkastes. CBR hævder også, at i modsætning til IBM-sagen, i hvilken sagsøgeren ved hjælp af retssagen ville beskytte sin interesse i ikke at være henvist til at forsvare sig under den administrative procedure, som den anså for helt ulovlig, ønsker CBR i den foreliggende sag at lade den administrative procedure få fuld virkning ved at give denne den kontradiktoriske karakter, som alene indsigt i sagsakterne og adgang til meddelelsen i sin helhed kan garantere. Sagsøgeren spørger også om, hvilken interesse Kommissionen kan have i at kræve, at nærværende sager afvises, eftersom en senere annullation af de beslutninger, som den træffer som afslutning på den administrative procedure, vil indebære en forpligtelse for den til at genoptage sagsbehandlingen og give de pågældende virksomheder og sammenslutninger af virksomheder muligheden for i lyset af nye oplysninger, som de burde have haft adgang til fra begyndelsen, at fremsætte deres synspunkter med hensyn til de klagepunkter, som gøres gældende imod dem.

24 Blue Circle finder, ligesom også CBR og FIC, at i modsætning til Kommissionens fortolkning af Domstolens dom af 28. november 1991 i den tidligere nævnte sag BEUC mod Kommissionen blev den af BEUC anlagte sag erklæret for egnet til realitetsbehandling på trods af, at denne sammenslutning ikke havde ret til at anfægte Kommissionen endelige beslutning, og ikke — som hævdet af Kommissionen — fordi denne ret ikke tilkom den. Blue Circle finder også, at muligheden for at anfægte Kommissionens endelige beslutning ikke udgør en tilstrækkelig beskyttelse af dens rettigheder, som kan træde i stedet for nærværende søgsmål, eftersom udskydelsen af den judicielle kontrol indtil Kommissionens endelige beslutning i henhold til artikel 85 i traktaten ville skade dens ret til at få en sådan beslutning baseret på en korrekt vurdering af de foreliggende beviser.

25 SNFCC understreger, at til forskel fra en meddelelse om klagepunkter, som er en forberedende foranstaltning, er aktindsigten efter sagsøgerens opfattelse en selvstændig procedure inden for den administrative procedure til konstatering af, om der foreligger overtrædelse af artikel 85 eller 86 i traktaten. Afslag på aktindsigt medfører efter sagsøgerens opfattelse to skadevirkninger: Den ene er øjeblikkelig og påvirker adressatens retlige stilling allerede under den kontradiktoriske administrative procedure; den anden er potentiel og kan alt efter omstændighederne konkret vise sig i Kommissionens endelige beslutning, der fastslår en overtrædelse.

26 FIC præciserer for sit vedkommende, at Kommissionen ikke i kendelsen om foreløbige forholdsregler, der blev afsagt af Rettens præsident, kan finde noget, der underbygger dens argumentation med hensyn til afvisning af annullationssøgsmålene, eftersom det er fastslået i praksis, at den undersøgelse, som Retten foretager i sager om foreløbige forholdsregler, er foreløbig og ikke binder Retten med hensyn til sagens realitet. Sagsøgeren finder også, at de omtvistede beslutninger væsentligt påvirker dens retsstilling, idet de endeligt fastlægger den måde, hvorpå retten til kontradiktion kan udøves, og allerede på dette stadium er i strid med indholdet af disse rettigheder og til skade for den effektive udøvelse af dem.

27 Til støtte for nærværende sagers antagelse til realitetsbehandling påberåbte sagsøgerne sig endvidere under retsmødet to af Domstolens domme (domme af 30.6.1992, sag C-312/90, Spanien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4117, og sag C-47/91, Italien mod Kommissionen, Sml. I, s. 4145), hvorved denne har anset søgsmål anlagt imod forberedende foranstaltninger, nemlig åbningsskrivelser i forbindelse med proceduren i henhold til traktatens artikel 93, stk. 2, for egnede til realitetsbehandling.

