DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)
den 12 september 2006 *

I mål C-131/03 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i domstolens stadga, som ingavs den 24 mars 2003,

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

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

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

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

Japan Tobacco, Inc., Tokyo (Japan),

företrädda av P. Lomas, solicitor, och O.W. Brouwer, avocat,

klagande,

* Rättegångsspråk: engelska.

i vilket de andra parterna är:

Philip Morris International Inc., Rye Brook, New York (Förenta staterna),

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

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

svarande i första instans,

med stöd av:

Europeiska unionens råd, företrätt av M. Bishop och T. Blanchet, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenient i andra instans,

Konungariket Spanien, företrätt av N. Díaz Abad, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

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

Republiken Italien, företrädd av I.M. Braguglia, i egenskap av ombud, biträdd av M. Fiorilli, avvocato dello Stato, med delgivningsadress i Luxemburg,

Republiken Portugal, företrädd av L.I. Fernandes och A. Seiça Neves, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Republiken Finland, företrädd av T. Pynnä och A. Guimaraes-Purokoski, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Europaparlamentet, företrätt av H. Duintjer Tebbens och A. Baas, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter i första instans,

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

Republiken Grekland,

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

Konungariket Nederländerna, företrätt av J. van Bakel, i egenskap av ombud,

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

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena K. Schiemann och J. Makarczyk samt domarna J.-P. Puissochet, R. Schintgen, N. Colneric, S. von Bahr (referent), P. Kūris, E. Juhász, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits och A. Ó Caoimh,

generaladvokat: E. Sharpston,
justitiesekreterare: förste handläggaren L. Hewlett,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 24 januari 2006,

och efter att den 6 april 2006 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Klagandena har yrkat att domstolen skall upphäva den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 15 januari 2003 i de förenade målen T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 och T-272/01, Philip Morris m.fl.

mot kommissionen (REG 2003, s. II-1) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom avvisade förstainstansrätten klagandenas talan om ogiltigförklaring av beslut som fattats av Europeiska gemenskapernas kommission den 19 juli 2000. Kommissionen beslutade då att väcka en civilrättslig talan i eget namn mot vissa amerikanska cigarettillverkare. En civilrättslig talan väcktes därefter vid United States District Court, Eastern District of New York, en federal domstol i Amerikas förenta stater (nedan kallad District Court), mot ett flertal bolag som hör till Philip Morris-koncernen (nedan kallad Philip Morris) och till Reynoldskoncernen (nedan kallad Reynolds) samt mot bolaget Japan Tobacco, Inc. Kommissionen beslutade den 25 juli 2001 att väcka en ny civilrättslig talan vid amerikanska domstolar för gemenskapens och minst en medlemsstats räkning mot de koncerner av cigarettillverkare som var svarande i det tidigare målet. Inom denna ram väcktes talan i två andra mål vid District Court (nedan kallade de ifrågasatta besluten).

Bakgrund till tvisten

2 Bakgrunden till tvisten anges i den överklagade domen och kan sammanfattas på följande sätt:

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

2. Europeiska gemenskapen väckte den 3 november 2000 en civilrättslig talan vid United States District Court, Eastern District of New York, en federal domstol i Amerikas förenta stater (nedan kallad District Court), mot ett flertal bolag som hör till Philip Morris group (nedan kallad Philip Morris) och till Reynolds group (nedan kallad Reynolds) samt mot bolaget Japan Tobacco, Inc. Gemenskapen företräddes av kommissionen som 'uppträdde i eget namn och företrädde de medlemsstater som den har behörighet att företräda'.

3. Inom ramen för denna talan (nedan kallad den första talan) gjorde gemenskapen gällande att sökandebolagen, som tillverkar tobak, deltagit i organiserad smuggling i syfte att införa och distribuera cigaretter inom Europeiska gemenskapens territorium. Gemenskapen yrkade bland annat ersättning för den skada som uppstått till följd av denna organiserade smuggling, bestående i huvudsak av uteblivna tullar och den mervärdesskatt som skulle ha erlagts vid en lagenlig import, samt yrkade att domstolen skulle förelägga svarandebolagen att upphöra med den illegala verksamheten.

4. Till stöd för sina yrkanden åberopade gemenskapen en federal amerikansk lag, nämligen Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act från 1970 (nedan kallad RICO), liksom vissa rättsgrundsatser i common law, nämligen principerna om common law fraud, public nuisance och unjust enrichment. RICO har till syfte att hindra organiserad brottslighet, bland annat genom att underlätta bekämpningen av näringsidkares ekonomiska brottslighet. För detta syfte föreskrivs en rätt att väcka civilrättslig talan. För att uppmuntra civilrättsliga krav föreskrivs i RICO att en kärande kan erhålla ett skadestånd som är tre gånger så stort som den skada som den faktiskt har orsakats (treble damages).

5. Genom beslut av den 16 juli 2001 avslog District Court Europeiska gemenskapens yrkanden.

6. Kommissionen beslutade den 25 juli 2001 att 'väcka en ny civilrättslig talan vid amerikanska domstolar för gemenskapens och minst en medlemsstats räkning

mot de koncerner av cigarettillverkare som var svarande i det tidigare målet'. Kommissionen gav även sin ordförande och den ledamot som är ansvarig för budgeten befogenhet att instruera rättstjänsten att vidta nödvändiga åtgärder.

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

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

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

10. District Court ogillade den 19 februari 2002 gemenskapens och medlemsstaternas andra och tredje talan med stöd av en bestämmelse i common law (revenue rule), enligt vilken domstolar i Förenta staterna inte kan verkställa andra staters skatterättsliga lagstiftning.

11. Kommissionen beslutade den 20 mars 2002 att överklaga beslutet av District Court. Den 25 mars 2002 inlämnades ett överklagande till United States Court of Appeal for the Second Circuit i gemenskapens och de tio medlemsstaternas namn."

Förfarandet vid förstainstansrätten

3 Klagandena har, genom ansökningar som inkom till förstainstansrättens kansli den 19 respektive den 20 december 2000, väckt talan och bland annat yrkat att kommissionens beslut att väcka den första talan skall ogiltigförklaras (målen T-377/00, T-379/00 och T-380/00).

4 Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning förenade genom beslut av den 2 juli 2001 de tre målen vad gäller det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

5 Genom ansökningar som inkom till förstainstansrättens kansli den 15 oktober 2001 har Reynolds och Philip Morris väckt talan mot kommissionens beslut att väcka den andra talan (målen T-260/01 och T-272/01).

6 Ordföranden på förstainstansrättens andra avdelning i utökad sammansättning förenade, genom beslut av den 31 januari 2002 de fem målen T-377/00, T-379/00, T-380/00, T-260/01 och T-272/01 med avseende på det skriftliga och muntliga förfarandet samt domen.

7 Kommissionen gjorde i samtliga dessa mål gällande att talan inte kunde tas upp till sakprövning, eftersom de omtvistade besluten inte är rättsakter som kan bli föremål för en sådan talan som avses i artikel 230 fjärde stycket EG.

