

HOTĂRÂREA CURȚII
DIN 11 NOIEMBRIE 1981

International Business Machines Corporation
împotriva Comisiei Comunităților Europene

„Concurență — anularea deciziei de deschidere a unei proceduri și a comunicării obiecțiilor”

Cauza 60/81

În cauza 60/81,

International Business Machines Corporation, Armonk, New York 10504, Statele Unite ale Americii, reprezentată de Jeremy Lever, Queen's Counsel, de la Baroul din Anglia și Țara Galilor, David Edward, Queen's Counsel, avocat în Baroul din Scoția, John Swift, Queen's Counsel, de la Baroul din Anglia și Țara Galilor, Christopher Bellamy și Nicholas Forwood, barristers de la Baroul din Anglia și Țara Galilor, precum și Andrew Soundy, de la Ashurst, Morris, Crisp & Co., Soliciter la Curtea Supremă a Angliei și Țării Galilor, cu domiciliul ales în Luxemburg la sediul societății International Business Machines of Belgium SA, 8, boulevard Royal,

reclamantă,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de John Temple Lang, consilier juridic, și Gôtz zur Hausen, membru al serviciului juridic, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg, la biroul lui Oreste Montalto, membru al Direcției juridice a Comisiei, clădirea Jean Monnet, Kirchberg,

pârâtă,

Memorex SA, chaussée de la Hulpe 178, 1170 Bruxelles, reprezentată de Ivo Van Bael și Jean-François Bellis, avocați în Baroul din Bruxelles, cu domiciliul ales în Luxemburg la cabinetul domnilor Elvinger și Hoss, 15, Côte d'Eich,

intervenientă,

având ca obiect anularea deciziei de deschidere a unei proceduri în domeniul concurenței și a comunicării obiecțiilor,

CURTEA,

compusă din domnii J. Mertens de Wilmars, președinte, G. Bosco și A. Touffait, președinți de cameră, Mackenzie Stuart, T. Koopmans, U. Everling și F. Grévisse, judecători,

avocat general: domnul Sir Gordon Slynn,
grefier: domnul A. Van Houtte,

* Limba de procedură: engleza.

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea depusă la grefa Curții la 18 martie 1981, societatea International Business Machines Corporation (IBM), cu sediul social în Armonk, New York, Statele Unite ale Americii, a introdus, în temeiul articolului 173 al doilea paragraf din Tratatul CEE, o acțiune în anularea actului sau actelor Comisiei comunicate societății IBM prin scrisoarea din 19 decembrie 1980, acte prin care s-a deschis o procedură împotriva societății IBM în temeiul articolului 3 din Regulamentul nr. 17 al Consiliului din 6 februarie 1962, primul regulament de punere în aplicare a articolelor 85 și 86 din tratat (JO p. 205), și prin care s-a notificat societății IBM comunicarea obiecțiilor, sau în anularea comunicării obiecțiilor propriu-zise.

2 Această scrisoare, semnată de către directorul general pentru concurență din cadrul Comisiei, a fost adresată societății IBM în urma unei investigații desfășurate pe parcursul mai multor ani de către serviciile Comisiei cu privire la anumite practici comerciale ale IBM și ale filialelor sale pentru a stabili dacă aceste practici constituie sau nu un abuz de poziție dominantă pe piața relevantă în sensul articolului 86 din Tratatul CEE. Prin această scrisoare, Comisia a informat IBM că a inițiat împotriva societății o procedură în temeiul articolului 3 din Regulamentul nr. 17 al Consiliului și că urma să adopte o decizie privind încălcările articolului 86. Prin aceeași scrisoare, IBM a primit comunicarea obiecțiilor în temeiul articolului 2 din Regulamentul nr. 99/63 al Comisiei din 25 iulie 1963 privind audierile prevăzute la articolul 19 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 17 al Consiliului (JO p. 2269). Directorul general pentru concurență i-a solicitat să răspundă în scris în termenul stabilit, cu precizarea că va avea ulterior posibilitatea să își exprime oral punctul de vedere cu ocazia unei audieri.

3 Considerând că actele care i-au fost comunicate prin scrisoarea din 19 decembrie 1980 erau atinse de diverse vicii, IBM a solicitat Comisiei să retragă comunicarea obiecțiilor și să oprească procedura. Întrucât Comisia nu a dat curs acestei cereri, IBM a introdus prezenta acțiune, prin care solicită anularea actelor în cauză.