B — *Rettens bemærkninger*

28 Ved afgørelsen af, om nærværende sager kan antages til realitetsbehandling, skal Retten indledningsvis erindre om, at der foreligger retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for et annullationssøgsmål i henhold EØF-traktatens artikel 173, når foranstaltningerne fremkalder bindende retsvirkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser på grund af en væsentlig ændring af hans retsstilling. Det skal herved bemærkes, at retsakter eller beslutninger, hvis tilblivelse omfatter flere stadier, i princippet kun kan anfægtes, hvis det drejer sig om foranstaltninger, som definitivt fastlægger institutionens standpunkt som afslutning på proceduren, modsat foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning. (se Domstolens ovennævnte dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen, præmis 8 ff., og Rettens dom af 10.7.1990, sag T-64/89, Automec mod Kommissionen, Sml. II, s. 367, præmis 42).

29 For så vidt angår nærværende sag bemærkes, at sagsøgerne i det væsentlige kritiserer Kommissionen for at have krænket deres ret til kontradiktion, for det første ved at have nægtet at tilstille dem alle kapitler i meddelelsen og for det andet

ved at have nægtet at give dem aktindsigt i samtlige dokumenter i sagen, bortset fra Kommissionens interne dokumenter og andre fortrolige oplysninger. For sit vedkommende kritiserer FIC tillige Kommissionen for ikke klart at have præciseret de klagepunkter, som rettes imod den, og for ikke at give den mulighed for at svare samtidig på den meddelelse, som ligger til grund for nærværende søgsmål, og på meddelelsen vedrørende CBS-aftalen, som Kommissionen agter at tilstille den i den nærmeste fremtid.

30 For så vidt angår sagsøgernes anbringender med hensyn til aktindsigten bemærkes endvidere, at det fremgår af de dokumenter, som er fremlagt for Retten, samt af parternes mundtlige forklaringer, at der er to typer dokumenter, som er indsamlet af Kommissionen under undersøgelsen, der ikke er blevet gjort tilgængelige for hver enkelt adressat for meddelelsen. Det drejer sig for det første om de dokumenter, som knytter sig til de kapitler i meddelelsen, der omhandler hvert af de nationale markeder, og som kun er blevet tilstillet de virksomheder og sammenslutninger af virksomheder, som har modtaget de tilsvarende kapitler i meddelelsen. For det andet drejer det sig om visse dokumenter, som, selv om de vedrører de meddelte klagepunkter, efter Kommissionens opfattelse er omfattet af tavshedspligten i henhold til artikel 20 i forordning nr. 17, for så vidt de er blevet fremskaffet under udøvelsen af den undersøgelsesbeføjelse, som er tillagt Kommissionen ved forordning nr. 17, og ikke er blevet taget i betragtning til skade for den virksomhed eller den sammenslutning af virksomheder, som er adressat for klagepunkterne.

31 I nærværende sag skal Retten undersøge, om de foranstaltninger, som sagsøgerne anfægter, væsentligt ændrer sagsøgernes retsstilling. Det skal med henblik herpå undersøges, om de anfægtede foranstaltninger i sig selv kan have retsvirkninger, der kan berøre sagsøgernes interesser, eller om de tværtimod er rent forberedende foranstaltninger, mod hvis ulovlighed et søgsmål til prøvelse af Kommissionens endelige beslutninger sikrer tilstrækkelig beskyttelse (ovennævnte dom af 24.6.1986, AKZO Chemie mod Kommissionen, præmis 19).

32 Retten bemærker, at alle sagsøgerne i nærværende sag modtog en meddelelse, og at Kommissionen gav dem en frist til at fremsætte deres bemærkninger i medfør af bestemmelserne i artikel 2, stk. 1 og 4, i Kommissionens forordning nr. 99/63/EØF af 25. juli 1963 om udtalelser i henhold til artikel 19, stk. 1 og 2, i Rådets forordning nr. 17 (EFT 1963-1964, s. 42).

33 I denne forbindelse erindrer Retten om, at en meddelelse om klagepunkter klart skal opregne de faktiske forhold, som Kommissionen lægger til grund, samt den retlige kvalifikation heraf (Domstolens dom af 3.7.1991, sag C-62/86, AKZO Chemie mod Kommissionen, Sml. I, s. 3359, præmis 29), og Kommissionen kan i henhold til artikel 4 i forordning nr. 99/63 over for de virksomheder og sammenslutninger af virksomheder, som meddelelsen rettes til, kun tage sådanne klagepunkter i betragtning, som disse har haft lejlighed til at udtale sig om.

