

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a doua)
18 decembrie 1992*

Cimenteries GBR SA și alții
împotriva
Comisiei Comunităților Europene

„Concurență – Comunicare privind obiecțiunile – Acces la dosar – Admisibilitate”

Cauzele conexe T-10/92, T-11/92, T-12/92 și T-15/92

În cauzele conexe T-10/92,

Cimenteries CBR SA, societate de naționalitate belgiană, cu sediul social în Bruxelles (Belgia), reprezentată de către Michel Waelbroeck, Alexandre Vandencastele și Denis Waelbroeck, avocați în Baroul din Bruxelles, cu domiciliul ales în Luxemburg la cabinetul lui Ernst Arendt, 8-10, Rue Mathias Hardt,

T-11/92,

Blue Circle Industries plc, societate de naționalitate engleză, cu sediul social în Londra (Regatul Unit), reprezentată de domnul Paul Lasok și de doamna Vivien Rose, *Barristers*, membri ai Baroului Angliei și Țării Galilor, și de domnul Graham Child, *Solicitor of the Supreme Court*, cu domiciliul ales în Luxemburg la cabinetul Elvinger & Hoss, 15, Côte d'Eich,

T-12/92,

Syndicat National des Fabricants de Ciments et de Chaux, asociație de naționalitate franceză, cu sediul social în Paris (Franța), reprezentată de către Edouard Didier și Jean-Claude Rivalland, avocați în Baroul din Paris, cu domiciliul ales în Luxemburg la cabinetul lui Marc Loesch, 8, Rue Sainte Zithe,

și T-15/92,

Fédération de l'Industrie Cimentière ASBL, asociație de naționalitate belgiană, cu sediul social în Bruxelles (Belgia), reprezentată de către Hans van Houtte și Onno W. Brouwer, avocați în Baroul din Bruxelles, cu domiciliul ales în Luxemburg la cabinetul lui Marc Loesch, 8, Rue Zithe,

reclamante,

împotriva

Comisiei Comunităților Europene, reprezentată de domnul Julian Currall, membru al Serviciului Juridic, în calitate de agent, cu domiciliul ales în Luxemburg la biroul domnului Roberto Hayder, reprezentant al Serviciului Juridic, Centre Wagner, Kirchberg,

* Limbi de procedură: în cauzele T-10/92, T-12/92 și T-15/92: franceza; în cauza T-11/92: engleza.

pârâtă,

având ca obiect anularea uneia sau mai multor decizii incluse în diferite scrisori trimise de Comisie reclamantelor în cazurile IV/27.997—CPMA și IV/33.126 și IV/33.322—Ciment, prin care li se refuză accesul complet la dosar și comunicarea tuturor obiecțiilor,

TRIBUNALUL DE PRIMĂ INSTANȚĂ AL COMUNITĂȚILOR EUROPENE (Camera a doua),

compus din domnii J. L. Cruz Vilaça, președinte, D. P. M. Barrington, J. Biancarelli, A. Saggio și A. Kalogeropoulos, judecători,

grefier: domnul H. Jung

având în vedere procedura scrisă și în urma procedurii orale din 24 noiembrie 1992,

pronunță prezenta

Hotărâre

Faptele aflate la originea litigiului

1 La 25 aprilie 1989, Comisia, acționând din oficiu, a efectuat o serie de verificări la birourile a aproximativ zece întreprinderi sau asociații de întreprinderi din mai multe state membre, în cadrul unei anchete privind existența unor acorduri sau practici concertate în industria europeană a cimentului. Alte întreprinderi sau asociații de întreprinderi au făcut, de asemenea, obiectul unor verificări în zilele și săptămânile următoare.

2 În baza documentelor obținute în cursul acestor verificări, precum și a informațiilor comunicate, în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 17 al Consiliului din 6 februarie 1962, primul regulament de punere în aplicare a articolelor 85 și 86 din tratat (JO 1962, 13, p. 204; ediție specială în limba română: capitol 08 volum 01, p. 3; denumit în continuare „Regulamentul nr. 17”), de către întreprinderile și asociațiile de întreprinderi în cauză, Comisia a concluzionat că există probabil un sistem de acorduri sau de practici concertate, atât pe plan internațional, cât și pe plan național, între producătorii europeni de ciment, sprijiniți de anumite asociații profesionale naționale și internaționale. În mod esențial, scopul acestui sistem îl reprezintă împărțirea piețelor statelor membre, menținerea unei compartimentări între aceste piețe și limitarea importurilor, indiferent dacă acestea provin din alte state membre sau din țări terțe.

3 În acest context, Comisia a decis inițierea procedurilor de constatare a unei încălcări a articolului 85 alineatul (1) din Tratatul CEE (cazurile IV/27.997—CPMA, IV/33.126 și IV/33.322—Ciment) împotriva unui grup de 76 de întreprinderi sau asociații de întreprinderi din industria cimentului, printre care se numără și reclamantele. În cadrul acestor proceduri, Comisia a trimis, în cursul lunii noiembrie 1991, o comunicare privind obiecțiunile (denumită în continuare „CO”) tuturor acestor întreprinderi sau asociații de întreprinderi, imputându-le încălcări ale articolului 85 alineatul (1) din Tratatul CEE și informându-le de faptul că exista riscul de a li se aplica amenzi.