Den överklagade domen

8 Förstainstansrätten godtog i den överklagade domen kommissionens invändning att talan inte kunde tas upp till sakprövning och avvisade följaktligen talan i målen.

9 Förstainstansrätten erinrade i punkterna 74, 76 och 77 i den överklagade domen inledningsvis om innehållet i artikel 230 fjärde stycket EG samt om fast rättspraxis. Enligt denna rättspraxis skall avseende fästas vid innehållet i en rättsakt som är föremål för en talan om ogiltigförklaring i syfte att fastställa huruvida den kan vara föremål för en talan. Den form i vilken rättsakten har antagits saknar i princip betydelse i detta avseende. Det följer även av fast rättspraxis att endast åtgärder med bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligen förändra sökandens rättsliga situation utgör rättsakter eller beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring. Förstainstansrätten hänvisade härvid bland annat till domstolens dom av den 11 november 1981 i mål 60/81, IBM mot kommissionen (REG 1981, s. 2639; svensk specialutgåva, volym 6, s. 225), punkt 9.

10 Det skall således undersökas huruvida de ifrågasatta besluten ger upphov till sådana rättsverkningar.

11 Förstainstansrätten påpekade i punkt 79 i den överklagade domen att när talan väcks vid en domstol får detta rättsverkningar, men dessa verkningar gäller först och främst förfarandet vid den domstol vid vilken talan har väckts. För att kunna erhålla ett bindande domstolsavgörande är det nödvändigt att väcka talan. De skyldigheter som åligger parterna i tvisten fastställs emellertid slutgiltigt endast genom ett avgörande av den domstol vid vilken talan har väckts. Ett beslut att väcka talan vid domstol förändrar således inte i sig den omtvistade rättsliga situationen (förstainstansrätten hänvisade härvid till domstolens dom av den 29 september 1998 i mål C-191/95, kommissionen mot Tyskland, REG 1998, s. I-5449, punkt 47, som rörde det analoga fallet att kommissionen beslutar att väcka talan med stöd av artikel 226 andra stycket EG). Kommissionens beslut att väcka talan innebar, enligt förstainstansrätten inte i sig att den omtvistade rättsliga situationen förändras, utan inleder endast ett förfarande som har till syfte att uppnå en förändring av detta förhållande genom ett domstolsavgörande. Ett sådant beslut av kommissionen kunde således i princip inte betraktas som ett beslut mot vilket talan kan väckas.

12 Förstainstansrätten prövade därefter huruvida de ifrågasatta besluten, mot bakgrund av att de inte avser talan vid EG-domstolen eller en domstol i en medlemsstat utan en domstol i tredjeland, har fått slutgiltiga rättsverkningar, utöver dem som nödvändigtvis uppstår när en talan väcks vid någon domstol, rättsverkningar som väsentligen förändrat klagandenas rättsliga situation.

13 Förstainstansrätten prövade först de ifrågasatta beslutens verkningar enligt gemenskapens rättsordning och tillbakavisade därefter i punkt 91 i den överklagade domen för det första klagandenas argument att de ifrågasatta besluten hade fått bindande rättsverkningar vad gäller kommissionens behörighet och den institutionella jämvikten.

14 Förstainstansrätten konstaterade i punkt 86 i den överklagade domen att antagandet av de ifrågasatta besluten, i likhet med antagandet av en institutions samtliga rättsakter, förutsätter att deras upphovsman även har ansett sig behörig att anta dem. En sådan bedömning kan emellertid inte anses ha bindande rättsverkningar i den mening som avses i artikel 230 EG. Denna bedömning saknar nämligen självständig betydelse i förhållande till den antagna rättsakten, även om man skulle anta att bedömningen var felaktig. Det skall tilläggas att en sådan bedömning, i motsats till vad som gäller för en rättsakt som syftar till att ge behörighet, såsom den som var föremål för domstolens dom av den 9 oktober 1990 i mål C-366/88, Frankrike mot kommissionen (REG 1990, s. I-3571), inte kan medföra en förändring av den fördelning av behörigheter som föreskrivs i fördraget.

15 Förstainstansrätten uttalade vidare i punkt 87 i den överklagade domen att kommissionens påstådda bristande behörighet och det eventuella åsidosättandet av den institutionella jämvikten som följde därav inte är tillräckligt för att dra slutsatsen att man kan avvika från de sakprövningsförutsättningar som anges i fördraget med avseende på en talan om ogiltigförklaring. Ett sådant resonemang innebär nämligen att man av den omständigheten att en rättsakt eventuellt är rättsstridig drar slutsatsen att talan kan väckas mot rättsakten. Förstainstansrätten hänvisade för ett motsvarande resonemang till domstolens beslut av den 10 maj 2001 i mål C-345/00 P, FNAB m.fl. mot rådet (REG 2001, s. I-3811), punkterna 39–42.

16 Förstainstansrätten behandlade i punkt 88 i den överklagade domen frågan huruvida en talan som väcks i ett tidigare skede än normalt, beträffande förberedande handlingar, kan betraktas som förenlig med det system för väckande av talan som föreskrivs i fördraget, när det är fråga om åtgärder som uppenbart inte kan vara lagliga (denna fråga har bland annat berörts i domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 23). Rätten konstaterade att gemenskapsdomstolarna aldrig har slagit fast att det finns en sådan möjlighet att i undantagsfall utföra en sådan kontroll av förberedande handlingar eller andra handlingar som saknar rättsverkningar. Vidare angavs att de avgöranden i vilka denna hypotes hade berörts var äldre än beslutet i det ovannämnda målet FNAB m.fl. mot rådet, i vilket domstolen uttryckligen motsatte sig möjligheten att låta frågan huruvida en talan kan tas upp till sakprövning vara beroende av hur allvarliga de åberopade överträdelserna av gemenskapsrätten är.

17 Förstainstansrätten tillbakavisade därefter i punkt 107 i den överklagade domen klagandenas argument att de ifrågasatta besluten har fått bindande rättsverkningar genom att klagandena har underställts en främmande rättsordning eller genom att klagandenas rättsliga situation har förändrats i materiellt eller processuellt hänseende.

18 Förstainstansrätten uttalade i punkt 93 i den överklagade domen att ett väckande av talan inte i sig förändrar parternas rättsliga situation på det sätt som avses i artikel 230 EG. Denna princip gäller såväl väckande av talan vid gemenskapsdomstolarna som vid domstolar i medlemsländerna samt i tredjeländer, som Förenta staterna. Enligt förstainstansrätten påverkas inte principen av den omständigheten

att varje domstol skall tillämpa de processuella bestämmelser som gäller i den rättsordning som den tillhör och de materiella bestämmelser som fastställs enligt de lagvalsregler som gäller i denna rättsordning. Oberoende av vilka bestämmelser som är tillämpliga kan de rättsverkningar som följer därav, enligt gällande rätt eller enligt beslut av den domstol vid vilken talan har väckts, nämligen inte tillskrivas den part som har väckt talan vid domstolen.