34 Det skal dog herved bemærkes, at »hverken indledningen af en procedure eller meddelelsen om klagepunkter efter disse akters karakter og retsvirkninger kan anses for beslutninger i EØF-traktatens artikel 173's forstand, som kan forelægges for Domstolen under et annullationssøgsmål. I den administrative procedure, således som denne er fastlagt i forordning nr. 17 og i forordning nr. 99/63, er disse akter led i sagsbehandlingen og forberedende i forhold til den beslutning, som danner afslutningen på proceduren« (ovennævnte dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen, præmis 21).

35 Det følger af det foregående, at det af sagsøgeren FIC rejste spørgsmål om, hvorvidt den procedure, som er fulgt i nærværende sag, tilsidesætter retten til kontradiktion og følgelig er ulovlig, fordi Kommissionen dels ikke har præciseret de klagepunkter, der gøres gældende imod hver af adressaterne, og dels har forbeholdt sig muligheden for at fremsætte nye klagepunkter i anledning af CBS-aftalen, kan rejses af FIC under den sag, som den i givet fald måtte finde anledning til at anlægge vedrørende Kommissionens endelige beslutning, uden at dens retsbeskyttelse forringes.

36 Det skal i øvrigt understreges, at såfremt der på det nuværende trin i den administrative procedure foretages en bedømmelse af de klagepunkter, som Kommissionen har taget i betragtning imod hver af adressaterne for meddelelsen, griber dette ind i Kommissionens adgang til, idet proceduren stadig verserer, at ændre standpunkt over for de pågældende virksomheder og sammenslutninger af

virksomheder efter en undersøgelse af deres skriftlige og mundtlige indlæg som svar på meddelelsen, og man ville dermed foregribe behandlingen af realitetsspørgsmålene (ovennævnte dom af 11.11.1981, IBM mod Kommissionen, præmis 18 og 20). Følgelig er FIC's påstand på dette punkt nedlagt for tidligt og må afvises.

37 For så vidt angår de beslutninger, hvorved Kommissionen har afslået dels at tilstille sagsøgerne samtlige kapitler i meddelelsen, og dels at give dem aktindsigt i samtlige dokumenter i sagen — herunder de dele af meddelelsen, som er rettet til andre virksomheder og sammenslutninger af virksomheder — finder Retten, at den processuelle ramme, som disse beslutninger indgår i, bør analyseres.

38 I den forbindelse skal Retten for det første bemærke, at reglerne om aktindsigt i forbindelse med konkurrencesager har til formål at give adressaterne for en meddelelse mulighed for at gøre sig bekendt med bevismaterialet i Kommissionens sagsakter, således at de på et relevant grundlag kan udtale sig om de konklusioner, som Kommissionen på grundlag af dette materiale har anført i meddelelsen. Aktindsigten hører således til de sagsbehandlingsgarantier, som har til formål beskytte retten til kontradiktion og navnlig at sikre den effektive udøvelse af retten til at blive hørt, som er hjemlet i artikel 19, stk. 1 og 2, i forordning nr. 17 og i artikel 2 i forordning nr. 99/63. Det følger heraf, at retten til indsigt i Kommissionens sagsakter er begrundet med nødvendigheden af at sikre de pågældende virksomheder mulighed for at forsvare sig effektivt imod de klagepunkter, som rettes mod dem i meddelelsen.

39 For det andet erindrer Retten om, at retten til kontradiktion i enhver procedure, som kan medføre sanktioner, er et grundlæggende princip i fællesskabsretten, som skal overholdes under alle omstændigheder, også når der er tale om en administrativ procedure. Det følger af den faktiske gennemførelse af dette almindelige princip, at de pågældende virksomheder og sammenslutninger af virksomheder under den administrative procedure skal sættes i stand til at tage stilling til, om de faktiske forhold, klagepunkter og andre omstændigheder, som Kommissionen påberåber sig, virkelig foreligger, og hvilken betydning de da har (Domstolens dom af 13.2.1979, sag 85/76, Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, Sml. s. 461, præmis 9 og 11).