4 În CO, Comisia distinge, în principiu, două categorii de obiecțiuni privind, respectiv, comportamente pe plan internațional și pe plan național. O primă categorie de obiecțiuni

vizează reuniunile care ar fi avut loc în cadrul Cembureau, asociație europeană care grupează diferitele federații naționale, precum și aplicarea unui anumit număr de acțiuni care ar fi fost adoptate în cursul acestor reuniuni. O a doua categorie de obiecțiuni vizează acțiuni care au ca obiect împărțirea piețelor naționale doar între producătorii statului membru în cauză și limitarea importurilor.

5 CO este împărțită în două părți, fiecare dintre acestea împărțindu-se la rândul ei în mai multe capitole. Prima parte, intitulată „Fapte”, include nouă capitole. Primele două capitole privesc „Piața cimentului” și „Organizațiile internaționale ale cimentului”, în timp ce alte șapte capitole corespund analizei practicilor evidențiate pe piețele naționale individuale. A doua parte, intitulată „Aprecieri juridică” este, în ceea ce o privește, împărțită în trei secțiuni, dintre care prima, referitoare la aplicabilitatea articolului 85 alineatul (1) din Tratatul CEE în privința faptelor în litigiu, conține zece capitole. Primele trei capitole vizează acordurile și practicile descrise în capitolul 2 din prima parte („Organizațiile internaționale ale cimentului”), în timp ce celelalte șapte capitole se referă la acordurile și practicile descrise în fiecare dintre capitolele primei părți consacrate examinării piețelor naționale. Celelalte două secțiuni vizează, respectiv, neaplicabilitatea articolului 85 alineatul (3) din Tratatul CEE și aplicabilitatea articolului 15 alineatul (2) din Regulamentul nr. 17.

6 Chiar dacă este vorba de un singur document, textul CO nu a fost comunicat integral fiecăreia dintre cele 76 întreprinderi și asociații de întreprinderi în cauză. De fapt, doar capitolele referitoare la comportamentele pe plan internațional (capitolele 1, 2, 10, 11 și 12) și secțiunile B și C din a doua parte a CO au fost comunicate tuturor întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi în cauză. Capitolele referitoare la comportamentele pe plan național (capitolele 3-9 și 13-19) au fost comunicate doar întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi stabilite în statul membru în cauză. În afară de capitolele care le vizează, destinatarii CO au primit un rezumat complet al CO, precum și o listă a tuturor documentelor din dosar, cu menționarea celor la care aveau acces.

7 După ce au primit CO și lista documentelor la care au avut acces, un anumit număr de întreprinderi și asociații de întreprinderi, printre care se numără și reclamantele, au cerut Comisiei să le comunice capitolele care au fost trimise fiecăruia dintre ceilalți destinatari ai CO și care lor nu le-au fost trimise. De asemenea, acestea au solicitat Comisiei să li se acorde acces la întregul dosar, cu excepția documentelor interne sau confidentiale. Ca răspuns la aceste cereri, Comisia a informat în special reclamantele, prin diferitele scrisori pe care le-a trimis acestora în cursul lunilor decembrie 1991 și ianuarie și februarie 1992, că aceasta refuza să le trimită capitolele din CO adresate fiecăruia dintre ceilalți destinatari, precum și să le acorde acces la documentele incluse în dosar, altele decât cele pe care avuseseră deja posibilitatea de a le consulta. Invocând conexitatea dintre cele două proceduri, Fédération de l'Industrie Cimentière (denumită în continuare „FIC”) a solicitat Comisiei, de asemenea, să i se permită să răspundă simultan la CO care îi fusese deja trimisă și la cea pe care Comisia intenționa să i-o trimită cu privire la acordul „Cement en Beton Stichting” (denumit în continuare „acordul CBS”), notificat la 14 ianuarie 1975. Prin scrisorile din 27 ianuarie și 12 februarie 1992, Comisia a informat reclamanta că procedura în curs nu avea legătură cu acordul CBS. Prin urmare, aceasta a respins cererile FIC având ca obiect, pe de o parte, conexarea procedurii referitoare la acordul CBS și a procedurii care stă la originea prezentului litigiu și, pe de altă parte, prorogarea termenului alocat pentru a răspunde la CO.

Procedura

8 În aceste circumstanțe, prin cererile depuse la grefa Tribunalului la 12, 14 și, respectiv, 17 februarie 1992, reclamantele Cimenteries CBR SA (denumită în continuare „CBR”), Blue

Circle Industries plc (denumită în continuare „Blue Circle”), Syndicat National des Fabricants de Ciments et de Chaux (denumit în continuare „SNFCC”) și FIC au introdus prezentele acțiuni de anulare a deciziilor incluse în scrisorile Comisiei menționate anterior. O a cincea acțiune având același obiect, introdusă de Eerste Nederlandse Cement-Industrie NV și de Vereniging Nederlandse Cementindustrie, a fost scoasă de pe rol prin Ordonanța Tribunalului (Camera a doua) din 14 septembrie 1992 ca urmare a renunțării reclamantelor.

9 În paralel cu acțiunile acestora, reclamantele au introdus cereri privind măsuri provizorii, în conformitate cu articolele 185 și 186 din Tratatul CEE și articolul 105 alineatul (2) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, pentru suspendarea procedurii inițiate de Comisie până la pronunțarea hotărârii Tribunalului cu privire la fond. Prin Ordonanța din 23 martie 1992, președintele Tribunalului a respins cererile de măsuri provizorii, prorogând termenul alocat reclamantelor pentru a răspunde la CO până vineri, 27 martie 1992 sau, în măsura în care reclamantele se conformează condițiilor stabilite de Comisie cu privire la numărul copiilor care trebuie depuse, până marți, 31 martie 1992.