19 Förstainstansrätten godtog i punkterna 95 och 96 i den överklagade domen att vissa beslut av processrättslig beskaffenhet kan få bindande och slutgiltiga rättsverkningar i den mening som avses i artikel 230 EG, såsom den har tolkats i rättspraxis. Det rör sig därvid å ena sidan om beslut som, även om de utgör steg i ett pågående administrativt förfarande, inte syftar enbart till att bestämma villkoren för den fortsatta handläggningen i detta förfarande, utan får verkningar som går utöver förfarandets ram och i sak förändrar de berördas rättigheter och skyldigheter.

20 Efter att i punkt 97 i den överklagade domen ha angett ett antal beslut som enligt praxis från gemenskapsdomstolarna har sådana verkningar uttalade förstainstansrätten i punkt 98 i den överklagade domen att detta inte var fallet med de ifrågasatta besluten. Avsaknaden av ett gemenskapsförfarande för att uppbära skatter och tullar kunde enligt förstainstansrätten inte jämställas med den immunitet som uttryckligen tillerkänns parterna i ett avtal som har anmälts enligt artikel 15.5 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar [81] och [82] (EGT L13, 1962, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8). Även om det är riktigt att de ifrågasatta besluten förutsatte att kommissionen gjorde en provisorisk bedömning av sökandenas agerande mot bakgrund av rättsordningen i Förenta staterna, skiljer sig detta från beslutet att inleda förfarandet för undersökning av statliga stöd på så sätt att det i gemenskapsrätten inte föreskrivs några rättsverkningar av denna bedömning. Väckandet av talan vid de amerikanska domstolarna medförde således inte att klagandena hade ålagts nya skyldigheter och det hade inte tvingat dem att förändra sitt beteende.

21 Förstainstansrätten uttalade å andra sidan i punkterna 99 och 100 i den överklagade domen vidare att talan kan väckas mot vissa beslut av processrättslig beskaffenhet eftersom de påverkar de berördas processuella rättigheter. Förstainstansrätten

uttalade emellertid att klagandena i förevarande fall inte skulle ha åtnjutit processuella rättigheter inom ramen för det fördragsbrottsförfarande som de anser att kommissionen borde ha inlett. Väckandet av talan vid District Court har följaktligen inte berövat dem några rättigheter i detta avseende. Förstainstansrätten tillfogade att i avsaknad av behörighet för gemenskapen avseende de berörda avgifterna och skatterna finns det inte heller något gemenskapsrättsligt förfarande på detta område som skulle ha gett klagandena de garantier som de påstår sig ha berövats.

22 Förstainstansrätten bedömde likaså i punkt 101 i den överklagade domen att klagandena inte heller hade lyckats visa att de ifrågasatta besluten har påverkat deras rättsliga situation när det gäller de förfaranden för uppbörd av skatt och tullar som föreskrivs i medlemsstaterna.

23 Beträffande klagandenas argument att förfarandet vid District Court skiljer sig från de förfaranden som kunde ha inletts vid domstolarna i medlemsstaterna på så sätt att det i det förstnämnda inte är möjligt att begära förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, uttalade förstainstansrätten i punkt 105 i den överklagade domen att det emellertid är normalt i tvister som har internationella beståndsdelar att domstolen måste tillämpa utländska rättsregler och att detta sker i enlighet med de processbestämmelser som gäller inom domstolens jurisdiktion. Enligt förstainstansrätten utgör den omständigheten att en domstol tillämpar de processbestämmelser som gäller enligt dess rättsordning emellertid en del av de följder som nödvändigtvis uppkommer när en talan väcks, oberoende av vid vilken domstol det sker. Den kan således inte anses utgöra en rättsverkan i den mening som avses i artikel 230 EG. Det skall tilläggas att även om artikel 234 EG medför att domstolarna i medlemsstaterna får möjlighet att ställa tolkningsfrågor och att det i den föreskrivs att vissa av dem har en skyldighet att begära förhandsavgörande, så medför den ingen rätt för parterna i målet att inhämta ett avgörande från EG-domstolen.

24 Förstainstansrätten fastslog i punkt 108 i den överklagade domen att de ifrågasatta besluten inte får bindande rättsverkningar inom gemenskapens rättsordning i den mening som avses i artikel 230 EG, såsom den har tolkats i rättspraxis.

25 Förstainstansrätten prövade därefter verkningarna enligt amerikansk rätt av att talan väckts i de berörda målen och fastslog i punkt 110 i den överklagade domen att de processuella konsekvenser som klagandena hade åberopat i stora delar inte var annorlunda än de som nödvändigtvis uppkommer när en talan har väckts, oberoende av vid vilken domstol detta skett, och att de delvis endast är faktiska.

26 Förstainstansrätten uttalade dessutom i punkterna 111 och 112 i den överklagade domen att även om de federala domstolarna i Förenta staterna enligt den för dem gällande processrätten kan fatta beslut med tvingande verkningar för parterna i tvisten, bland annat när det gäller att ålägga dem att redovisa sakomständigheter och att inge handlingar så uppstår emellertid dessa verkningar på grund av dessa domstolars självständiga utövande av sina befogenheter enligt lagstiftningen i Förenta staterna och de kan således inte hänföras till kommissionen.

27 Förstainstansrätten fastslog i punkt 114 i den överklagade domen att vad beträffar de materiellträttsliga verkningarna av väckandet av talan vid District Court så var syftet med att inleda ett förfarande att få klagandenas skadeståndsansvar fastställt, ett ansvar som materiellt sett föreligger oberoende av huruvida talan väcks. Förstainstansrätten hänvisade därefter analogt till punkt 19 i domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen och uttalade att även om de ifrågasatta besluten således kan ha haft till följd att klagandena insett att de faktiskt riskerade att åläggas sanktioner av den amerikanska domstolen, utgör detta endast en faktisk effekt av de ifrågasatta besluten och inte en rättsverkning som de har till syfte att skapa.

28 Förstainstansrätten behandlade i punkterna 115–117 i den överklagade domen vissa omständigheter som klagandena gjort gällande, nämligen att klagandena har anklagats för brottsliga handlingar inom ramen för de ifrågavarande målen, att parterna i en tvist åtnjuter en immunitet som skyddar dem mot en talan om förtal avseende kränkande påståenden som gjorts under förfarandet och att District Court

publicerade kommissionens yrkanden och grunder på Internet samt de negativa konsekvenser som de aktuella målen kan få för börsnoterade företags anseende. Rätten ansåg att dessa omständigheter uteslutande är en följd av bestämmelser i lagstiftningen i Förenta staterna och således inte en verkan av de ifrågasatta besluten, som skall hänföras till kommissionen.

29 Förstainstansrätten drog i punkt 118 i den överklagade domen slutsatsen att de verkningar som klagandena har påstått följer av en civilrättslig talan enligt lagstiftningen i Förenta staterna följaktligen inte kan anses utgöra bindande rättsverkningar i den mening som avses i artikel 230 EG, såsom den har tolkats i rättspraxis.