40 Der er i øvrigt grund til at erindre om, at Kommissionen selv med henblik på gennemførelsen af disse principper i *Den Tolvte Beretning om Konkurrencepolitikken* (s. 42 og 43) har anført: »Kommissionen giver derfor i fremtiden de virksomheder, der er impliceret i en sag, adgang til at gøre sig bekendt med sagens akter. Virksomhederne oplyses om, hvilke dokumenter Kommissionen har i sagen, idet der til meddelelsen om klagepunkter eller til skrivelsen, hvori en klage afvises, er vedføjet en fortegnelse over alle disse, med en angivelse af, hvilke af dokumenterne eller dele af disse, virksomhederne har adgang til at få indsigt i. Virksomhederne har mulighed for at gennemgå disse dokumenter i Kommissionen. Hvis en virksomhed kun ønsker at gennemgå enkelte af dem, kan Kommissionen fremsende kopier heraf. Kommissionen betragter dog en række dokumenter som fortrolige, hvorfor der ikke er adgang til at få indsigt i disse. Det drejer sig om følgende dokumenter: dokumenter eller dele heraf, der indeholder andre virksomheders forretningshemmeligheder; Kommissionens interne dokumenter, såsom notater, udkast eller andre arbejdsdokumenter; alle andre fortrolige oplysninger, som f.eks. oplysninger om de klagende parters identitet, hvis disse ikke ønsker denne afsløret, samt oplysninger, der fremsendes til Kommissionen med et forbehold om, at disse er at betragte som fortrolige.«

41 I sin dom af 17. december 1991 i sagen Hercules mod Kommissionen (sag T-7/89, Sml. II, s. 1711) har Retten på dette grundlag fastslået, at Kommissionen er »forpligtet til at give de virksomheder, der er berørt af en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85, stk. 1, aktindsigt i alle de dokumenter, der er indsamlet ved undersøgelsen, uanset om de er til skade eller til gunst for virksomhederne, dog ikke andre virksomheders forretningshemmeligheder, Kommissionens interne dokumenter og andre fortrolige oplysninger«.

42 Det følger i det hele af det anførte, at selv om de vil kunne indebære en tilsidesættelse af retten til kontradiktion, har Kommissionens beslutninger om afslag på aktindsigt principielt kun de begrænsede virkninger, som er karakteristiske for en forberedende foranstaltning, der indgår i en forudgående administrativ procedure. Det er kun foranstaltninger, som umiddelbart og uigenkaldeligt påvirker de pågældende virksomheders retsstilling, der kan begrunde, at et annullationssøgsmål admitteres, allerede før den administrative procedure er afsluttet.

43 Dette resultat kan ikke anfægtes med den argumentation, som sagsøgerne har fremført under henvisning til Domstolens domme i AKZO Chemie-sagen (ovennævnte dom af 24.6.1986) og BEUC-sagen (ovennævnte dom af 28.11.1991). Begge sager drejede sig nemlig om Kommissionens beslutninger om overgivelse af visse dokumenter til tredjemand. Følgelig var de i sagen omhandlede beslutninger uafhængige af den beslutning, der skulle tages ved afslutningen af den procedure, som Kommissionen havde indledt, og kunne netop derfor i tilstrækkelig grad holdes adskilt fra denne endelige beslutning. I AKZO-sagen havde den beslutning, hvorved Kommissionen fandt, at visse dokumenter ikke var fortrolige og derfor kunne overgives til den tredjemand, der havde indgivet klage, en endelig karakter og havde ikke nogen forbindelse med en eventuel beslutning, som måtte blive truffet efter afslutningen af den procedure i henhold til artikel 86, som var indledt imod sagsøgeren. Domstolen udtalte således, at muligheden for at anlægge sag til prøvelse af denne sidste beslutning ikke kan give virksomheden en passende beskyttelse af dens rettigheder, idet de uoprettelige følger af, at visse af dens dokumenter ulovligt udleveres til tredjemand, ikke kan afbødes ved en annullation af denne beslutning. I BEUC-sagen var den organisation, som blev forment aktindsigt, ikke part i proceduren. Men da den procedure, som blev iværksat i sagen på grundlag af Rådets forordning (EØF) nr. 2423/88 af 11. juli 1988 om beskyttelse mod dumpingimport eller subsidieret import fra lande, der ikke er medlemmer af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EFT L 209, s. 1), ikke kunne føre til vedtagelse af en retsakt, der indeholder et klagepunkt i forhold til forbrugerne eller organisationer som BEUC, var en retsakt, som nægtede sidstnævnte indsigt i Kommissionens ikke-fortrolige sagsakter, umiddelbart til skade for dennes interesser og kunne derfor kun anfægtes inden for den søgsmålsfrist, som gjaldt for den.