4 În sprijinul acțiunii sale, IBM susține că actele atacate nu respectă cerințele minime stabilite pentru astfel de acte și că nu i-au permis societății IBM să se apere, din cauza conținutului defectuos al comunicării obiecțiilor, al insuficienței termenelor stabilite și al rezervei făcute de Comisie cu privire la formularea ulterioară a altor obiecții. De asemenea, IBM consideră că actele atacate constituie o exercitare ilegală a competențelor Comisiei întrucât nu au făcut obiectul unei decizii a tuturor membrilor Comisiei acționând pe principiul colegialității din moment ce nu există o delegare corespunzătoare de atribuții și, în mod legal, nici nu poate exista așa ceva, în orice caz în absența unei publicări sau notificări corespunzătoare. IBM susține că actele atacate încalcă practicile de „curtoazie” (comity) și non-ingerință din dreptul internațional, reguli pe care Comisia ar fi trebuit să le ia în considerare înainte de a adopta actele atacate, întrucât comportamentul imputat societății IBM nu se află în sfera Comunității ci în Statele Unite ale Americii, unde a făcut de asemenea obiectul unor proceduri judiciare.

5 Comisia, susținută de intervenienta Memorex SA, a ridicat o excepție de inadmisibilitate împotriva acestei acțiuni în sensul articolului 91 alineatul (1) din Regulamentul de procedură. Curtea a hotărât să se pronunțe asupra excepției de inadmisibilitate fără a se angaja în dezbaterile fondului.

6 În sprijinul acestei obiecții, Comisia și intervenienta Memorex SA susțin că actele atacate constituie acte de procedură, care exprimă un punct de vedere al Comisiei, care poate fi

modificat de către aceasta, și care sunt pregătitoare în raport cu decizia finală ce urmează a fi adoptată de Comisie la finalul procedurii și, prin urmare, nu constituie decizii care pot face obiectul unei acțiuni în temeiul articolului 173 din Tratatul CEE.

7 IBM susține că inițierea unei proceduri și a unei comunicări a obiecțiilor constituie decizii în sensul articolului 173 din Tratatul CEE din cauza statutului lor juridic și a efectelor pe care le produc și că, prin urmare, aceste acte pot face obiectul unei acțiuni.

8 În temeiul articolului 173 din tratat, o acțiune în anulare poate fi inițiată împotriva actelor Consiliului și ale Comisiei, altele decât recomandările sau avizele. Această acțiune urmărește să asigure, în conformitate cu dispozițiile articolului 164, respectarea dreptului în interpretarea și aplicarea prezentului tratat, deci ar fi contrar acestui obiectiv să se interpreteze în sens restrictiv condițiile de admisibilitate a acțiunii prin limitarea domeniului său de aplicare numai la tipurile de acte prevăzute la articolul 189.

9 Pentru a stabili dacă măsurile atacate constituie acte în sensul articolului 173, este necesar, prin urmare, să se analizeze substanța acestora. În conformitate cu jurisprudența constantă a Curții, constituie acte sau decizii care pot face obiectul unei acțiuni în anulare în sensul articolului 173 măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, prin modificarea într-un mod specific a statutului juridic al acestuia. Pe de altă parte, forma în care sunt adoptate actele sau deciziile este, în principiu, irelevantă în ceea ce privește posibilitatea de a le ataca printr-o acțiune în anulare.

10 Atunci când este vorba despre acte sau decizii care sunt elaborate în mai multe etape, în special la finalul unei proceduri interne, rezultă tot din jurisprudența constantă că, în principiu, nu constituie un act atacabil decât măsurile care stabilesc definitiv poziția Comisiei sau a Consiliului la finalul procedurii respective, excepție făcând măsurile intermediare al căror obiectiv este de a pregăti decizia finală.

11 Alta ar fi situația dacă actele sau deciziile adoptate în cursul procedurii pregătitoare ar întruni criteriile juridice descrise anterior și, totodată, ar constitui ultima etapă a unei proceduri speciale diferite de cea care trebuie să permită Comisiei sau Consiliului să se pronunțe cu privire la fond.

12 Pe de altă parte, trebuie remarcat faptul că, deși măsurile de natură pur pregătitoare nu pot ca atare să facă obiectul unei acțiuni în anulare, eventualele ilegalități ale acestora pot fi invocate în sprijinul acțiunii intentate împotriva actului definitiv în cadrul căruia ele constituie doar o etapă pregătitoare.

13 Statutul juridic și efectele inițierii unei proceduri administrative în temeiul dispozițiilor Regulamentului nr. 17 și ale unei comunicări a obiecțiilor astfel cum prevede articolul 2 din Regulamentul nr. 99/63 trebuie apreciate în lumina rolului acestor acte în cadrul procedurii administrative a Comisiei în domeniul concurenței, ale cărei norme specifice au fost stabilite prin regulamentele citate anterior.