10 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul a hotărât să inițieze procedura orală fără a dispune măsuri de cercetare judecătorească prealabile și să informeze părțile despre limitarea ședinței la chestiunea admisibilității acțiunilor. După ce părțile au fost invitate să își prezinte observațiile, Tribunalul (Camera a doua) a ordonat, la 11 noiembrie 1992, conexarea cauzelor T-10/92, T-11/92, T-12/92 și T-15/92, pentru buna desfășurare a procedurii orale și pronunțarea hotărârii.

11 În cadrul ședinței din 24 noiembrie 1992, au fost ascultate susținerile orale ale părților și răspunsurile acestora la întrebările Tribunalului cu privire la admisibilitatea prezentelor acțiuni. La sfârșitul ședinței, președintele a pronunțat închiderea procedurii orale.

Concluziile părților

12 În cauza T-10/92, CBR solicită Tribunalului:

— să declare acțiunea admisibilă și întemeiată;

— să anuleze Decizia Comisiei din 15 ianuarie 1992, prin care i se refuza comunicarea integrală a CO și accesul complet la dosar, pe care aceasta le-a solicitat în vederea exercitării efective a dreptului său la apărare împotriva CO trimise de Comisie în cazurile IV/33.126 și IV/33.322—Ciment, precum și IV/27.997—CPMA;

— să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

13 În cauza T-11/92, Blue Circle solicită Tribunalului:

— să anuleze decizia sau deciziile Comisiei prin care aceasta i-a refuzat comunicarea integrală a CO, precum și accesul la toate documentele relevante din dosar și a stabilit termenul de răspuns la CO pentru 24 sau 28 februarie 1992;

— să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

14 În cauza T-12/92, SNFCC solicită Tribunalului:

— să constate încălcarea, de către Comisie, a dreptului la apărare al Sindicat prin refuzarea accesului la toate documentele accesibile din dosarul constituit de aceasta părților care nu aveau naționalitate franceză;

— să anuleze decizia Comisiei prin care i se refuza acest acces, astfel cum reiese acest lucru din scrisorile succesive din 23 și 27 decembrie 1991 și 10 ianuarie 1992;

— să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată și a costurilor justificate ulterior.

15 În cauza T-15/92, FIC solicită Tribunalului:

— să declare acțiunea admisibilă și întemeiată;

— în consecință, să anuleze deciziile Comisiei din 29 noiembrie 1991, din 27 ianuarie 1992 și 12 februarie 1992, prin care reclamantei i se refuză:

a) posibilitatea de a răspunde simultan la CO trimisă de Comisie în cazurile IV/27.997—CPMA, IV/33.126 și IV/33.322—Ciment, precum și la cea pe care Comisia intenționează să i-o trimită cu privire la acordul CBS, într-un termen rezonabil de cel puțin două luni;

b) trimiterea unei „explicații” clare și complete a obiecțiilor pe care le are Comisia în ceea ce o privește;

c) accesul la toate înscrisurile neconfidențiale din dosar, precum și

d) trimiterea anumitor capitole din CO;

— să oblige Comisia la plata cheltuielilor de judecată.

16 În ceea ce o privește, Comisia solicită Tribunalului:

— să respingă acțiunile ca inadmisibile;

— în subsidiar, în măsura în care acestea sunt considerate admisibile, să le respingă ca neîntemeiate;

— să acorde prioritate prezentelor cauze în temeiul articolului 55 alineatul (2) din Regulamentul de procedură;

— să oblige reclamantele la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a cheltuielilor aferente procedurii ordonanței președințiale.

Cu privire la admisibilitate

A — Argumentele părților

17 Fără a invoca în mod formal o excepție de inadmisibilitate, în sensul articolului 114 din Regulamentul de procedură, Comisia consideră că acțiunile sunt inadmisibile. Conform Comisiei, motivele acestei inadmisibilități diferă în funcție de concluziile prezentate în diferitele acțiuni. Astfel, concluziile privind obținerea comunicării integrale a CO și accesul la documentele referitoare la capitolele din CO care nu au fost trimise fiecăreia dintre reclamante ar fi în mod evident inadmisibile, ca urmare a faptului că acestea sunt îndreptate

împotriva CO înseși, în timp ce jurisprudența Curții exclude în mod clar o astfel de posibilitate (Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, Rec., p. 2639). De altfel, conform Comisiei, acest raționament ar fi fost pe deplin confirmat de ordonanța președințială pronunțată de Președintele Tribunalului de Primă Instanță la 23 martie 1992, citată anterior.

18 În ceea ce privește concluziile privind accesul la documentele referitoare la capitolele din CO trimise reclamantelor, Comisia, deși prezintă argumente cu privire la fond, ridică și chestiunea admisibilității acestora. Conform Comisiei, accesul la dosar reprezintă o etapă a procedurii administrative strâns legată de CO însăși, nereprezentând, în realitate, decât una dintre expresiile principiului general al respectării dreptului la apărare și, în special, a dreptului de a fi ascultat. În afara cazurilor excepționale, precum situația în care un act nu pare să fie legal, necomunicarea unuia sau mai multor documente, precum și întrebările referitoare la CO nu pot fi considerate decât în cadrul unei acțiuni împotriva deciziei prin care se stabilește încheierea procedurii administrative. Jurisprudența Curții (Hotărârea din 25 octombrie 1983, AEG/Comisia, 107/82, Rec., p. 3151) și a Tribunalului (Hotărârea din 10 martie 1992, SIV și alții/Comisia, T-68/89, T-77/89 și T-78/89, Rec., p. II-1403) confirmă această abordare.