44 Denne konklusion kan heller ikke anfægtes på grundlag af Domstolens praksis vedrørende dels beslutninger om begæring om oplysninger eller kontrolundersøgelser, der træffes af Kommissionen i henhold til artikel 11, stk. 5, og artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17, dels åbningsskrivelser i forbindelse med den i traktatens artikel 93, stk. 2, fastsatte procedure i sager om statsstøtte.

45 For det første skal det med hensyn til beslutninger om oplysninger eller kontrolundersøgelser fremhæves, at bortset fra, at der i bestemmelserne herom udtrykkeligt er hjemlet adgang til at anlægge sag til prøvelse af disse beslutninger, indgår

sådanne foranstaltninger i den indledende undersøgelsesprocedure, som ikke er af kontradiktorisk karakter, og som adskiller sig fra den procedure, der efter fremsendelsen af en meddelelse skal gøre det muligt for Kommissionen at vedtage en beslutning, hvormed den konstaterer en overtrædelse af traktatens konkurrenceregler (se Domstolens ovennævnte dom af 18.10.1989, Orkem mod Kommissionen, præmis 20-25).

46 Hvad for det andet angår åbningsskrivelser i forbindelse med den i traktatens artikel 93, stk. 2, fastsatte procedure, skal det bemærkes, at Domstolen i sine ovennævnte domme af 30. juni 1992, Spanien mod Kommissionen og Italien mod Kommissionen, fandt, at under de særlige i disse sager foreliggende omstændigheder indebar beslutningen om at indlede en procedure et valg med hensyn til kvalificeringen af støtten og de procedureregler, som skulle finde anvendelse på den, og havde således endelige retsvirkninger, som bl.a. bestod i udsættelse af udbetalingen af den påtænkte støtte. Domstolen fastslog således, at hverken en senere beslutning fra Kommissionen, som fastslog støttens forenelighed med traktaten, eller muligheden for at anlægge sag vedrørende en beslutning fra Kommissionen, som fastslog dens uforenelighed med traktaten, ville kunne ophæve de uoprettelige konsekvenser af en forsinket støtteudbetaling.

47 Til forskel fra de ovennævnte situationer kan den eventuelle krænkelse af den ret, som tilkommer adressaterne for en meddelelse til effektivt at fremføre deres synspunkter med hensyn til Kommissionens klagepunkter samt med hensyn til de beviser, som skal støtte disse klagepunkter, fremkalde bindende retsvirkninger af en sådan karakter, at de kan gribe ind i de pågældende virksomheders og virksomhedssammenslutningers interesser, når Kommissionen i givet fald har truffet den eller de beslutninger, som konstaterer tilstedeværelsen af de overtrædelser, som den anklager dem for. Faktisk kan Kommissionen, især i lyset af parternes skriftlige og mundtlige indlæg, frafalde nogle af eller endog samtlige de klagepunkter, som den i begyndelsen rettede imod dem, indtil den endelige beslutning er taget. Den kan også afhjælpe eventuelle mangler ved sagsbehandlingen ved efterfølgende at give den aktindsigt, som blev nægtet i begyndelsen, således at meddelelsens adressater på ny og med fuldt kendskab til omstændighederne kan fremsætte deres synspunkter vedrørende de klagepunkter, som gøres gældende mod dem. Såfremt Retten i en sag om anfægtelse af en beslutning, som har afsluttet proceduren, måtte anerkende, at der består en ret til fuldstændig aktindsigt, og denne fandtes at være tilsidesat, og Retten derfor måtte annullere Kommissionens endelige beslutning på grund af tilsidesættelse af retten til kontradiktion, ville hele proceduren være ulovlig. I så fald ville Kommissionen være forpligtet til enten at opgive enhver foranstaltning imod de pågældende virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder eller genop-

tage proceduren og da give de pågældende virksomheder og sammenslutninger af virksomheder lejlighed til i lyset af samtlige de yderligere oplysninger, som de skulle have haft adgang til, på ny at fremsætte deres synspunkter vedrørende de klagepunkter, som rettes mod dem. I denne sidste situation ville en forskriftsmæssig kontradiktorisk procedure være tilstrækkelig til fuldt ud at genindsætte sagsøgerne i deres rettigheder og beføjelser.