14 Această procedură a fost concepută pentru a permite întreprinderilor în cauză să își facă punctul de vedere cunoscut și să-l prezinte Comisiei cât mai bine înainte ca acestea să adopte o decizie care să aducă atingere intereselor întreprinderilor. Aceasta urmărește să creeze, în beneficiul acestor întreprinderi, garanții procedurale și, astfel cum reiese din al 11-lea considerent din Regulamentul nr. 17, să consacre dreptul întreprinderilor de a fi audiate de către Comisie.

15 Pentru acest motiv, în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) din Regulamentul nr. 17 și pentru a garanta respectarea dreptului la apărare, este necesar să se asigure întreprinderii în cauză dreptul de a prezenta observații privind cercetarea judecătorească pe tema obiecțiilor pe care Comisia își propune să le rețină împotriva întreprinderii în decizia sa și, prin urmare, de a o informa cu privire la aceste obiecții prin documentul prevăzut la articolul 2 din Regulamentul nr. 99/63. Pentru același motiv, în scopul de a elimina orice îndoială posibilă cu privire la poziția procedurală a întreprinderii în cauză, inițierea unei proceduri în temeiul dispozițiilor menționate anterior este în mod clar marcată printr-un act care anunță intenția de a adopta o decizie.

16 Pentru a justifica admisibilitatea acțiunii sale, IBM a invocat un număr de efecte produse de inițierea unei proceduri și de comunicarea obiecțiilor.

17 Unele dintre aceste efecte nu depășesc efectele specifice unui act de procedură și nu aduc atingere, în afară de poziția procedurală, poziției juridice a întreprinderii în cauză. Astfel este cazul, în special, al întreruperii prescripției, determinată atât de inițierea unei proceduri cât și de comunicarea obiecțiilor în temeiul Regulamentului nr. 2988/74 al Consiliului din 26 noiembrie 1974 privind termenele de prescripție a acțiunilor și a aplicării sancțiunilor conform normelor Comunității Economice Europene privind transporturile și concurența (JO L 319, p. 1). La fel se întâmplă și ca urmare a faptului că aceste acte constituie etape necesare pe care Comisia trebuie să le îndeplinească, în temeiul dispozițiilor Regulamentului nr. 17, înainte de a putea aplica întreprinderii în cauză o amendă sau o penalitate cu titlu cominatoriu, precum și a faptului că aceste acte creează, pentru întreprinderea în cauză, obligația de a se apăra în cadrul unei proceduri administrative.

18 Celelalte efecte invocate de IBM nu aduc atingere intereselor întreprinderii în cauză. Un astfel de efect este cel specific inițierii unei proceduri în temeiul articolului 9 alineatul (3) din Regulamentul nr. 17, acela de a determina competențele autorităților statelor membre, efect care, pe de altă parte, nu s-a putut concretiza în cazul de față în absența unei proceduri naționale și care constă în fond în protejarea întreprinderii în cauză împotriva unor acțiuni de urmărire paralele intentate de către autoritățile statelor membre. Un alt exemplu este efectul recunoscut comunicării obiecțiilor de a cristaliza poziția Comisiei, acest efect constând în fond în a împiedica Comisia, în conformitate cu articolul 4 din Regulamentul nr. 99/63, să rețină în decizia sa, în absența unei noi comunicări a obiecțiilor, alte obiecții decât cele în privința cărora întreprinderea în cauză a avut posibilitatea de a-și face cunoscut punctul de vedere, fără să interzică însă Comisiei să renunțe la obiecții și să își modifice poziția în favoarea întreprinderii.

19 O comunicare a obiecțiilor nu creează, pentru întreprinderea în cauză, obligația de a-și modifica sau reconsidera practicile comerciale, și nici nu are efectul de a o priva de protecția împotriva amenzilor de care a beneficiat anterior, așa cum este cazul comunicării prin care Comisia informează o întreprindere, în temeiul articolului 15 alineatul (6) din Regulamentul nr. 17, cu privire la rezultatul examinării preliminare a unui acord notificat de întreprinderea în cauză. Deși o comunicare a obiecțiilor poate avea ca efect să arate întreprinderii în cauză că riscă să i se aplice o amendă de către Comisie, acesta constituie pur și simplu o consecință de fapt, nicidecum un efect juridic pe care comunicarea obiecțiilor urmărește să îl producă.