19 De asemenea, Comisia exclude faptul că cea mai recentă jurisprudență a Curții, citată de unele dintre reclamante — și, în special, Hotărârea din 24 iunie 1986, AKZO Chemie/Comisia (53/85, Rec., p. 1965) — a modificat aprecierea corespunzătoare care trebuia arătată cererilor formulate de reclamante. În special, pârâta invocă faptul că nu se pot situa în același plan, pe de o parte, o CO și, pe de alta, o decizie privind transmiterea de informații confidențiale unor terți — care are un caracter final, în sensul că se pierde definitiv caracterul confidențial al unei informații cu ocazia comunicării sale către un terț — sau o decizie adoptată în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 17, care, spre deosebire de o CO, impune o obligație destinatarului său. În opinia Comisiei, reclamantele nu pot invoca nici jurisprudența Curții în cauza BEUC (Hotărârea din 28 noiembrie 1991, BEUC/Comisia, C-170/89, Rec., p. I-5709), deoarece, spre deosebire de întreprinderile destinate ale unei CO în materie de concurență, care au dreptul să conteste decizia finală, un terț reclamant în procedurile în materie de dumping nu are dreptul să introducă o acțiune în anulare împotriva deciziei finale.

20 În sfârșit, Comisia subliniază că, în orice caz, diferitele scrisori contestate în speță nu sunt acte care să poată genera acțiuni, în temeiul articolului 173 din Tratatul CEE, având în vedere că reprezintă simple scrisori ale serviciilor sale trimise într-o etapă pregătitoare a procedurii anterioară CO și care, în consecință, nu afectează în niciun fel situația juridică a reclamantelor.

21 La rândul lor, reclamantele consideră că situația în speță este complet diferită de cea în litigiu în cauza IBM (Hotărârea Curții din 11 noiembrie 1981, citată anterior) deoarece, spre deosebire de o CO, care reprezintă un act pregătitor și care exprimă un punct de vedere provizoriu, deciziile contestate în speță reprezintă acte prin care Comisia s-a pronunțat definitiv, ale căror efecte juridice sunt obligatorii pentru destinatari și le afectează interesele.

22 De asemenea, reclamantele subliniază faptul că Comisia a recunoscut deja, în interesul dreptului la apărare, admisibilitatea acțiunilor introduse împotriva deciziilor adoptate de Comisie în cadrul procedurii administrative prealabile — în ciuda faptului că o acțiune împotriva unei decizii ulterioare de constatare a încălcării tratatului era posibilă (Hotărârea din 24 iunie 1986, AKZO Chemie/Comisia, citată anterior; Hotărârea din 18 octombrie 1989, Orkem/Comisia, 374/87, Rec., p. 3283 și Hotărârea din 28 noiembrie 1991, BEUC/Comisia,

citată anterior) — având în vedere că astfel de decizii modifică situația juridică a reclamantelor și au un caracter definitiv, precum în speță.

23 În special, CBR consideră că, deoarece accesul complet la dosar trebuie să includă nu doar accesul la toate documentele neconfidențiale, ci și — în mod prioritar — accesul la toate capitolele CO, orice încercare de separare a acestor două aspecte ale acțiunii este artificială și, prin urmare, trebuie respinsă. De asemenea, aceasta invocă faptul că, spre deosebire de cauza IBM, în care procedura judiciară viza apărarea interesului reclamantei de a nu trebui să se apere în cadrul unei proceduri administrative pe care o considera complet ilegală, CBR dorește, în speță, să acorde un efect deplin procedurii administrative prin păstrarea unui caracter contradictoriu pe care doar accesul la dosar și accesul integral la CO îl pot garanta. De asemenea, reclamanta se întreabă cu privire la interesul pe care îl are Comisia în a se opune admisibilității prezentelor acțiuni, având în vedere că o anulare ulterioară a deciziilor pe care va trebui să le ia la finalul procedurii administrative o va obliga să reia această procedură și să acorde întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi în cauză posibilitatea de a-și exprima punctul de vedere cu privire la obiecțiunile reținute împotriva acestora, în lumina noilor elemente, la care acestea ar fi trebuit să aibă acces de la început.

24 Blue Circle consideră, ca și CBR și FIC, că, contrar interpretării acordate de Comisie Hotărârii Curții din 28 noiembrie 1991, BEUC/Comisia, citată anterior, acțiunea BEUC a fost declarată admisibilă, în ciuda faptului că această asociație nu avea dreptul de a contesta decizia finală a Comisiei și nu, astfel cum a susținut Comisia, deoarece nu i-a fost recunoscut acest drept. De asemenea, Blue Circle consideră că posibilitatea contestării deciziei definitive a Comisiei nu reprezintă o protecție suficientă a drepturilor sale, care să poată înlocui prezenta acțiune, având în vedere că întârzierea controlului jurisdicțional până în stadiul deciziei definitive adoptate de Comisie, în temeiul articolului 85 din tratat, ar aduce atingere dreptului acesteia conform căruia o astfel de decizie se bazează pe o evaluare corectă a probelor disponibile.

25 SNFCC subliniază că, spre deosebire de CO, care reprezintă o măsură pregătitoare, accesul la dosar reprezintă în sine o procedură specială, diferită, în cadrul procedurii administrative de constatare a încălcării articolelor 85 sau 86 din tratat. Refuzarea accesului la dosar cauzează, conform reclamantei, două prejudicii: primul, imediat, care afectează situația juridică a destinatarului încă din stadiul procedurii administrative contradictorii; celălalt, potențial, care se va putea concretiza, după caz, în decizia finală de sancționare, adoptată de Comisie.