48 Det følger af ovenstående, at de beslutninger, hvorved Kommissionen har afslået dels at tilstille sagsøgerne samtlige kapitler i meddelelsen, dels at give dem aktindsigt i samtlige de dokumenter, som indgår i dens sagsmappe, ikke har sådanne retsvirkninger, som kan skade sagsøgernes interesser allerede på dette tidspunkt, og før der træffes en beslutning, som konstaterer en overtrædelse af artikel 85, stk. 1, i traktaten, og som i givet fald pålægger dem en sanktion.

49 Endelig finder Retten, at der i alt fald ikke i sagen foreligger nogen særlig omstændighed i den forstand, hvori dette forstås i ovennævnte dom af 11. november 1981, IBM mod Kommissionen, således at man kan betragte de anfægtede foranstaltninger som åbenbart ulovlige. Det er ganske vist omtvistet mellem parterne, i hvilket omfang beskyttelsen i medfør af tavshedspligten i henhold til artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 17 omfatter samtlige oplysninger, som Kommissionen har modtaget under udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt den ved forordning nr. 17, og som ikke er taget i betragtning til skade for en virksomhed; men selv om det antages, at Kommissionen i den konkrete sag kan have anvendt artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 17 forkert, kan denne omstændighed ikke bevirke, at de anfægtede foranstaltninger mister ethvert skin af lovlighed, især ikke eftersom dette retsspørgsmål endnu ikke er blevet afgjort af Fællesskabets retsinstanser.

50 Det følger i det hele af det anførte, at sagerne må afvises.

Sagens omkostninger

51 I retsmødet gjorde sagsøgerne gældende, at Kommissionen i henhold til artikel 87, stk. 3, i procesreglementet skulle dømmes til at betale sagens omkostninger, selv om nærværende sager måtte blive afvist, eftersom nærværende procedure ene og alene er resultatet af en urimelig adfærd fra Kommissionens side, som krænker deres ret til kontradiktion. Til støtte for deres påstand henviser sagsøgerne især til Domstolens kendelse af 7. oktober 1987 (sag 248/86, Brüggemann mod ØSU, Sml. s. 3963).

52 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 3, kan Retten fordele sagens omkostninger eller bestemme, at hver part skal bære sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter, eller hvor der foreligger ganske særlige grunde. I henhold til samme bestemmelse kan Retten pålægge endog en vindende part at erstatte den anden part de udgifter, som skønnes at være påført modparten unødvendigt eller af ond vilje.

53 Nærværende sager afvises, fordi de anfægtede foranstaltninger hverken har umiddelbare retsvirkninger, som kan berøre sagsøgernes interesser, eller kan betegnes som åbenbart ulovlige foranstaltninger. I denne henseende fremhæver Retten, at som det fremgår af præmis 49 ovenfor, og i modsætning til den situation, der forelå i den kendelse fra Domstolen, som sagsøgerne henviser til, kan Kommissionen ikke kritiseres for at have handlet i strid med Domstolens eller Rettens praksis. Der er derfor ikke grund til i den foreliggende sag at anvende artikel 87, stk. 3, i procesreglementet.

54 I henhold til artikel 87, stk. 2, i procesreglementet skal den tabende part betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Eftersom sagsøgerne ikke har fået medhold i deres påstande og anbringender, og eftersom Kommissionen har nedlagt påstand om, at sagsøgerne tilpligtes at betale omkostningerne, dømmes sagsøgerne til at betale sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling)

1) **Sagerne afvises.**

2) **Sagsøgerne betaler sagens omkostninger, herunder omkostningerne i forbindelse med sagen om foreløbige forholdsregler.**

Cruz Vilaça Barrington Biancarelli

Saggio Kalogeropoulos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. december 1992.

H. Jung J.L. Cruz Vilaça

Justitssekretær Præsident