20 O acțiune în anulare împotriva inițierii unei proceduri și împotriva comunicării obiecțiilor ar putea obliga Curtea să dea o interpretare privind unele probleme pe care Comisia nu a avut încă posibilitatea să se pronunțe și ar avea drept consecință anticiparea dezbaterilor pe fond și o confuzie între diferitele etape ale procedurilor administrative și judiciare. Prin urmare, este incompatibil cu sistemul repartizării competențelor între Comisie și Curte și între căile de

acțiune, prevăzute de tratat, precum și cu cerințele privind buna administrare a justiției și cu desfășurarea corectă a procedurii administrative a Comisiei.

21 Din cele menționate anterior rezultă că nici inițierea unei proceduri, nici comunicarea obiecțiilor nu pot fi considerate, prin statutul și efectele lor juridice, decizii în sensul articolului 173 din Tratatul CEE, împotriva cărora se poate intenta o acțiune în anulare. În cadrul procedurii administrative prevăzută de Regulamentele nr. 17 și nr. 99/63, acestea constituie acte de procedură, pregătitoare pentru decizia care constituie ultima etapă.

22 Pentru a justifica admisibilitatea acțiunii sale, IBM a invocat de asemenea împrejurările excepționale ale speței, precum și statutul și efectele argumentelor pe care le-a invocat pe fond, susținând că o cale de atac jurisdicțională într-o etapă preliminară trebuie să fie accesibilă atât în temeiul principiilor de drept internațional în domeniu, cât și în temeiul principiilor generale care decurg din drepturile statelor membre. Prezenta acțiune are ca obiect să demonstreze că procedura administrativă a fost în totalitate ilegală de la început în temeiul normelor de drept comunitar și de drept internațional referitoare în special la competența de a iniția astfel de proceduri. O continuare a acestei proceduri administrative ar fi ilegală, iar posibilitatea de a obține ulterior o anulare a deciziei finale nu este suficientă pentru a garanta societății IBM o protecție juridică eficientă.

23 Nu este necesar, în această cauză, să se pronunțe cu privire la întrebarea dacă, în împrejurări excepționale, atunci când este vorba despre măsuri lipsite de orice formă de legalitate, o cale de atac jurisdicțională într-o etapă preliminară, astfel cum este înțeleasă de IBM, poate fi considerată compatibilă cu sistemul căilor de acțiune prevăzut de tratat, întrucât împrejurările excepționale invocate în acest caz de reclamantă nu justifică, în niciun fel, admisibilitatea unei astfel de acțiuni.

24 Pe de altă parte, în acest caz, nu este necesar, pentru a garanta societății IBM o protecție juridică eficientă, ca actele atacate să poată face obiectul unei acțiuni în etapa respectivă. În cazul în care, în conformitate cu procedura administrativă, și după examinarea observațiilor pe care IBM le poate prezenta în cadrul acesteia, Comisia trebuie să adopte o decizie care aduce atingere intereselor societății IBM, această decizie poate face, în temeiul articolului 173 din Tratatul CEE, obiectul unei căi de atac jurisdicționale în cadrul căreia ar fi indicat ca IBM să invoce argumente utile. Va fi de competența Curții să aprecieze dacă s-au comis ilegalități în cursul procedurii administrative și dacă acestea sunt de natură să aducă atingere legalității deciziei adoptate de Comisie la finalul procedurii administrative.

25 Prin urmare, acțiunea trebuie să fie respinsă ca inadmisibilă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

26 În conformitate cu articolul 69 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată la plata cheltuielilor de judecată, în cazul în care s-a solicitat acest lucru de partea care a câștigat. Întrucât IBM a căzut în pretenții, aceasta trebuie obligată la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a cheltuielilor intervenientei Memorex SA. Trebuie incluse în aceste cheltuieli, pe lângă cele determinate de procedura în acțiunea principală, și cheltuielile determinate de cererea societății IBM privind măsurile provizorii, rezervate prin Ordonanța din 7 iulie 1981 președintelui Curții, precum și cheltuielile determinate de cererea societății IBM privind ordinul de a comunica anumite precizări și documente referitoare la inițierea procedurii de către Comisie, cerere care a rămas fără obiect ca urmare a respingerii acțiunii în acțiunea principală.

Pentru aceste motive,

CURTEA

declară și hotărăște:

1. Respinge acțiunea ca inadmisibilă.

2. Obligă reclamanta la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a cheltuielilor intervenientei Memorex SA, precum și a cheltuielilor determinate de cererile societății IBM privind măsurile provizorii și privind ordinul de a comunica anumite precizări și documente referitoare la inițierea procedurii de către Comisie.

Mertens de Wilmars
Mackenzie Stuart

Bosco
Koopmans

Touffait
Everling Grévisse

Pronunțată în ședință publică la Luxemburg, 11 noiembrie 1981.

Grefier
A. Van Houtte

Președinte
J. Mertens de Wilmars