26 În ceea ce o privește, FIC precizează că, în ordonanța președințială emisă de președintele Tribunalului, Comisia nu putea identifica confirmarea temeiniciei argumentelor sale cu privire la admisibilitatea acțiunii în anulare, în măsura în care ține de jurisprudența constantă faptul că examinarea efectuată de judecătorul procedurii ordonanței președințiale este provizorie și nu obligă Tribunalul în ceea ce privește fondul litigiului. De asemenea, aceasta consideră că deciziile contestate modifică semnificativ situația sa juridică, având în vedere că acestea stabilesc definitiv modul în care dreptul la apărare poate fi exercitat și că aduc atingere, în prezent, fondului și exercitării utile a acestui drept.

27 În cursul ședinței, reclamantele au invocat, de asemenea, în sprijinul concluziilor lor referitoare la admisibilitatea prezentelor acțiuni, două hotărâri ale Curții în materie de ajutoare de stat (Hotărârea din 30 iunie 1992, Spania/Comisia, C-312/90, Rec., p. I-4117 și Hotărârea Italia/Comisia, C-47/91, Rec., p. I-4145), în care aceasta a declarat ca admisibile acțiunile introduse împotriva actelor pregătitoare, și anume împotriva scrisorilor de inițiere a procedurii prevăzute la articolul 93 alineatul (2) din tratat.

B — Aprecierea Tribunalului

28 Pentru a se pronunța cu privire la admisibilitatea prezentelor acțiuni, trebuie reamintit, cu titlu introductiv, că măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, prin modificarea într-un mod specific a statutului juridic al acestuia, reprezintă acte sau decizii care pot face obiectul unei acțiuni în anulare, în sensul articolului 173 din Tratatul CEE. În această privință, este necesar să se observe faptul că, atunci când este vorba despre acte sau decizii care sunt elaborate în mai multe etape, nu constituie acte atacabile, în principiu, decât măsurile care stabilesc definitiv poziția instituției la finalul procedurii respective, excepție făcând măsurile intermediare al căror obiectiv este de a pregăti decizia finală (a se vedea Hotărârea Curții din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, citată anterior, punctul 8 și următoarele și Hotărârea Tribunalului din 10 iulie 1990, Automec/Comisia, punctul 42, cauza T-64/89, Rec., p. II-367).

29 În speță, este necesar să se constate faptul că reclamantele îi reproșează Comisiei, în esență, nerespectarea dreptului acestora la apărare prin faptul că aceasta a refuzat, pe de o parte, să le comunice toate capitolele CO și, pe de altă parte, să le permită accesul la toate documentele care fac parte din dosar - sub rezerva secretului de afaceri, la documente interne ale Comisiei și la alte informații confidențiale. De asemenea, în ceea ce o privește, FIC reproșează Comisiei faptul că nu a precizat în mod clar obiecțiunile reținute împotriva sa și că nu i-a dat posibilitatea să răspundă simultan la CO care stă la baza prezentului litigiu și la cea pe care Comisia ar intenționa să i-o trimită ulterior, cu privire la acordul CBS.

30 În ceea ce privește obiecțiile reclamantei cu privire la accesul la dosar, trebuie de asemenea să se observe faptul că, din înscrisurile prezentate în fața Tribunalului, precum și din explicațiile orale ale părților, rezultă că două tipuri de documente obținute de Comisie în cursul anchetei nu au fost accesibile fiecăruia dintre destinatarii CO. Pe de o parte, este vorba de documente referitoare la capitolele din CO privind fiecare dintre piețele naționale, comunicate doar întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi care au fost destinatarii capitolelor corespunzătoare din CO. Pe de altă parte, este vorba de anumite documente care, deși se referă la obiecțiunile comunicate, sunt, conform Comisiei, sub incidența secretului profesional, astfel cum se prevede la articolul 20 din Regulamentul nr. 17, în măsura în care acestea au fost obținute în exercitarea competențelor de investigație conferite Comisiei de Regulamentul nr. 17 și nu au fost reținute împotriva întreprinderii sau asociației de întreprinderi destinate a obiecțiilor.

31 În speță, Tribunalul trebuie să verifice dacă măsurile contestate de reclamante modifică în mod specific situația juridică a acestora. Pentru a face acest lucru, este necesar să se stabilească dacă actele contestate sunt de natură să producă, în sine, efecte juridice care să poată afecta interesele reclamantelor sau dacă, din contră, acestea constituie doar măsuri pregătitoare a căror ilegalitate ar putea fi invocată în cadrul unei acțiuni împotriva deciziilor finale ale Comisiei, asigurând în continuare o protecție suficientă (Hotărârea din 24 iunie 1986, AKZO Chemie/Comisia, citată anterior, punctul 19).

32 Tribunalul precizează că, în speță, toate reclamantele au primit o CO și Comisia le-a stabilit un termen pentru prezentarea observațiilor acestora, în conformitate cu dispozițiile articolului 2 alineatele (1) și (4) din Regulamentul nr. 99/63/CEE al Comisiei din 25 iulie 1963 privind audierile prevăzute la articolul 19 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 17 al Consiliului (JO 1963, 127, p. 2269, denumit în continuare „Regulamentul nr. 99/63”).