30 Vad slutligen beträffar nödvändigheten av ett verksamt rättsligt skydd och klagandenas argument att om förevarande talan inte kan tas upp till sakprövning blir följden att klagandena berövas alla möjligheter att få till stånd en prövning av de ifrågasatta besluten, eftersom den domstol vid vilken talan har väckts ligger i tredjeland och därför varken gemenskapsdomstolarna eller domstolarna i medlemsstaterna kan pröva huruvida kommissionens agerande är rättsenligt, uttalade förstainstansrätten följande:

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

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

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

124 Även om det dessutom framstår som önskvärt att enskilda ges möjlighet att, utöver en skadeståndstalan, väcka talan för att hindra eller stoppa sådana handlingar från institutionerna som inte utgör beslut men som kan påverka deras intressen, konstaterar förstainstansrätten att en sådan talan, som nödvändigtvis medför att gemenskapsdomstolarna riktar förelägganden till institutionerna, inte föreskrivs i fördraget. Gemenskapsdomstolarna saknar således behörighet att sätta sig själva i gemenskapslagstiftarens ställe för att ändra det system för rättsmedel och förfaranden som inrättats genom fördraget (förstainstansrättens dom av den 27 juni 2000 i de förenade målen T-172/98, T-175/98-T-177/98, Salamander m.fl. mot parlamentet och rådet, REG 2000, s. II-2487, punkt 75)."

Parternas yrkanden

31 Klagandena har yrkat att domstolen skall

— upphäva den överklagade domen,

— förklara att talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning på grund av att det är uppenbart att de ifrågasatta besluten var rättsstridiga och slutligt avgöra tvisten,

— i andra hand, förklara att talan om ogiltigförklaring kan tas upp till sakprövning och återförvisa målet till förstainstansrätten för prövning i sak,

— i tredje hand, återförvisa målet till förstainstansrätten för prövning av frågan huruvida målet kan tas upp till sakprövning och för prövning i sak, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna i enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna.

32 Kommissionen har yrkat att domstolen skall

— förklara att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning i de delar som överklagandet avser nya omständigheter som inte har åberopats i första instans eller argument som redan har framförts i första instans,

— ogilla överklagandet i övrigt, och

— förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

33 Den tyska regeringen, den spanska regeringen, den italienska regeringen, den nederländska regeringen och den portugisiska regeringen samt Europaparlamentet och rådet har yrkat att domstolen skall ogilla överklagandet och förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

34 Den finländska regeringen har yrkat att domstolen skall

— förklara att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning, i den utsträckning som klagandena har yrkat att domstolen skall pröva nya omständigheter som inte har åberopats i förfarandet inför förstainstansrätten och i den utsträckning som klagandena har yrkat att domstolen skall pröva omständigheter som klagandena redan har framfört inför förstainstansrätten utan att klagandena har visat att rätten har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning,

— ogilla överklagandet i övrigt, och

— förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Bedömning av överklagandet

35 Klagandena har åberopat följande fem grunder till stöd för sin talan:

— Artikel 230 EG har feltolkats vad beträffar de ifrågasatta beslutens verkningar i gemenskapens rättsordning.

— Artikel 230 EG har feltolkats vad beträffar verkningarna enligt amerikansk rätt av att talan har väckts i de berörda civilrättsliga målen.

— Den grundläggande principen om ett verksamt rättsligt skydd har åsidosatts.

— Domstolens praxis angående möjligheterna att väcka talan mot uppenbart rättsstridiga åtgärder har tillämpats och tolkats felaktigt.

— Artikel 292 EG har åsidosatts.

Den första grunden: Huruvida förstainstansrätten har tolkat artikel 230 EG felaktigt beträffande de ifrågasatta beslutens verkningar i gemenskapens rättsordning

Parternas argument

36 I denna grund, som består av fem delar, har klagandena gjort gällande att förstainstansrätten har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning då rätten i punkt 79 i den överklagade domen uttalade att en gemenskapsinstitutions beslut att väcka talan i princip inte kan betraktas som ett beslut mot vilket talan kan väckas.

37 Det följer emellertid enligt klagandena av rättspraxis att de enda åtgärder som har vidtagits av institutionerna som inte kan prövas i domstol är de som ingår som en del i ett pågående gemenskapsförfarande, som leder till ett senare beslut som i sin tur kan prövas i domstol. Härvid kan alla invändningar om tidigare rättsstridighet eller den berörda institutionens bristande behörighet och verkningarna av denna prövas av en behörig domstol som är skyldig att tillämpa gemenskapsrätten. Klagandena har i detta sammanhang åberopat domen i målet IBM mot kommissionen (punkt 20) och kommissionen mot Tyskland (punkt 44).

38 Klagandena har för det andra påpekat att förstainstansrätten, när den prövade huruvida de ifrågasatta besluten hade några rättsverkningar, varken har tolkat rättspraxis korrekt eller har tillämpat denna rättspraxis på de helt nya omständigheterna i målet. Relevant rättspraxis avser nämligen mål om prövning av åtgärder som kommissionen har vidtagit som led i utövandet av kommissionens behörighet enligt fördraget, vilka oundvikligen utmynnar i avgöranden med verkningar inom gemenskapens rättsordning, avgöranden som antingen fattas av gemenskapsdomstolarna eller är underkastade dessas prövning. I det aktuella målet däremot gäller att om de ifrågasatta besluten inte kan prövas av gemenskapsdomstolarna finns det inga andra rättsakter eller verkningar som kan prövas och gemenskapens institutioner kan väcka talan som inte omfattas av gemenskapens rättsordning i vilken fråga som helst och under vilka omständigheter som helst.

39 Förstainstansrätten har för det tredje feltolkat gemenskapens rättspraxis då rätten fastslog att det förhållandet att det inte är möjligt att begära förhandsavgörande från domstolen beträffande kommissionens behörighet att väcka talan i tredjeland för att försöka indriva påstått obetald tull och mervärdesskatt helt saknar rättsverkningar.

40 Klagandena har i detta sammanhang hävdat att om kommissionen hade väckt talan vid en domstol i en medlemsstat skulle klagandena ha kunnat få en prövning av den viktiga frågan om kommissionens behörighet. Nationella domstolar i sista instans är nämligen skyldiga att inhämta förhandsavgörande från domstolen enligt artikel 234 tredje stycket EG i denna fråga. Detta framgår av domen av den 22 oktober 1987 i mål 314/85, Foto-Frost (REG 1987, s. 4199; svensk specialutgåva, volym 9, s. 247), samt av den omständigheten att det är uppenbart att den rättspraxis som följer av domen i målet Cilfit m.fl. inte kan tillämpas (dom av den 6 oktober 1982 i mål 283/81, Cilfit m.fl., REG 1982, s. 3415; svensk specialutgåva, volym 6, s. 513). Att denna prövningsmöjlighet inte existerar har uppenbara rättsliga konsekvenser för parterna i tvisten.

41 Förstainstansrätten har dessutom, för det fjärde, feltolkat rättspraxis när den fastslog att ett beslut att väcka talan i tredjeland i stället för i en medlemsstat saknar rättsverkningar. När ett beslut att väcka en talan och inte en annan väl har fattats har, enligt rättspraxis, det konkreta beslutet att väcka talan de rättsverkningar som anges i artikel 230 EG.

42 Förstainstansrätten gjorde nämligen en felaktig bedömning i punkt 98 i den överklagade domen, när den fann att den avgörande omständigheten i domen av den 30 juni 1992 i mål C-312/90, kommissionen mot Spanien (REG 1992, s. 4117), inte var att kommissionen föredrog ett förfarande framför ett annat och därmed uteslöt ett. Klagandena har likaså åberopat domen av den 15 mars 1967 i de förenade målen 8/66–11/66, CBR m.fl. mot kommissionen (REG 1967, s. 337; svensk specialutgåva, volym 1, s. 317). Kommissionen har genom att väcka talan i Förenta staterna gjort ett val som inte endast innebär att det inte är möjligt att begära förhandsavgörande från domstolen utan även att de väsentliga processuella skyddsregler som gäller i de relevanta gemenskapsrättsliga förfaranden som tillämpas på uppbörd av de skatter och tullar som här är i fråga utesluts.

43 Klagandena har för det femte hävdat att förstainstansrätten inte medgav att kommissionen, genom att anta de ifrågasatta besluten, angav sin slutliga

uppfattning i fråga om sin interna behörighet, vilket enligt fast rättspraxis har rättsverkningar.

44 Kommissionen kan nämligen endast väcka talan om det har antagits en sekundärrättsakt som bemyndigar den att väcka talan i tredjeland för att indriva den tull eller mervärdesskatt som det har påstått inte har erlagts. De ifrågasatta besluten har således samma rättsverkningar som en sekundärrättsakt.

45 Dessutom innebar besluten ett godkännande av de utgifter som kommissionen dragit på sig för att väcka och föra talan vid amerikanska domstolar. Det kan väckas talan mot sådana beslut enligt artikel 230 EG, vilket bland annat framgår av beslutet av den 24 september 1996 i de förenade målen C-239/96 R och C-240/96 R, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 1996, s. I-4475).

46 Eftersom de ifrågasatta besluten har antagits i stället för att anta primära eller sekundära gemenskapsrättsakter som ändrar fördragets kompetensfördelning innebär det dessutom att denna fördelning ändras. Denna ändring av kompetensfördelningen är identisk med den som avsågs i domen i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen.

47 Kommissionen har gjort gällande att ingen av delarna i den grunden kan tas upp till sakprövning, eftersom klagandena endast upprepar de argument som de har anfört i förstainstansrätten.

48 Kommissionen har dessutom för det första gjort gällande, vad beträffar grundens femte del och argumentet att kommissionen endast kan väcka talan för att indriva skatter i tredjeland om det finns särskilt stöd för detta i lagstiftningen, att klagandena inte har beskrivit förstainstansrättens bedömning korrekt. Förstainstansrätten uttalade nämligen i punkt 104 i den överklagade domen att klagandena inte lyckats visa att kommissionen genom de ifrågasatta besluten hade åsidosatt eller kringgått existerande förfaranden inom gemenskapens rättsordning för uppbörd av skatt och tullar eller för kampen mot bedrägerier. För det andra har det aldrig varit aktuellt att kommissionen själv skulle väcka talan för att uppbära skatterna i fråga. För det tredje påpekade förstainstansrätten i punkt 102 i den överklagade domen att klagandenas argument att kommissionen försökte att driva in skatter genom en talan om skadestånd inte heller leder till slutsatsen att deras processuella rättigheter har åsidosatts, och att detta argument dessutom avser rättsfrågan i målet.

Domstolens bedömning

49 Inledningsvis erinrar domstolen om att det, enligt fast rättspraxis, framgår av artikel 225 EG, artikel 58 första stycket i domstolens stadga och artikel 112.1 c i domstolens rättegångsregler att det i ett överklagande klart skall anges på vilka punkter den dom som det yrkas upphävande av ifrågasätts samt de rättsliga grunder som särskilt åberopas till stöd för detta yrkande (se bland annat dom av den 4 juli 2000 i mål C-352/98 P, Bergaderm och Goupil mot kommissionen, REG 2000, s. I-5291, punkt 34, av den 8 januari 2002 i mål C-248/99 P, Frankrike mot Monsanto och kommissionen, REG 2002, s. I-1, punkt 68, och av den 6 mars 2003 i mål C-41/00 P, Interporc mot kommissionen, REG 2003, s. I-2125, punkt 15).

50 Ett överklagande som endast upprepar eller ordagrant återger de grunder och argument som har framförts vid förstainstansrätten, och som bland annat avser

omständigheter som förstainstansrätten uttryckligen har underkänt, uppfyller inte kraven på motivering enligt dessa bestämmelser (se, bland annat, beslut av den 25 mars 1998 i mål C-174/97 P, FFSA m.fl. mot kommissionen, REG 1998, s. I-1303, punkt 24, och domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 16). Ett sådant överklagande utgör nämligen endast en begäran om förnyad prövning av den ansökan som ingetts till förstainstansrätten, vilket faller utanför domstolens behörighet (se beslut av den 26 september 1994 i mål C-26/94 P, X mot kommissionen, REG 1994, s. I-4379, punkt 13, och domen i det ovannämnda målet Bergaderm och Goupil mot kommissionen, punkt 35).

51 När en klagande har ifrågasatt förstainstansrättens tolkning eller tillämpning av gemenskapsrätten, kan emellertid de rättsfrågor som prövats av förstainstansrätten på nytt tas upp till diskussion i målet om överklagande (se dom av den 13 juli 2000 i mål C-210/98 P, Salzgitter mot kommissionen, REG 2000, s. I-5843, punkt 43). Om klaganden inte på detta sätt kunde utforma sitt överklagande med stöd av grunder och argument som redan hade åberopats vid förstainstansrätten, skulle överklagandeinstitutet mista en del av sitt syfte (se, bland annat, beslutet i det ovannämnda målet FNAB m.fl. mot rådet, punkterna 30 och 31, dom av den 16 maj 2002 i mål C-321/99 P, ARAP m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. I-4287, punkt 49, och domen i det ovannämnda målet Interporc mot kommissionen, punkt 17).

52 Klagandena har med sin första grund egentligen inte åsyftat att få till stånd en ny prövning av den ansökan som ingavs till förstainstansrätten. I varje del av denna grund har klagandena nämligen klart angett i vilka delar i den överklagade domen som de anser att det skett en felaktig rättstillämpning.

53 Av detta följer att den första grunden kan tas upp till sakprövning.

54 Vad beträffar denna grunds första del följer det, vilket förstainstansrätten uttalade i punkt 77 i den överklagade domen, av fast rättspraxis att endast åtgärder med bindande rättsverkningar som kan påverka sökandens intressen genom att väsentligen förändra dennes rättsliga situation utgör rättsakter eller beslut som kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring (se, bland annat, domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen, punkt 9, domstolens beslut av den 4 oktober 1991 i mål C-117/91, Bosman mot kommissionen, REG 1991, s. I-4837, punkt 13 och domstolens dom av den 9 december 2004 i mål C-123/03 P, kommissionen mot Greencore, REG 2004, s. I-11647, punkt 44).