33 În această privință, Tribunalul reamintește că CO trebuie să specifice, în mod clar, faptele pe care se bazează Comisia, precum și clasificarea juridică ce le-a fost dată (Hotărârea Curții

din 3 iulie 1991, AKZO Chemie/Comisia, punctul 29, C-62/86, Rec., p. I-3359), Comisia putând, în temeiul articolului 4 din Regulamentul nr. 99/63, să rețină împotriva întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi destinate ale comunicării doar obiecțiunile cu privire la care acestea din urmă și-au putut exprima punctul de vedere.

34 Cu toate acestea, trebuie reamintit că „nici inițierea unei proceduri, nici comunicarea privind obiecțiunile, 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 prevăzute de Regulamentele nr. 17 și nr. 99/63, acestea constituie acte de procedură, pregătitoare pentru decizia care constituie ultima etapă” (Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, citată anterior, punctul 21).

35 Din cele de mai sus, rezultă faptul că această chestiune, ridicată de reclamanta FIC, pentru a se stabili dacă procedura aplicată în speță aduce atingere dreptului la apărare și, dacă în consecință, este ilegală, în sensul că, pe de o parte, Comisia nu ar fi precizat obiecțiunile invocate împotriva fiecăruia dintre destinatari și, pe de altă parte, și-ar fi rezervat dreptul de a comunica noi obiecțiuni în cadrul acordului CBS, va putea fi încă ridicată de FIC, fără a-i fi afectată protecția juridică, în cadrul unei acțiuni pe care, după caz, îl va introduce împotriva deciziei finale a Comisiei.

36 Pe de altă parte, trebuie să se sublinieze faptul că pronunțarea unei hotărâri, în stadiul actual al desfășurării procedurii administrative, cu privire la obiecțiunile reținute de Comisie împotriva fiecăruia dintre destinatarii CO, în timp ce procedura este încă în curs, aduce atingere posibilității Comisiei de a-și modifica poziția față de întreprinderile și asociațiile de întreprinderi în cauză, după examinarea observațiilor scrise și orale ale acestora ca răspuns la CO și anticipează, astfel, dezbaterile cu privire la fond (Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, citată anterior, punctele 18 și 20). Prin urmare, concluziile prezentate de FIC cu privire la acest punct sunt premature și trebuie respinse.

37 De asemenea, în ceea ce privește măsurile prin care Comisia a refuzat, pe de o parte, să comunice reclamantelor toate capitolele CO și, pe de altă parte, să le permită accesul la toate documentele care fac parte din dosar – inclusiv fragmentele din CO adresate altor întreprinderi și asociații de întreprinderi – Tribunalul consideră că trebuie analizat cadrul procedural în care sunt incluse măsurile.

38 În primul rând, în această privință, Tribunalul consideră că procedura privind accesul la dosar în cauzele privind concurența are ca obiect să le permită destinatarilor unei CO să examineze elementele de probă incluse în dosarul Comisiei, pentru ca aceștia să se poată pronunța în mod eficient cu privire la concluziile la care a ajuns Comisia, în CO, pe baza acestor elemente. Astfel, accesul la dosar se încadrează în garanțiile procedurale al căror scop îl reprezintă protejarea și, în special, asigurarea unei exercitări efective a dreptului de a fi ascultat, prevăzut la articolele 19 alineatele (1) și (2) din Regulamentul nr. 17 și articolul 2 din Regulamentul nr. 99/63. Rezultă astfel că dreptul de acces la dosarul întocmit de Comisie se justifică prin necesitatea de a le asigura întreprinderilor în cauză posibilitatea de a se apăra în mod eficient împotriva obiecțiunilor formulate împotriva lor în CO.

39 În al doilea rând, Tribunalul reamintește că respectarea dreptului la apărare în orice procedură care poate conduce la sancțiuni constituie un principiu fundamental al dreptului comunitar care trebuie respectat întotdeauna, chiar dacă este vorba de o procedură cu caracter administrativ. Respectarea efectivă a acestui principiu general presupune ca întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi în cauză să li se fi dat posibilitatea, în cursul procedurii administrative, să-și prezinte în mod util punctul de vedere privind realitatea și relevanța

faptelor, obiecțiunilor și circumstanțelor reținute de către Comisie (Hotărârea Curții din 13 februarie 1979, Hoffmann-La Roche/Comisia, punctele 9 și 11, cauza 85/76, Rec., p. 461).

40 De asemenea, trebuie să se evidențieze că, pentru punerea în aplicare a acestor principii, Comisia însăși, în cel de al *Doisprezecelea Raport privind politica în domeniul concurenței* (p. 40 și 41), s-a exprimat astfel: „Comisia acordă întreprinderilor implicate într-o procedură posibilitatea de a lua cunoștință de dosarul care le privește. Întreprinderile sunt informate cu privire la conținutul dosarului Comisiei prin atașarea la comunicarea privind obiecțiunile sau la scrisoarea de respingere a plângerii a unei liste cu toate documentele care compun dosarul, cu indicarea documentelor sau a părților din documente care le sunt accesibile. Întreprinderile sunt invitate să examineze la fața locului documentele accesibile. Dacă o întreprindere dorește să examineze numai anumite documente, Comisia îi poate transmite copii. Comisia consideră confidențiale, și, prin urmare, inaccesibile pentru o anumită întreprindere, următoarele documente: documentele sau părți din acestea care conțin secrete comerciale ale altor întreprinderi; documentele interne ale Comisiei, precum note, proiecte sau alte documente de lucru; orice alte informații confidențiale, cum sunt cele care permit identificarea autorilor plângerii care nu doresc să li se dezvăluie identitatea, precum și informațiile comunicate cu condiția respectării caracterului lor confidențial”. [traducere neoficială]

41 În Hotărârea din 17 decembrie 1991, Hercules/Comisia (cauza T-7/89, Rec., p. II-1711), Tribunalul a concluzionat că Comisia are „obligația de a permite întreprinderilor implicate într-o procedură în temeiul articolului 85 alineatul (1) din Tratatul CEE accesul la setul de documente incriminatoare sau dezincriminatoare pe care le-a reținut în cursul anchetei, cu excepția secretelor de afaceri ale altor întreprinderi, a documentelor interne ale Comisiei și a altor informații confidențiale”.