55 Det är således, i motsats till vad klagandena har hävdat, inte endast förberedande rättsakter som inte kan prövas i domstol enligt artikel 230 EG men varje rättsakt som inte har bindande rättsverkningar, som kan påverka de berördas intressen, såsom bekräftande åtgärder eller rena genomförandeåtgärder (se, bland annat dom av den 1 december 2005 i mål C-46/03, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 2005, s. I-10167, punkt 25), rekommendationer eller yttranden (dom av den 23 november 1995 i mål C-476/93 P, Putral mot kommissionen, REG 1995, s. I-4125, punkt 30) och i princip interna instruktioner (se domen i det ovannämnda målet Frankrike mot kommissionen, punkt 9).

56 Förstainstansrättens rättstillämpning var således inte felaktig när rätten ur den omständigheten att de ifrågasatta besluten inte hade bindande rättsverkningar i den mening som avses i artikel 230 EG utläste att det inte kan väckas talan mot besluten utan att räckvidden av denna lösning begränsades till att endast omfatta förberedande rättsakter.

57 Talan kan således inte bifallas med stöd av den första grundens första del.

58 Vad beträffar den andra delgrunden, i den mån den inte sammanfaller med de tredje, fjärde och femte delgrunderna, kan det konstateras att det var korrekt av förstainstansrätten att, med hänvisning till punkt 47 i domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Tyskland, påpeka att även om det är nödvändigt att väcka talan för att kunna erhålla ett bindande domstolsavgörande fastställs emellertid inte de skyldigheter som åligger parterna i tvisten på ett slutgiltigt sätt i beslutet som sådant. Ett beslut att väcka talan vid domstol kan således, *a fortiori*, inte i sig förändra den omtvistade rättsliga situationen.

59 Frågan huruvida de ifrågasatta besluten kan prövas av gemenskapsdomstolarna saknar betydelse för denna bedömning.

60 Härav följer att talan inte kan bifallas med stöd av den första grundens andra del.

61 Vad beträffar den tredje delgrunden fastslog förstainstansrätten korrekt, i punkt 105 i den överklagade domen, att den omständigheten att en domstol tillämpar sina egna processbestämmelser utgör en av de följder som nödvändigtvis uppkommer när talan väcks, oavsett vilken domstol det är fråga om. Detta kan således inte anses utgöra en rättsverkan av beslutet att väcka talan i den mening som avses i artikel 230 EG.

62 Frågan huruvida kommissionens ifrågasatta beslut skall anses vara rättsakter mot vilka talan kan väckas enligt den rättspraxis som angetts i punkt 54 är inte beroende av den omständigheten att det, om kommissionen hade väckt talan vid en domstol i en medlemsstat, hade varit möjligt att, begära förhandsavgörande enligt artikel 234 EG i det förfarandet.

63 Talan kan således inte bifallas med stöd av den första grundens tredje del.

64 Vad beträffar den första grundens fjärde del har förstainstansrätten tolkat domen i det ovannämnda målet Spanien mot kommissionen (punkterna 12–20) korrekt. Förstainstansrätten uttalade att det följer av ovannämnda dom att beslut om att undersöka statligt stöd har sådana rättsverkningar som avses i artikel 230 EG. Det berörda stödets granskning och rättsliga kvalificering samt det förfarandeval som följer av detta får nämligen vissa bestämda rättsliga konsekvenser. Omständigheten att kommissionen i de ifrågasatta besluten har valt att inleda ett förfarande mot klagandena i stället för andra förfaranden utgör emellertid inte i sig en rättsverkan i den mening som avses i artikel 230 EG.

65 Talan kan således inte bifallas med stöd av den första grundens fjärde del.

66 Vad beträffar den första grundens femte del skall det, som förstainstansrätten korrekt har uttalat, fastslås att de ifrågasatta besluten, i likhet med samtliga beslut som en institution antar, indirekt innebär att deras upphovsman även har bedömt sin behörighet att anta dem. En sådan bedömning kan emellertid inte anses ha bindande rättsverkningar i den mening som avses i artikel 230 EG, såsom den har tolkats i rättspraxis.

67 Vad beträffar den omständighet att budgetmedel tas i anspråk, vilket indirekt godkänns i de ifrågasatta besluten för att kunna väcka och föra talan i de berörda målen, är det tillräckligt att konstatera att den omständigheten inte påverkar frågan om besluten har bindande rättsverkningar som berör klagandenas intressen genom att deras rättsliga ställning väsentligt ändras.

68 Det följer av vad som anförts ovan att talan inte kan bifallas med stöd av den första grundens femte del. Talan kan således inte bifallas med stöd av någon del av den första grunden.

Den andra grunden: Huruvida förstainstansrätten har tolkat artikel 230 EG felaktigt beträffande verkningarna enligt amerikansk rätt av att de berörda tvistemålen har väckts

Parternas argument

69 Klagandena har gjort gällande att förstainstansrättens bedömning i punkt 105 i den överklagade domen var felaktig. Där fastslog rätten att District Court kunde ha tillämpat gemenskapsrätten själv för att kompensera för att det inte finns någon möjlighet att begära förhandsavgörande i Förenta staterna. Klagandena har härvidlag gjort gällande att det på grund av doktrinen om "Act of State" är osannolikt att District Court skulle döma i grundläggande gemenskapsrättsliga frågor, som framförts inför den. Klagandena har redan åberopat denna doktrin eller i varje fall dess innehåll vid förstainstansrätten även om kommissionen har hävdat motsatsen.

70 Kommissionen anser att denna grund inte kan tas upp till sakprövning eftersom det är en ny grund. Klagandena har inte, vilket hade varit möjligt, åberopat doktrinen om "Act of State", vare sig inför förstainstansrätten eller inför District Court.

Domstolens bedömning

71 Som generaladvokaten påpekade i punkt 66 i förslaget till avgörande i detta mål framgår det av punkt 72 i den överklagade domen att klagandena åberopade doktrinen om "Act of State" i förstainstansrätten. Den andra grunden skall således tas upp till sakprövning.

72 Grunden kan emellertid, i de delar som denna grund skiljer sig från den första grundens tredje och fjärde delar, inte leda till bifall för överklagandet

73 Frågan huruvida doktrinen om "Act of State" har tillämpats av behörig domstol i Förenta staterna eller inte saknar helt betydelse för begreppet beslut mot vilket talan kan väckas i den mening som avses i artikel 230 EG.

Den tredje grunden: Huruvida förstainstansrätten har åsidosatt den grundläggande rätten till ett verksamt rättsligt skydd

Parternas argument

74 Klagandena har gjort gällande att förstainstansrätten har berövat dem ett verksamt rättsligt skydd och gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i

punkt 123 i den överklagade domen uttalade att det relevanta kriteriet på detta område är om det finns tillgång till domstolsprövning och inte om det föreligger ett effektivt rättsmedel. Klagandena har åberopat dom av den 25 juli 2002 i mål C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores mot rådet (REG 2002, s. 6677), punkt 39.

75 Domstolen har i punkt 40 i domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet och i dom av den 2 april 1998 i mål C-321/95 P, Greenpeace Council m.fl. mot kommissionen (REG 1998, s. I-1651), uttalat att det finns ett fullständigt system med olika rättsmedel och förfaranden för kontroll av huruvida de rättsakter som antagits av institutionerna är lagenliga och att denna kontroll har anförtrotts domstolen, varvid den dock inte nämnt artikel 288 EG. Detta visar enligt klagandena att förstainstansrättens uttalande i punkt 123 i den överklagade domen att det inte strider mot kravet på ett verksamt rättsligt skydd att avvisa en talan om ogiltigförklaring, då en talan om utomobligatoriskt skadestånd kan väckas med stöd i denna artikel, är felaktigt. Den omständigheten att gemenskapens institutioner saknar behörighet innebär dessutom inte att gemenskapen ådrar sig utomobligatoriskt skadeståndsansvar, med följd att en skadeståndstalan inte skulle vara tillräcklig för att ge klagandena ett verksamt rättsligt skydd.

76 Kommissionen har påpekat att principen om ett verksamt rättsligt skydd säkerställer ett skydd mot att gemenskapens institutioner antar rättsakter som innebär att de rättigheter och friheter som erkänns i gemenskapsrätten åsidosätts, det vill säga har rättsverkningar för dem som berörs av dem. De ifrågasatta besluten utgör emellertid inte sådana rättsakter.

77 Vad gäller domen i det ovannämnda målet Unión de Pequeños Agricultores mot rådet har kommissionen anfört att domstolen i punkt 44 i denna dom har uttalat att även om det är riktigt att villkoret att vara personligen berörd för att kunna väcka talan mot en rättsakt skall tolkas mot bakgrund av rätten till ett verksamt rättsligt skydd och med beaktande av de omständigheter som kan särskilja en person, kan detta emellertid inte medföra att detta villkor inte längre är tillämpligt.

78 Vad gäller artikel 288 EG anser kommissionen att klagandenas verkliga problem inte är frågan om de har ett verksamt skydd enligt denna artikel utan snarare att det är svårt att bevisa att kommissionen har agerat rättsstridigt när den, då den väckte talan i tvistemålen, försökte att få ett avgörande från District Court i vilket det fastställs att klagandena begått olika otillåtna och skadevållande handlingar och att den skada som klagandena har lidit är en direkt följd av att talan väckts i dessa mål.

Domstolens bedömning

79 Förstainstansrättens uttalande i punkt 123 i den överklagade domen, att åtgärder som inte har bindande rättsverkningar som berör de berördas intressen inte kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring, är korrekt.

80 Genom fördraget inrättas förvisso, som nämns i punkt 121 i den överklagade domen, genom å ena sidan artiklarna 230 EG och 241 EG och å andra sidan artikel 234 EG, ett fullständigt system med olika rättsmedel och förfaranden för kontroll av huruvida de rättsakter som antagits av gemenskapsinstitutionerna är lagenliga, vilken kontroll har anförtrotts gemenskapsdomstolen (se domen i det ovannämnda målet Les Verts mot parlamentet, punkt 23, domen i det ovannämnda målet Foto-Frost, punkt 16, och dom av den 6 december 2005 i mål C-461/03, Gaston Schul Douane-expediteur, REG 2005, s. I-10513, punkt 22).

81 Även om det är riktigt att villkoret att en rättsakt har bindande rättsverkningar som väsentligt förändrar sökandens rättsliga situation skall tolkas mot bakgrund av

principen om ett verksamt rättsligt skydd och med beaktande av de omständigheter som kan särskilja en person, kan en sådan tolkning emellertid inte medföra att detta villkor, vilket uttryckligen föreskrivs i fördraget, inte längre är tillämpligt, utan att gemenskapsdomstolarna därmed överskrider gränserna för sin behörighet enligt fördraget (se analogt, vad gäller villkoret att en fysisk eller juridisk person måste vara personligen berörd, domen i det ovannämnda målet Union de Pequeños Agricultores mot kommissionen, punkt 44).

82 Även förstainstansrättens bedömning i punkt 123 i den överklagade domen var korrekt. Den fastslog där att även om de berörda inte själva kan väcka talan om ogiltigförklaring av de berörda besluten har de inte berövats sin rätt till domstolsprövning, eftersom en talan om utomobligatoriskt skadestånd fortfarande kan väckas enligt artiklarna 235 EG och 288 andra stycket EG, om besluten är av sådan beskaffenhet att de utlöser gemenskapens skadeståndsansvar.

83 En sådan talan omfattas inte av systemet för prövning av giltigheten av gemenskapsrättsakter som har bindande rättsverkningar som kan påverka klagandens intressen men det är tillgängligt när en part har lidit en förlust till följd av en institutions rättsstridiga handlande.

84 Den omständigheten att klagandena eventuellt inte kan bevisa att gemenskapsinstitutionerna har handlat rättsstridigt, att de har lidit skada eller att det föreligger ett orsakssamband mellan handlandet och skadan betyder dessutom inte att klagandena berövas ett verksamt rättsligt skydd.

85 Det följer av vad som angetts ovan att talan inte kan bifallas på den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Huruvida förstainstansrätten har gjort en felaktig tolkning och tillämpning av domstolens rättspraxis beträffande möjligheten att väcka talan angående uppenbart rättsstridiga åtgärder

Parternas argument

86 Klagandena har påpekat att det inte finns någon bestämmelse vare sig i fördraget eller i sekundärrätten som ger kommissionen behörighet att starta rättsprocesser utanför gemenskapens rättsordning eller som ger kommissionen behörighet att vidta verkställighetsåtgärder för uppbörd av tull och mervärdesskatt. Artikel 211 EG är inte en allmän behörighetsbestämmelse som medför att artikel 7 EG inte skall tillämpas. Eftersom det är uppenbart att de ifrågasatta besluten är rättsstridiga borde förstainstansrätten ha tagit upp talan om ogiltighetsförklaring till sakprövning i enlighet med domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen.

87 Vad beträffar beslutet i det ovannämnda målet FNAB m.fl. mot rådet, som förstainstansrätten nämnde i punkterna 87 och 88 i den överklagade domen har klagandena hävdat att domstolens formulering i punkt 40 i beslutet om "de villkor för att ta upp ett mål till prövning i sak som uttryckligen stadgas i fördraget" syftar på villkoren om att vara direkt och personligen berörd som uppställs i artikel 230 fjärde stycket EG, och att detta uttalande inte rör frågan huruvida uppenbart rättsstridiga åtgärder under vissa exceptionella omständigheter kan bli föremål för en talan om ogiltigförklaring.