42 Din cele de mai sus, rezultă că, chiar dacă pot constitui o încălcare a dreptului la apărare, actele Comisiei prin care se refuză accesul la dosar produc, în principiu, doar efecte limitate specifice unui act pregător care este parte a unei proceduri administrative prealabile. Doar actele care afectează imediat și în mod ireversibil situația juridică a întreprinderilor în cauză ar putea justifica, înainte de încheierea procedurii administrative, admisibilitatea unei acțiuni în anulare.

43 Această concluzie nu poate fi contestată de argumentele prezentate de reclamante, care se bazează pe jurisprudența Curții în cauzele AKZO Chemie (Hotărârea din 24 iunie 1986, citată anterior) și BEUC (Hotărârea din 28 noiembrie 1991, citată anterior). De fapt, în ambele cazuri, era vorba despre decizii ale Comisiei referitoare la comunicarea anumitor documente unor terți. În consecință, deciziile contestate erau independente de decizia care trebuia luată la încheierea procedurii inițiate de Comisie și, prin aceasta, suficient de separabile de această decizie finală. În cauza AKZO Chemie, decizia prin care Comisia a considerat că anumite documente nu aveau un caracter confidențial și, prin urmare, puteau fi comunicate unui terț reclamant avea un caracter definitiv și nu avea legătură cu o decizie eventuală care urma să fie luată la încheierea procedurii inițiate în temeiul articolului 86 împotriva reclamantei. De fapt, astfel cum a susținut Curtea, acțiunea inițiată împotriva acestei ultime decizii nu poate garanta întreprinderii o protecție corespunzătoare a drepturilor sale, efectele ireversibile ale unei comunicări necorespunzătoare a unora dintre documentele sale unor terți neputând fi reparate prin anularea unei astfel de decizii. În cauza BEUC, accesul la dosar i-a fost refuzat unui terț la procedură. Având în vedere că procedura aplicată în speță în baza Regulamentului (CEE) nr. 2423/88 al Consiliului din 11 iulie 1988 privind protecția împotriva importurilor care fac obiectul unui dumping sau al unor subvenții din partea unor țări care nu sunt membre ale Comunității Economice Europene (JO L 209, p. 1) nu putea genera o decizie care să afecteze consumatorii sau organizații precum BEUC, o acțiune prin care i se refuza acesteia din urmă

accesul la dosarul neconfidențial al Comisiei aducea imediat atingere intereselor sale și, prin urmare, putea fi atacată doar în termenul de acțiune stabilit pentru introducerea unei acțiuni împotriva sa.

44 Această concluzie nu poate fi contestată nici de jurisprudența Curții referitoare, pe de o parte, la deciziile privind solicitări de informații sau cele privind verificări, adoptate de Comisie în temeiul articolului 11 alineatul (5) și, respectiv, al articolului 14 alineatul (3) din Regulamentul nr. 17 și, pe de altă parte, la scrisorile de inițiere a procedurii prevăzute la articolul 93 alineatul (2) din tratat în materie de ajutoare de stat.

45 În ceea ce privește, pe de o parte, deciziile privind solicitarea de informații sau privind efectuarea unor verificări, trebuie să se sublinieze că, pe lângă faptul că o acțiune împotriva acestor decizii este prevăzută expres de legislația aplicabilă, aceste acțiuni fac parte din procedura de anchetă prealabilă, care nu este de natură contradictorie și se diferențiază de cea care, ca urmare a trimiterii unei CO, trebuie să permită Comisiei adoptarea unei decizii de constatare a unei încălcări a normelor privind concurența din tratat (a se vedea Hotărârea din 18 octombrie 1989, Orkem/Comisia, citată anterior, punctele 20-25).

46 În ceea ce privește, pe de o parte, scrisorile de inițiere a procedurii prevăzute la articolul 93 alineatul (2) din tratat, este necesar să se observe că, în Hotărârea din 30 iunie 1992 Spania/Comisia și Hotărârea Italia/Comisia, citate anterior, Comisia a considerat că, în circumstanțele specifice spețelor, decizia de inițiere a procedurii implica o alegere cu privire la clasificarea ajutorului și a regulamentului de procedură aferent și genera astfel efecte juridice definitive, constând în special în suspendarea acordării ajutorului propus. De fapt, Curtea a considerat că nicio decizie ulterioară a Comisiei privind constatarea compatibilității ajutorului cu tratatul, nici posibilitatea unei căi de atac împotriva unei decizii a Comisiei privind constatarea incompatibilității acestuia nu permiteau anularea consecințelor ireversibile ale întârzierii acordării ajutorului.

47 Spre deosebire de situațiile menționate anterior, eventuala încălcare a dreptului destinatarilor unei CO de a-și exprima în mod util punctul de vedere cu privire la obiecțiunile reținute de Comisie, precum și cu privire la probele destinate să demonstreze obiecțiunile poate produce efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi în cauză doar atunci când Comisia a adoptat, după caz, decizia sau deciziile de constatare a existenței încălcărilor de care aceasta le acuză. De fapt, până la adoptarea unei decizii finale, Comisia poate, având în vedere în special observațiile scrise și orale ale părților, să renunțe la unele sau chiar la toate obiecțiunile formulate inițial împotriva acestora. De asemenea, aceasta poate rectifica eventualele vicii de procedură permițând accesul la dosar, inițial refuzat, pentru ca destinatarii CO să se poată pronunța din nou și în deplină cunoștință de cauză cu privire la obiecțiunile care le-au fost comunicate. Totuși, dacă, teoretic, Tribunalul ar trebui să recunoască, în cadrul unei acțiuni împotriva unei decizii de închidere a procedurii, existența unui drept de acces complet la dosar care ar fi fost nerespectat și, prin urmare, să anuleze decizia finală a Comisiei pe motivul încălcării dreptului la apărare, întreaga procedură ar fi considerată ilegală. În aceste condiții, Comisia ar fi obligată fie să abandoneze orice procedură împotriva întreprinderilor sau asociațiilor de întreprinderi în cauză, fie să reia procedura acordând întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi în cauză posibilitatea de a-și exprima din nou punctul de vedere referitor la obiecțiunile reținute împotriva acestora în lumina tuturor noilor elemente la care acestea ar fi trebuit să aibă acces. În această ultimă situație, o procedură contradictorie regulamentară este suficientă pentru a restabili pe deplin drepturile și prerogativele reclamantelor.

48 Din cele de mai sus, rezultă că actele prin care Comisia a refuzat, pe de o parte, să comunice reclamantelor toate capitolele CO și, pe de altă parte, să le acorde acces la toate documentele care alcătuiesc dosarul acesteia nu pot produce efecte juridice de natură să afecteze interesele reclamantelor imediat și înainte de eventuala intervenție a unei decizii de constatare a unei încălcări a articolului 85 alineatul (1) din tratat și de pronunțare, după caz, a unei sancțiuni aplicate acestora.

49 În final, Tribunalul consideră, în orice caz, că nicio circumstanță excepțională, în sensul Hotărârii din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, citată anterior (a se vedea punctul 23), nu poate permite, în speță, considerarea actelor contestate ca lipsite de orice aparență de legalitate. De fapt, deși a fost inițiată o dezbatere între părți cu privire la măsura în care protejarea confidențialității prevăzută la articolul 20 alineatul (2) din Regulamentul nr. 17 se aplică tuturor informațiilor care au fost obținute de Comisie în exercitarea competențelor conferite prin Regulamentul nr. 17 și care nu au fost reținute împotriva unei întreprinderi, trebuie să se precizeze că, admițând chiar că în speță Comisia ar fi putut aplica în mod eronat dispozițiile articolului 20 alineatul (2) din Regulamentul nr. 17, o astfel de circumstanță nu ar putea elimina orice aparență de legalitate a acțiunilor contestate, având în vedere, mai ales, faptul că această chestiune de drept nu a fost încă soluționată de instanța comunitară.

50 Din toate considerentele precedente, rezultă că acțiunile trebuie declarate inadmisibile.

Cu privire la cheltuielile de judecată

51 În ședință, reclamantele au invocat faptul că, în conformitate cu articolul 87 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, Comisia trebuia obligată la plata cheltuielilor de judecată, chiar dacă prezentele acțiuni trebuiau respinse, având în vedere că prezenta procedură este doar rezultatul unui comportament nerezonabil al Comisiei, care aduce atingere dreptului acestora la apărare. În sprijinul cererii lor, reclamantele invocă, în special, Ordonanța Curții din 7 octombrie 1987, Brueggemann/CES (248/86, Rec., p. 3963).

52 Este necesar să se observe că, în temeiul articolului 87 alineatul (3) din Regulamentul său de procedură, Tribunalul poate să repartizeze cheltuielile de judecată sau poate decide ca fiecare parte să suporte propriile cheltuieli, în cazul în care părțile cad în pretenții cu privire la unul sau mai multe capete de cerere sau pentru motive excepționale. În conformitate cu aceeași dispoziție, Tribunalul poate obliga o parte, chiar dacă aceasta a avut câștig de cauză, să ramburseze celeilalte părți acele cheltuieli apreciate de Tribunal ca fiind provocate în mod nejustificat sau șicanatoriu.

53 Tribunalul reamintește că prezentele acțiuni au fost declarate inadmisibile în măsura în care actele contestate în speță nici nu pot produce efecte juridice imediate care să afecteze interesele reclamantelor, nici nu pot fi considerate acțiuni lipsite de orice aparență de legalitate. În această privință, Tribunalul subliniază că, astfel cum rezultă din punctul 49 din prezenta hotărâre și contrar situației menționate în ordonanța Curții invocată de reclamante, nu i se poate reproșa Comisiei un comportament contrar jurisprudenței Curții sau Tribunalului. Prin urmare, nu este necesar în speță să se aplice articolul 87 alineatul (3) din Regulamentul de procedură.

54 În conformitate cu articolul 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamantele au căzut în pretenții și Comisia a solicitat obligarea reclamantelor la plata cheltuielilor de judecată, se impune obligarea reclamantelor la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor aferente procedurii ordonanței președințiale.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL DE PRIMĂ INSTANȚĂ (Camera a doua)

declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunile ca inadmisibile.

2) Obligă reclamantele la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor aferente procedurii ordonanței președințiale.

Cruz Vilaça

Barrington

Saggio

Kalogeropoulos

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, 18 decembrie 1992.

Grefier

H. Jung

Președinte

J. L. Cruz Vilaça