88 Klagandena har hävdat att förstainstansrätten under alla omständigheter har tillämpat rättspraxis på ett felaktigt sätt, bland annat i den ovannämnda domen Frankrike mot kommissionen av den 9 oktober 1990, liksom i dom av den 16 juni 1993 i mål C-325/91, Frankrike mot kommissionen (REG 1993, s. I-3283), och att förstainstansrätten har åsidosatt väsentliga formkrav, genom att inte låta bedömningen av frågan huruvida talan kunde tas upp till sakprövning anstå till dess att den prövade målet i sak.

89 Kommissionen anser för det första att denna grund inte bör tas upp till sakprövning, eftersom argumenten endast är en upprepning av de argument som framfördes i förstainstansrätten.

90 Kommissionen har för det andra påpekat att de parter som har rätt att väcka talan vid förstainstansrätten enligt artikel 230 andra stycket EG, och vars rättigheter berörs direkt av kommissionens ensidiga ställningstagande till sin behörighet, tydligt delar kommissionens uppfattning att den var behörig att fatta de ifrågasatta besluten. Kommissionen har dessutom själv åberopat sin behörighet att företräda gemenskapen enligt artikel 282 EG, vilken är ett uttryck för den allmänna principen att endast kommissionen har behörighet att företräda gemenskapen inför domstol. Kommissionen har i sitt svar på begäran i District Court att talan skulle avvisas grundat sitt ställningstagande på artikel 211 EG samt andra artiklar i fördraget. Eftersom kommissionen a priori har den berörda behörigheten kan det varken hävdas att det är uppenbart att kommissionen saknar behörighet eller att de ifrågasatta besluten är uppenbart rättsstridiga.

91 Kommissionen har för det tredje, vad beträffar beslutet i det ovannämnda målet FNAB m.fl. mot rådet och klagandenas argument att förstainstansrätten borde ha bedömt frågan huruvida talan kunde tas upp till sakprövning när den prövade målet i sak, anfört att den berörde, för att kunna föra talan mot ett beslut, först skall visa att beslutet har gett upphov till vissa definitiva rättsverkningar, vilket inte är fallet här.

Domstolens bedömning

92 Kommissionens invändning om rättegångshinder skall ogillas av samma skäl som de som anförts i punkterna 49–52 i denna dom.

93 Det är vidare inte nödvändigt att bedöma frågan huruvida det följer av domen i det ovannämnda målet IBM mot kommissionen att en talan om ogiltigförklaring som väcks för att få åtgärder prövade som framstår som uppenbart rättsstridiga, under exceptionella omständigheter, skall tas upp till sakprövning. Det är nämligen uppenbart att en sådan situation inte föreligger i detta mål.

94 Det föreskrivs nämligen i artikel 211 EG att kommissionen övervakar tillämpningen av såväl bestämmelserna i fördraget som de bestämmelser som har antagits med stöd av fördraget. Enligt artikel 281 EG är gemenskapen en juridisk person. I artikel 282 EG, som enligt dess ordalydelse endast avser medlemsstaterna, men är ett uttryck för en allmän princip, anges att gemenskapen har rättskapacitet och företräds av kommissionen.

95 Vad beträffar invändningen att förstainstansrätten skulle ha bedömt invändningen om rättegångshinder när den prövade målet i sak, kan det konstateras, i motsats till vad som var fallet i de domar som klagandena har anfört, att bedömningen av huruvida den invändning om rättegångshinder som framförts i förstainstansrätten var välgrundad inte påverkade bedömningen av de grunder som klagandena hade åberopat i sak.

96 Talan kan således inte bifallas på den fjärde grunden.

Den femte grunden: Huruvida förstainstansrätten har åsidosatt artikel 292 EG

Parternas argument

97 Klagandena har gjort gällande att förstainstansrättens uppfattning, att District Court kunde avgöra varje fråga om kommissionens behörighet att inleda de berörda

förfarandena i Förenta staterna, strider mot artikel 292 EG och det system som följer av fördragen.

98 Gemenskapens rättsordning skulle nämligen inte längre vara autonom om gemenskapen och dess institutioner vid utövandet av deras interna behörighet skulle vara bundna av en viss tolkning av de gemenskapsrättsliga reglerna som gjorts av ett organ utanför gemenskapen (se, bland annat, domstolens yttrande 1/91 av den 14 december 1991, REG 1991, s. I-6079, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-533, punkterna 41–46 och 1/00 av den 18 april 2002, REG 2002, s. I-3493, punkt 45). Det skulle vara fallet om District Court skulle bedöma kommissionens behörighet att väcka talan i ett tredjeland för uppbörd av tull och mervärdesskatt som kommissionen påstår inte har erlagts.

99 Kommissionen har för det första anfört att artikel 292 EG rör medlemsstaterna och inte kommissionen.

100 Kommissionen har därefter gjort gällande att gemenskapens agerande inte innebar att domstolen undandrogs prövningen av gemenskapsrättsliga frågor till förmån för District Court. Alla de argument avseende kommissionens behörighet som klagandena kan lägga fram vid District Court behandlas av denna domstol på samma sätt som alla andra prejudiciella frågor som uppkommer i samband med att gemenskapen väcker talan mot dem i ett tvistemål. Eftersom det är nödvändigt att beakta gemenskapsrätten för att kunna tillämpa bestämmelserna i den amerikanska rättsordningen, inhämtade District Court alla nödvändiga upplysningar i detta hänseende.

101 Valet av domstol var ett strategiskt val av kommissionen. Den föredrar att väcka talan eller intervenera i förfaranden i den stat där de straffbara gärningarna har begåtts och där domen skall verkställas. En eller flera klagande har sitt säte i District Courts domsaga och det är där som de olagliga gärningarna har begåtts. Det är således District Court som bäst kan säkerställa en effektiv verkställighet av domen.

Domstolens bedömning

102 Ett beslut av en domstol i Förenta staterna avseende kommissionens behörighet att väcka talan vid den kan, i motsats till vad klagandena har hävdat, inte innebära att gemenskapen och dess institutioner blir bundna av en viss tolkning av de gemenskapsrättsliga reglerna vid utövandet av deras interna behörighet. Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 90 i förslaget till avgörande skulle ett sådant beslut endast vara bindande i det enskilda förfarandet.

103 Talan kan således inte bifallas på den femte grunden.

104 Eftersom ingen av de grunder som klagandena har åberopat kan leda till bifall för överklagandet skall detta ogillas.

Rättegångskostnader

105 Enligt artikel 69.2 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 i dessa regler skall tillämpas i mål om överklagande, skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att klagandena skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klagandena har tappat målet, skall kommissionens yrkande bifallas. Enligt artikel 69.4 i rättegångsreglerna, som enligt artikel 118 i dessa regler skall tillämpas i mål om överklagande, skall medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) R.J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc., RJR Acquisition Corp., R.J. Reynolds Tobacco Company, R.J. Reynolds Tobacco International, Inc., och Japan Tobacco, Inc., skall ersätta rättegångskostnaderna.

3) Förbundsrepubliken Tyskland, Konungariket Spanien, Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Nederländerna, Republiken Portugal, Republiken Finland, Europaparlamentet och Europeiska unionens råd skall bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter