

PRESUDA OPĆEG SUDA (drugo vijeće)

18. prosinca 1992.(*)

„Tržišno natjecanje – Obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama – Uvid u spis –
Dopuštenost”

U spojenim predmetima T-10/92,

Cimenteries CBR SA, društvo osnovano prema belgijskom pravu, sa sjedištem u Bruxellesu (Belgija), koje zastupaju Michel Waelbroeck, Alexandre Vandencastele i Denis Waelbroeck, odvjetnici pri odvjetničkoj komori u Bruxellesu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u odvjetničkom uredu Ernsta Arendta, 8-10, rue Mathias Hardt,

T-11/92,

Blue Circle Industries pic, društvo osnovano prema engleskom pravu, sa sjedištem u Londonu (Ujedinjena Kraljevina), koje zastupaju Paul Lasok i Vivien Rose, *barristers* pri odvjetničkoj komori u Engleskoj i Walesu, i Graham Child, *solicitor of the Supreme Court*, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u odvjetničkom uredu Elvinger & Hoss, 15, Côte d’Eich,

T-12/92,

Syndicat national des fabricants de ciments et de chaux, udruženje osnovano prema francuskom pravu, sa sjedištem u Parizu (Francuska), koje zastupaju Edouard Didier i Jean-Claude Rivalland, odvjetnici pri odvjetničkoj komori u Parizu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u odvjetničkom uredu Marca Loescha, 8, rue Sainte Zithe,

i T-15/92,

Fédération de l’industrie cimentière ASBL, udruženje osnovano prema belgijskom pravu, sa sjedištem u Bruxellesu (Belgija), koje zastupaju Hans van Houtte i Onno W. Brouwer, *avocats* pri odvjetničkoj komori u Bruxellesu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u odvjetničkom uredu Marca Loescha, 8, rue Sainte Zithe,

tužitelji,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupa Julian Currall, član pravne službe, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg kod Roberta Haydera, predstavnika pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tuženika,

povodom poništenja jedne ili više odluka sadržanih u različitim dopisima koje je Komisija uputila tužiteljima u predmetima IV/27.997 – CPMA, te IV/33.126 i IV/33.322 – Ciment, kojima im se odbija pristup cijelom spisu i svim obavijestima o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku,

PRVOSTUPANJSKI SUD
EUROPSKIH ZAJEDNICA (drugo vijeće),

u sastavu: J. L. Cruz Vilaça, predsjednik, D. P. M. Barrington, J. Biancarelli, A. Saggio i A. Kalogeropoulos, suci,

tajnik: H. Jung,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon usmenog postupka održanog 24. studenoga 1992.,

donosi sljedeću

Presudu

Činjenice iz kojih proizlazi spor

- 1 Komisija je 25. travnja 1989. po službenoj dužnosti provela niz pretraga u uredima desetak poduzetnika ili udruženja poduzetnika iz nekoliko država članica u okviru istrage u vezi s postojanjem sporazuma ili usklađenih djelovanja u europskoj industriji cementa. U danima i tjednima koji su uslijedili provedene su pretrage i drugih poduzetnika ili udruženja poduzetnika.
- 2 Na temelju dokumenata prikupljenih tijekom tih pretraga, kao i podataka koje su na temelju članka 11. Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962., prve uredbe o provedbi članaka 85. i 86. Ugovora (SL 1962., L 13, str. 204.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 3., u daljnjem tekstu: Uredba br. 17), prosljedili predmetni poduzetnici ili udruženja poduzetnika, Komisija je zaključila da s međunarodnog i nacionalnog gledišta vjerojatno postoji sustav sporazuma ili usklađenih djelovanja između europskih proizvođača cementa, koji podupire nekoliko nacionalnih i međunarodnih profesionalnih udruženja. Taj je sustav u biti imao za cilj podjelu tržišta država članica, zadržavanje podjele između tih tržišta i ograničavanje uvoza, neovisno o tome dolaze li iz drugih država članica ili trećih zemalja.
- 3 Komisija je u tom kontekstu odlučila pokrenuti postupke radi utvrđivanja povrede članka 85. stavka 1. UEEZ-a (predmeti IV/27.997 – CPMA, IV/33.126 i IV/33.322 – Ciment) protiv skupine od 76 poduzetnika ili udruženja poduzetnika u industriji cementa, među kojima su tužitelji. Komisija je u okviru tih postupaka u studenome 1991. uputila obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku (u daljnjem tekstu: obavijest) svim navedenim poduzetnicima ili udruženjima poduzetnika,

optužujući ih za povredu članka 85. stavka 1. UEEZ-a te ih obavijestila da bi im se mogle izreći novčane kazne.

- 4 Komisija u obavijesti u bitnome razlikuje dvije kategorije pritužbi koje se tiču ponašanja na međunarodnoj odnosno nacionalnoj razini. Prva kategorija pritužbi odnosi se na sastanke koji su se održali u Cembureau, europskom udruženju koje okuplja različita europska nacionalna udruženja, i na provedbu određenih inicijativa o kojima se odlučivalo na tim sastancima. Druga kategorija pritužbi odnosi se na postupanja koja su imala za cilj podjelu nacionalnih tržišta između samih proizvođača predmetne države članice i ograničenje uvoza.
- 5 Obavijest je podijeljena na dva dijela, od kojih svaki sadržava nekoliko poglavlja. Prvi dio, naslovljen „Činjenice”, sadržava devet poglavlja. Prva se dva poglavlja odnose na „Tržište cementa” i „Međunarodne organizacije proizvođača cementa”, dok se drugih sedam poglavlja odnosi na analizu praksi na mnogim drugim nacionalnim tržištima. Drugi dio, naslovljen „Pravna ocjena”, podijeljen je pak u tri odjeljka od kojih prvi, koji se odnosi na primjenjivost članka 85. stavka 1. UEEZ-a na sporne činjenice, sadržava deset poglavlja. Prva tri poglavlja odnose se na sporazume i prakse opisane u poglavlju 2. prvog dijela („Međunarodne organizacije proizvođača cementa”), dok se sedam drugih poglavlja odnose na sporazume i prakse opisane u svakom od poglavlja prvog dijela posvećenih ispitivanju nacionalnog tržišta. Druga dva odjeljka odnose se na neprimjenjivost članka 85. stavka 3. UEEZ-a odnosno primjenjivost članka 15. stavka 2. Uredbe br. 17.
- 6 Iako je riječ o jednom dokumentu, tekst obavijesti nije dostavljen u cijelosti svakom od 76 predmetnih poduzetnika i udruženja poduzetnika. Naime, svim predmetnim poduzetnicima i udruženjima poduzetnika dostavljena su samo poglavlja koja se odnose na ponašanja na međunarodnoj razini (poglavlja 1., 2., 10., 11. i 12.) i odjeljci B i C drugog dijela obavijesti. Poglavlja koja se odnose na ponašanja na nacionalnoj razini (poglavlja od 3. do 9. i od 13. do 19.) poslana su samo poduzetnicima i udruženjima poduzetnika sa sjedištem u predmetnoj državi članici. Osim poglavlja koja se na njih odnose, adresati obavijesti primili su cjelovit sažetak obavijesti, kao i popis svih dokumenata iz spisa, uz navođenje onih koji su im dostupni.
- 7 Nakon primitka obavijesti i popisa dokumenata koji su im bili dostupni, nekoliko poduzetnika i udruženja poduzetnika, uključujući tužitelje, zatražilo je od Komisije da im dostavi poglavlja koja su poslana svakom od ostalih adresata obavijesti, ali ne i njima. Tražili su od Komisije i da im omogući pristup cijelom spisu, osim internim ili povjerljivim dokumentima. Komisija je u odgovoru na te zahtjeve među ostalim obavijestila tužitelje, u nekoliko dopisa koje im je uputila tijekom prosinca 1991. te siječnja i veljače 1992., da im odbija poslati poglavlja obavijesti upućena svim ostalim adresatima i omogućiti im pristup dokumentima sadržanim u spisu, osim onih kojima su već mogli pristupiti. Pozivajući se na povezanost tih dvaju postupaka, Fédération de l'industrie cimentière (Udruženje industrije cementa, u daljnjem tekstu: FIC) također je zatražio od Komisije da mu dopusti da jednim dopisom odgovori na obavijest koja mu je već poslana i na onu koju mu je Komisija namjeravala poslati u vezi sa sporazumom „Cement en Beton Stichting” (u daljnjem tekstu: sporazum CBS), dostavljenim 14. siječnja 1975. Komisija je u dopisima od 27. siječnja i 12. veljače 1992. obavijestila tužitelja da postupak koji je u tijeku nije povezan sa sporazumom CBS. Nadalje, odbila je zahtjeve FIC-a kojima se traži, s jedne strane, da se postupak koji se odnosi na

sporazum CBS spoji s postupkom na koji se odnosi ovaj spor te, s druge strane, da se produlji rok za odgovor na obavijest.

Postupak

- 8 U tim okolnostima, zahtjevima podnesenim tajništvu Općeg suda 12., 14. i 17. veljače 1992., tužitelji Cimenteries CBR SA (u daljnjem tekstu: CBR), Blue Circle Industries plc (u daljnjem tekstu: Blue Circle), Syndicat national des fabricants de ciments et de chaux (Nacionalni sindikat proizvođača cementa i vapna, u daljnjem tekstu: SNFCC) i FIC podnijeli su ove tužbe, zahtijevajući poništenje odluka sadržanih u gore navedenim Komisijinim dopisima. Peta tužba s istim predmetom, koju su podnijeli Eerste Nederlandse Cement-Industrie NV i Vereniging Nederlandse Cementindustrie, brisana je nalogom Općeg suda (drugo vijeće) od 14. rujna 1992., budući da su tužitelji povukli svoju tužbu.
- 9 Istodobno s njihovim tužbama, svi su tužitelji podnijeli zahtjeve za privremenu pravnu zaštitu, u skladu s člancima 185. i 186. UEEZ-a i člankom 105. stavkom 2. Poslovnika Općeg suda, koji se odnose na obustavu postupka koji je pokrenula Komisija dok Opći sud ne donese presudu o meritumu. Rješenjem od 23. ožujka 1992. predsjednik Općeg suda odbio je zahtjeve za privremenu pravnu zaštitu, pri čemu je rok koji je tužiteljima određen za odgovor na obavijest produljio do 27. ožujka 1992. ili, ako tužitelji postupe u skladu s uvjetima koje je Komisija utvrdila u pogledu broja preslika koje treba podnijeti, do utorka 31. ožujka 1992.
- 10 Opći sud odlučio je na temelju izvješća suca izvjestitelja otvoriti usmeni postupak, a da se pritom ne provedu prethodne mjere izvođenja dokaza, i obavijestiti stranke da će se rasprava ograničiti na pitanje dopuštenosti tužbi. Nakon što je pozvao stranke da podnesu očitovanja, Opći sud (drugo vijeće) naložio je 11. studenoga 1992. spajanje predmeta T-10/92, 11/92, 12/92 i 15/92 u svrhu provođenja usmenog postupka i donošenja presude.
- 11 Na raspravi održanoj 24. studenoga 1992. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja Općeg suda o dopuštenosti ovih tužbi. Na kraju rasprave predsjednik je proglasio zatvaranje usmenog postupka.

Zahtjevi stranaka

- 12 U predmetu T-10/92, CBR zahtijeva od Općeg suda da:
- proglasi tužbu dopuštenom i osnovanom,
 - poništi Odluku Komisije od 15. siječnja 1992. kojom je odbila dostaviti cjelovitu verziju obavijesti i uvid u cijeli spis, a koje je zatražio kako bi učinkovito ostvario svoja prava obrane u pogledu obavijesti koju mu je Komisija poslala u predmetima IV/33.126 i IV/33.322 – Cement i IV/27.997 – CPMA,
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 13 U predmetu T-11/92, Blue Circle zahtijeva od Općeg suda da:

- poništi odluku ili odluke kojima je Komisija odbila dostaviti cjelovitu verziju obavijesti i uvid u sve relevantne dokumente iz spisa, te je utvrdila rok za odgovor na obavijest 24. ili 28. veljače 1992.;
- naloži Komisiji snošenje troškova.

14 U predmetu T-12/92, SNFCC zahtijeva od Općeg suda da:

- utvrdi da je Komisija povrijedila prava obrane sindikata time što mu je odbila pristup svim dokumentima dostupnim strankama koje nisu francuski državljani iz spisa koji je sastavila,
- poništi Komisijinu odluku kojom mu odbija taj pristup, kako je navedena u njezinim dopisima od 23. i 27. prosinca 1991. i 10. siječnja 1992.,
- naloži Komisiji snošenje troškova koji će se naknadno opravdati.

15 U predmetu T-15/92, FIC zahtijeva od Općeg suda da:

- proglasi tužbu dopuštenom i osnovanom,
- slijedom toga poništi odluke Komisije od 29. studenoga 1991., od 27. siječnja i od 12. veljače 1992. kojima tužitelju odbija:
 - (a) mogućnost da istodobno odgovori na obavijest koju mu je Komisija poslala u predmetima IV/27.997 – CPMA, IV/33.126 i IV/33.322 – Ciment te obavijest koju mu je Komisija namjeravala poslati u pogledu sporazuma CBS, i to u razumnom roku od najmanje dva mjeseca;
 - (b) priopćenje jasnog i cjelovitog „pojašnjenja” optužbi koje je Komisija podnijela protiv njega;
 - (c) pristup svim dokumentima koji nisu klasificirani oznakom tajnosti; i
 - (d) slanje određenih poglavlja obavijesti;
- naloži Komisiji snošenje troškova.

16 Komisija pak zahtijeva od Općeg suda da:

- odbaci tužbe kao nedopuštene,
- podredno, odbaci tužbe kao neosnovane u dijelu u kojem se smatraju dopuštenima,
- dâ prednost ovim predmetima na temelju članka 55. stavka 2. Poslovnika,
- naloži tužiteljima snošenje troškova, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite.

Dopuštenost

A – Argumenti stranaka

- 17 Komisija, bez formalnog isticanja prigovora nedopuštenosti u smislu članka 114. Poslovnika, smatra da su tužbe nedopuštene. Prema Komisijinu mišljenju, razlozi za tu nedopuštenost razlikuju se ovisno o zahtjevima iznesenim u različitim tužbama. Stoga su zahtjevi u pogledu dobivanja cjelokupne obavijesti i pristupa dokumentima koji se odnose na poglavlja obavijesti, a koji nisu poslani svim tužiteljima, bili očito nedopušteni jer se odnose na samu obavijest, dok se sudskom praksom Suda jasno isključuje takva mogućnost (presuda od 11. studenoga 1981. IBM/Komisija, 60/81, Zb., str. 2639.). Osim toga, ovo je obrazloženje, prema Komisijinu mišljenju, u potpunosti potvrđeno gore navedenim rješenjem u postupku privremene pravne zaštite koje je 23. ožujka 1992. donio predsjednik Općeg suda.
- 18 Što se tiče zahtjeva u pogledu pristupa dokumentima koji se odnose na poglavlja obavijesti poslana tužiteljima, Komisija je iznijela argumente o materijalnim uvjetima prava, pri čemu je postavila i pitanje njihove dopuštenosti. Prema Komisijinu mišljenju, pristup spisu faza je upravnog postupka usko povezana sa samom obavijesti, koja je u stvarnosti samo jedan od izraza općeg načela poštovanja prava obrane, a posebno prava na saslušanje. Osim u iznimnim slučajevima, kao što je slučaj u kojem se čini da akt nije nimalo zakonit, činjenica da nije proslijeđen jedan ili više dokumenata, kao i pitanja koja se odnose na obavijest, mogu se rješavati tek u okviru tužbe protiv odluke kojom se okončava upravni postupak. Sudska praksa Suda (presuda od 25. listopada 1983., AEG/Komisija, 107/82, Zb., str. 3151.) i Općeg suda (presuda od 10. ožujka 1992., SIV i dr./Komisija, T-68/89, T-77/89 i T-78/89, Zb., str. II-1403.) potvrđuju taj pristup.
- 19 Komisija jednako tako isključuje da se nedavnom sudskom praksom Suda, koju navode neki od tužitelja – konkretno presudom od 24. lipnja 1986., AKZO Chemie/Komisija (53/85, Zb., str. 1965.) – izmijenila ocjena koju treba donijeti u pogledu zahtjeva koje su podnijeli tužitelji. Tuženik osobito tvrdi da se ne može izjednačiti, s jedne strane, obavijest i, s druge strane, odluka kojom se trećim osobama žaliteljima prosljeđuju povjerljive informacije – koja je konačna jer povjerljiva priroda informacije nepovratno nestaje kad se objavi trećim osobama – ili pak odluka donesena na temelju članka 11. Uredbe br. 17 kojom se, za razliku od obavijesti, nalaže obveza njezinu adresatu. Prema Komisijinu mišljenju, tužitelji se ne mogu pozvati ni na sudsku praksu Suda u predmetu BEUC (presuda od 28. studenoga 1991., BEUC/Komisija, C-170/89, Zb., str. I-5709.) jer, za razliku od poduzetnika adresata obavijesti u području tržišnog natjecanja, koji mogu pobijati konačnu odluku, treće osobe žalitelji u postupcima u području dampainga ne mogu podnijeti tužbu za poništenje protiv konačne odluke.
- 20 Komisija konačno naglašava da u svakom slučaju razni dopisi koji se pobijaju u ovom predmetu nisu akti koji se mogu osporiti pred Sudom na temelju članka 173. UEEZ-a, budući da se radi o običnim dopisima njezinih službi koji prethode i pripremnim aktima kao što je obavijest i koji stoga nemaju nikakvog utjecaja na pravnu situaciju tužiteljâ.
- 21 Tužitelji pak smatraju da se situacija u ovom predmetu potpuno razlikuje od situacije o kojoj je riječ u predmetu IBM (gore navedena presuda Suda od 11. studenoga 1981.) jer su pobijane odluke u ovom predmetu, za razliku od obavijesti koja je pripremi akt u

kojem se iznosi privremeno stajalište, akti kojima je Komisija donijela konačnu odluku i čiji su pravni učinci obvezujući za adresate te utječu na njihove interese.

- 22 Tužitelji također ističu da je Sud u svrhu ostvarivanja prava obrane već priznao dopuštenost tužbi podnesenih protiv odluka koje je Komisija donijela u okviru prethodnog upravnog postupka te da je moguća tužba protiv naknadne odluke kojom se utvrđuje povreda (gore navedena presuda od 24. lipnja 1986., AKZO Chemie/Komisija; presuda od 18. listopada 1989., Orkem/Komisija, 374/87, Zb., str. 3283., i gore navedena presuda od 28. studenoga 1991., BEUC/Komisija) kada se takvim odlukama mijenja pravna situacija tužitelja te su one konačne, kao u ovom predmetu.
- 23 S obzirom na to da pristup cijelom spisu treba podrazumijevati ne samo pristup svim dokumentima koji nisu klasificirani oznakom tajnosti, nego i, primarno, pristup svim poglavljima obavijesti, tužitelj CBR među ostalim smatra da je svaki pokušaj da se ta dva aspekta razdvoje umjetan te ga stoga treba odbaciti. Tvrdi i da, za razliku od predmeta IBM u kojem se sudski postupak odnosio na zaštitu tužiteljevog interesa da se ne mora braniti u okviru upravnog postupka koji je smatrao potpuno nezakonitim, CBR u ovom slučaju priznaje puni učinak upravnom postupku time što zadržava njegovu kontradiktornu prirodu koja se može zajamčiti jedino pristupom spisu i cijeloj obavijesti. Tužitelj također dovodi u pitanje interes Komisije da se suprotstavi dopuštenosti ovih tužbi jer bi je naknadno poništenje odluka, koje će trebati donijeti nakon upravnog postupka, obvezalo da ponovi taj postupak i da predmetnim poduzetnicima i udruženjima poduzetnika pruži mogućnost da iznesu svoja stajališta o prigovorima koji su istaknuti protiv njih, uzimajući u obzir nove elemente kojima su od početka trebali imati pristup.
- 24 Blue Circle, kao uostalom i CBR i FIC, smatra da je, za razliku od Komisijina tumačenja gore navedene presude Suda od 28. studenoga 1991., BEUC/Komisija, BEUC-ova tužba proglašena dopuštenom unatoč činjenici da to udruženje nije imalo pravo pobijati Komisijinu konačnu odluku, a ne, kako je tvrdila Komisija, zato što mu nije priznato takvo pravo. Blue Circle također smatra da mogućnost pobijanja Komisijine konačne odluke nije dovoljna zaštita njegovih prava koja može zamijeniti ovu tužbu, jer bi odgoda sudskog nadzora dok Komisija ne donese konačnu odluku na temelju članka 85. Ugovora ugrozila njegovo pravo na to da se takva odluka temelji na točnoj ocjeni dostupnih dokaza.
- 25 SNFCC naglašava da je, za razliku od obavijesti koja je pripremna mjera, pristup spisu sam po sebi poseban postupak koji je odvojen od upravnog postupka radi utvrđenja povrede članaka 85. ili 86. Ugovora. Prema tužiteljevu mišljenju, uskraćivanje uvida u spis dovodi do dvije vrste štete: jedna je neposredna koja utječe na pravnu situaciju adresata već tijekom faze kontradiktornog upravnog postupka; druga je potencijalna, koja se, ovisno o slučaju, može konkretizirati u konačnoj osuđujućoj odluci koju je donijela Komisija.
- 26 FIC pak pojašnjava da Komisija ne može smatrati da je rješenje u postupku privremene pravne zaštite koje je donio predsjednik Općeg suda potvrda osnovanosti njegove argumentacije u pogledu nedopuštenosti tužbi za poništenje jer je, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ispitivanje koje provodi sudac postupka privremene pravne zaštite privremeno i ne obvezuje Opći sud u pogledu merituma spora. Smatra i da pobijane odluke bitno mijenjaju njegovu pravnu situaciju jer definitivno utvrđuju način na koji

se mogu ostvarivati prava obrane te već i sad ugrožavaju bit i korisno ostvarivanje tih prava.

- 27 Tužitelji su se u prilog svojim zahtjevima koji se odnose na dopuštenost ovih tužbi na raspravi također pozvali na dvije presude Suda u području državnih potpora (presude od 30. lipnja 1992., Španjolska/Komisija, C-312/90, Zb., str. I-4117., i Italija/Komisija, C-47/91, Zb., str. I-4145.), u kojima je Sud odlučio da su dopuštene tužbe podnesene protiv pripremnih akata, odnosno dopisâ o pokretanju postupka predviđenog člankom 93. stavkom 2. Ugovora.

B - Ocjena Općeg suda

- 28 Kako bi se odlučilo o dopuštenosti ovih tužbi, valja prvo podsjetiti da su akti ili odluke koji mogu biti predmet tužbe za poništenje u smislu članka 173. UEEZ-a mjere koje proizvode obvezujuće pravne učinke koji utječu na interese tužitelja, pri čemu se bitno mijenja njegova pravna situacija. U tom pogledu valja napomenuti da, kad je riječ o aktima ili odlukama čije se donošenje odvija u nekoliko faza, akti koji se mogu pobijati u načelu su samo mjere kojima se konačno utvrđuje položaj institucije nakon završetka postupka, osim međumjera čija je svrha priprema konačne odluke (vidjeti gore navedenu presudu Suda od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, t. 8. i sljedeće točke, i presudu Općeg suda od 10. srpnja 1990., Automec/Komisija, t. 42., T-64/89, Zb., str. II-367.).
- 29 U ovom slučaju valja utvrditi da tužitelji u biti prigovaraju Komisiji da je povrijedila njihova prava obrane jer je odbila, s jedne strane, proslijediti im sva poglavlja obavijesti i, s druge strane, dati im uvid u sve dokumente iz spisa, osim poslovnih tajni, Komisijinih internih dokumenata i drugih povjerljivih informacija. Osim toga, FIC pak prigovara Komisiji da nije dovoljno pojasnila prigovore iznesene protiv njega i da mu nije omogućila da istodobno odgovori na obavijest na kojoj se temelji ovaj spor i na sljedeću obavijest koju mu je Komisija namjeravala poslati u vezi sa sporazumom CBS.
- 30 Što se tiče prigovora tužiteljâ koji se odnose na uvid u spis, valja usto još napomenuti da iz dokaza podnesenih Općem sudu, kao i usmenih objašnjenja stranaka proizlazi da dvije vrste dokumenata koje je prikupila Komisija tijekom istrage nisu bile dostupne svakom adresatu obavijesti. S jedne strane, riječ je o dokumentima u pogledu poglavlja obavijesti koja se odnose na nacionalna tržišta, koji su proslijeđeni samo poduzetnicima i udruženjima poduzetnika koji su adresati odgovarajućih poglavlja obavijesti. S druge strane, riječ je o određenim dokumentima koji, iako se odnose na dostavljene prigovore, prema Komisijinu mišljenju, podliježu obvezi čuvanja profesionalne tajne, kako je predviđeno člankom 20. Uredbe br. 17, s obzirom na to da su dobiveni prilikom izvršavanja istražnih ovlasti dodijeljenih Komisiji Uredbom br. 17 i nisu upotrijebljeni protiv poduzetnika ili udruženja poduzetnika kojima su prigovori upućeni.
- 31 U ovom postupku, na Općem sudu je da provjeri mijenjaju li mjere koje tužitelji pobijaju njihovu pravnu situaciju na značajan način. Kako bi se to učinilo, valja ocijeniti mogu li pobijani akti sami po sebi proizvesti pravne učinke koji mogu utjecati na interese tužiteljâ ili su oni naprotiv samo pripreme mjere čija se nezakonitost može istaknuti u okviru tužbe protiv Komisijinih konačnih odluka, pri čemu se osigurava dostatna zaštita (gore navedena presuda od 24. lipnja 1986., AKZO Chemie/Komisija, t. 19.).

- 32 Opći sud ističe da su u ovom predmetu svi tužitelji primili obavijest i da im je Komisija dala rok za podnošenje očitovanja u skladu s odredbama članka 2. stavaka 1. i 4. Uredbe Komisije br. 99/63/EEZ od 25. srpnja 1963. o saslušanjima predviđenim člankom 19. stavcima 1. i 2. Uredbe Vijeća br. 17 (SL 1963., 127, str. 2269., u daljnjem tekstu: Uredba br. 99/63).
- 33 U tom pogledu, Opći sud podsjeća da u obavijesti jasno treba navesti činjenice na kojima Komisija temelji odluku, kao i njihovu pravnu kvalifikaciju (presuda Suda od 3. srpnja 1991., AKZO Chemie/Komisija, t. 29., C-62/86, Zb., str. I-3359.), uzimajući u obzir da Komisija na temelju članka 4. Uredbe br. 99/63 može, u pogledu poduzetnika i udruženja poduzetnika koji su primatelji obavijesti, uzeti u obzir samo one prigovore na koje su potonji imali priliku iznijeti svoje stajalište.
- 34 Valja ipak podsjetiti da se „ni pokretanje postupka ni obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku ne mogu po svojoj prirodi ni svojim pravnim učincima smatrati odlukama u smislu članka 173. UEEZ-a protiv kojih se može podnijeti tužba za poništenje. U okviru upravnog postupka kao što je onaj koji se uređuje uredbama br. 17 i br. 99/63, oni čine postupovne akte koji su pripremni u odnosu na odluku koja je njihova krajnja svrha” (gore navedena presuda od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, t. 21.).
- 35 Iz prethodno navedenog proizlazi da pitanje nanosi li postupak koji se provodi u ovom slučaju štetu pravima obrane i je li stoga nezakonit jer Komisija, s jedne strane, nije pojasnila prigovore istaknute protiv svakog od adresata te je, s druge strane, zadržala mogućnost da proslijedi nove prigovore u okviru sporazuma CBS, FIC može postaviti u okviru tužbe koju će, ovisno o slučaju, trebati podnijeti protiv Komisijine konačne odluke a da to ne utječe na njegovu pravnu zaštitu.
- 36 Osim toga, valja naglasiti da bi donošenje presude u sadašnjoj fazi upravnog postupka u pogledu prigovora koje je Komisija istaknula protiv svakog od adresata obavijesti, dok je taj postupak i dalje u tijeku, prejudiciralo Komisijinu mogućnost da izmijeni svoje stajalište u pogledu predmetnih poduzetnika i udruženja poduzetnika, nakon što je ispitala njihova pisana i usmena očitovanja u odgovoru na obavijest te tako predvidjela rasprave o meritumu (gore navedena presuda od 11. studenoga 1981., IBM/Komisija, t. 18. i 20.). Stoga su zaključci koje je FIC iznio u tom pogledu preuranjeni te ih treba odbiti.
- 37 Nadalje, što se tiče mjera na temelju kojih je Komisija odbila, s jedne strane, tužiteljima proslijediti sva poglavlja obavijesti i, s druge strane, dati im pristup svim dokumentima u spisu, uključujući dijelove obavijesti upućene drugim poduzetnicima i udruženjima poduzetnika, Opći sud smatra da valja analizirati postupovni okvir kojim su obuhvaćene te mjere.
- 38 Opći sud u tom pogledu smatra, kao prvo, da postupak uvida u spis u predmetima koji se odnose na tržišno natjecanje ima za cilj omogućiti da adresati obavijesti razmotre dokaze iz Komisijina spisa kako bi korisno mogli iznijeti stajalište o zaključcima do kojih je Komisija u svojoj obavijesti došla na temelju tih elemenata. Stoga je pristup spisu postupovno jamstvo koje se odnosi na zaštitu prava obrane i osiguravanje, konkretno, učinkovitog ostvarivanja prava na saslušanje predviđenog člankom 19. stavcima 1. i 2. Uredbe br. 17 i člankom 2. Uredbe br. 99/63. Iz toga proizlazi da se

pravo na pristup spisu koji je sastavila Komisija opravdava potrebom da se predmetnim poduzetnicima osigura mogućnost da se učinkovito obrane od prigovora koji su protiv njih podneseni u obavijesti.

- 39 Opći sud podsjeća, kao drugo, da poštovanje prava obrane u svakom postupku može dovesti do sankcija koje čine temeljno načelo prava Zajednice koje treba poštovati u svim okolnostima, čak i ako je riječ o upravnom postupku. Stvarno poštovanje tog općeg načela zahtijeva da se predmetnim poduzetnicima i udruženjima poduzetnika od početka upravnog postupka omogući da učinkovito iznesu svoje stajalište osobito o činjenicama i relevantnosti činjenica, prigovora i okolnosti koje im Komisija stavlja na teret (presuda Suda od 13. veljače 1979., Hoffmann-La Roche/Komisija, t. 9. i 11., 85/76, Zb., str. 461.).
- 40 Također valja napomenuti da je sama Komisija za provedbu tih načela u svojem Dvanaestom izvješću o politici tržišnog natjecanja (str. 40. i 41.) iznijela sljedeće stajalište: „Komisija daje poduzetnicima uključenim u postupak mogućnost da razmotre spis koji se na njih odnosi. Poduzetnike se obavještava o sadržaju Komisijina spisa tako da se obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku ili dopisu o odbijanju pritužbe priloži popis svih dokumenata iz spisa, uz naznaku dokumenata ili dijelova dokumenata koji su im dostupni. Poziva se poduzetnike da u Komisijinim prostorijama ispitaju dostupne dokumente. Ako poduzetnik želi ispitati samo neke od njih, Komisija mu može proslijediti preslike. Komisija smatra da su sljedeći dokumenti povjerljivi te da su stoga nedostupni određenom poduzetniku: dokumenti ili dijelovi tih dokumenata koji sadržavaju poslovne tajne drugih poduzetnika; Komisijini interni dokumenti, kao što su bilješke, nacrti ili drugi radni dokumenti; sve druge povjerljive informacije, kao što su one koje omogućuju da se utvrde podnositelji pritužbe koji ne žele da se otkrije njihov identitet, kao i podaci proslijeđeni Komisiji pod uvjetom da se poštuje njihova povjerljiva priroda”.
- 41 U svojoj presudi od 17. prosinca 1991., Hercules/Komisija (T-7/89, Zb., str. II-1711.) Opći sud iz toga je zaključio da je Komisija imala „obvezu da poduzetnicima uključenim u postupak u skladu s člankom 85. stavkom 1. UEEZ-a učini dostupnim sve dokumente koje je prikupila tijekom istrage, neovisno o tomu idu li im u korist ili ne, osim poslovnih tajni drugih poduzetnika, Komisijinih internih dokumenata i ostalih povjerljivih informacija”.
- 42 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da, čak i ako mogu predstavljati povredu prava obrane, Komisijini akti kojima se odbija pristup spisu u načelu proizvode samo ograničene učinke koje inače ima pripremni akt koji je obuhvaćen prethodnim upravnim postupkom. Međutim, samo akti koji izravno i nepovratno utječu na pravnu situaciju predmetnih poduzetnika mogu prije završetka upravnog postupka opravdati dopuštenost tužbe za poništenje.
- 43 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje argumentacijom koju je iznio tužitelj, a koja se temelji na sudskoj praksi Suda u predmetima AKZO Chemie (gore navedena presuda od 24. lipnja 1986.) i BEUC (gore navedena presuda od 28. studenoga 1991.). Naime, oba su se slučaja odnosila na Komisijine odluke u pogledu prosljeđivanja određenih dokumenata trećim osobama. Slijedom toga, pobijane odluke nisu ovisile o odluci koju je trebalo donijeti nakon postupka koji je pokrenula Komisija i iz tog su razloga bile dovoljno odvojive od te krajnje odluke. U predmetu AKZO Chemie, odluka kojom je

Komisija smatrala da određeni dokumenti nisu povjerljivi te da se stoga mogu proslijediti trećim osobama koje su podnijele pritužbu bila je konačna i nije bila povezana s eventualnom odlukom koju treba donijeti nakon postupka koji je protiv tužitelja pokrenut na temelju članka 86. Naime, kao što je to Sud presudio, tužba koja se može podnijeti protiv potonje odluke ne može poduzetniku jamčiti odgovarajuću zaštitu njegovih prava, uzimajući u obzir da se nepovratni učinci koji dovode do nepravilnog prosljeđivanja nekih od njezinih dokumenata trećim osobama ne mogu ispraviti poništenjem takve odluke. U predmetu BEUC, pristup spisu odbijen je trećoj osobi koja nije bila stranka postupka. Međutim, budući da postupak koji se provodio u tom slučaju na temelju Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2423/88 od 11. srpnja 1988. o zaštiti od dampinškog ili subvencioniranog uvoza iz zemalja koje nisu članice Europske ekonomske zajednice (SL 1988., L 209, str. 1.) ne može dovesti do odluke kojom se potrošačima ili organizacijama istovjetnim BEUC-u nanosi šteta, akt kojim mu se odbija pristup Komisijinu spisu koji nije povjerljiv izravno nanosi štetu njegovim interesima i stoga se može pobijati samo u roku u kojem se može podnijeti tužba protiv njega.

- 44 Taj se zaključak ne može dovesti u pitanje ni sudskom praksom Suda koja se odnosi, s jedne strane, na odluke o zahtjevu za pružanje informacija ili o pretrazi, koje je Komisija donijela na temelju članka 11. stavka 5. odnosno članka 14. stavka 3. Uredbe br. 17 i, s druge strane, na dopise o pokretanju postupka predviđenog člankom 93. stavkom 2. Ugovora u području državnih potpora.
- 45 Što se tiče, s jedne strane, odluka o zahtjevu za pružanje informacija ili o pretrazi, valja naglasiti da su, osim činjenice da je tužba protiv tih odluka izričito predviđena primjenjivim propisom, ti akti obuhvaćeni prethodnim istražnim postupkom koji ne može biti kontradiktoran te se razlikuje od postupka koji, nakon slanja obavijesti, treba Komisiji omogućiti da donese odluku kojom se utvrđuje povreda pravila tržišnog natjecanja iz Ugovora (vidjeti gore navedenu presudu od 18. listopada 1989., Orkem/Komisija, t. od 20. do 25.).
- 46 Kada je riječ, s druge strane, o dopisu o pokretanju postupka predviđenog člankom 93. stavkom 2. Ugovora, valja napomenuti da je Sud u svojim gore navedenim presudama od 30. lipnja 1992., Španjolska/Komisija i Italija/Komisija, presudio da je u okolnostima tih slučajeva odluka o pokretanju postupka uključivala odabir u pogledu kvalifikacije potpore i povezanih postupovnih pravila te je tako proizvodila konačne pravne učinke koji su se osobito odnosili na obustavu isplate predviđene potpore. Sud je naime smatrao da ni naknadna Komisijina odluka kojom se utvrđuje spojivost potpore s Ugovorom ni mogućnost pravnog lijeka protiv Komisijine odluke kojom se utvrđuje njezina nespojivost ne omogućuju da se uklone nepovratne posljedice odgode u isplati potpore.
- 47 Za razliku od prethodno navedenih situacija, eventualna povreda prava adresata obavijesti da korisno iznesu svoje stajalište o prigovorima Komisije, kao i o dokazima kojima se nastoje potkrijepiti ti prigovori, može proizvesti obvezujuće pravne učinke koji mogu utjecati na interese predmetnih poduzetnika i udruženja poduzetnika samo kad i ako Komisija donese odluku ili odluke kojima se utvrđuje postojanje povreda koje im stavlja na teret. Naime, dok se ne donese konačna odluka, osobito s obzirom na pisana i usmena očitovanja stranaka, Komisija može odustati od određenih ili čak i svih prigovora prvotno istaknutih protiv njih. Također može ispraviti eventualne povrede postupka ponovnim davanjem pristupa spisu koji je prvotno odbijen kako bi adresati

obavijesti mogli ponovno iznijeti svoje stajalište uz potpuno poznavanje činjenica u pogledu prigovora koji su im proslijeđeni. Međutim, ako Opći sud, u okviru tužbe protiv odluke kojom se okončava postupak, teoretski prizna postojanje prava na potpuni pristup spisu koje se povrijedilo i stoga poništi Komisijinu konačnu odluku zbog povrede prava obrane, cijeli bi postupak bio nezakonit. U takvim okolnostima Komisija je obvezna odustati od bilo kakvih postupaka protiv predmetnih poduzetnika i udruženja poduzetnika ili nastaviti postupak, čime se poduzetnicima i udruženjima poduzetnika daje mogućnost da ponovno iznesu svoje stajalište o prigovorima iznesenim protiv njih s obzirom na sve nove elemente kojima su trebali imati pristup. U potonjem slučaju, redovni kontradiktorni postupak dovoljan je da se u potpunosti vrate prava i povlastice tužiteljima.

- 48 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da akti kojima je Komisija odbila, prvo, priopćiti tužiteljima sva poglavlja obavijesti i, drugo, omogućiti im pristup svim dokumentima iz njezina spisa, ne mogu proizvesti pravne učinke koji bi mogli već sada, a prije eventualnog donošenja odluke kojom se utvrđuje povreda članka 85. stavka 1. Ugovora i kojom im se po potrebi nalaže sankcija, utjecati na interese tužiteljâ.
- 49 Konačno, Opći sud, u svakom slučaju, smatra da se nikakva iznimna okolnost, u smislu gore navedene presude od 11. studenoga 1981., u predmetu IBM/Komisija (vidjeti točku 23.), u ovom predmetu ne može smatrati da pobijani akti nisu nimalo zakoniti. Naime, iako se stranke ne slažu u pogledu toga odnosi li se opseg mjere zaštite povjerljivosti, predviđene člankom 20. stavkom 2. Uredbe br. 17, na sve informacije koje je Komisija prikupila u izvršavanju ovlasti koje su joj povjerene Uredbom br. 17 i koje nisu utvrđene na teret poduzetnika, valja istaknuti da se, čak i ako se prizna da je Komisija u ovom slučaju možda pogrešno primijenila odredbe članka 20. stavka 2. Uredbe br. 17, na temelju takve okolnosti ne može smatrati da pobijani akti nisu nimalo zakoniti, osobito zato što o tom pitanju još nije odlučivao sud Zajednice.
- 50 Iz svega prethodno navedenog proizlazi da tužbe treba proglasiti nedopuštenima.

Troškovi

- 51 Tužitelji su na raspravi tvrdili da u skladu s člankom 87. stavkom 3. Poslovnika Komisiji treba naložiti snošenje troškova, čak i u slučaju odbijanja tužbi, jer je ovaj postupak samo rezultat Komisijina nerazumnog ponašanja koje nanosi štetu njihovim pravima obrane. U prilog svojem zahtjevu tužitelji se osobito pozivaju na rješenje Suda od 7. listopada 1987., Brüggemann/CES (248/86, Zb., str. 3963.).
- 52 Valja napomenuti da, na temelju članka 87. stavka 3. njegova Poslovnika, Opći sud može podijeliti troškove ili odlučiti da svaka stranka snosi vlastite troškove, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima ili ako postoje izvanredne okolnosti. U skladu s istom odredbom, Opći sud može naložiti jednoj stranci, čak i ako je uspjela u postupku, da nadoknadi drugoj stranci troškove koje joj je prouzročila i koji se smatraju nepotrebnima ili nastalim zloupotrebom prava.
- 53 Opći sud podsjeća da su ove tužbe proglašene nedopuštenima jer akti koji se pobijaju u ovom slučaju ne mogu proizvesti izravne pravne učinke koji mogu utjecati na interese tužiteljâ niti kvalificirati se kao akti koji nisu nimalo zakoniti. Opći sud u tom pogledu naglašava da se, kao što proizlazi iz točke 49. ove presude i za razliku od situacije na

koju se odnosi rješenje Suda na koje se pozivaju tužitelji, Komisiji ne može prigovoriti da je djelovala protivno sudskoj praksi Suda ili Općeg suda. Stoga u ovom slučaju nije potrebno primijeniti članak 87. stavak 3. Poslovnika.

- 54 U skladu s člankom 87. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da tužitelji nisu uspjeli u svojim tužbenim zahtjevima i razlozima, u skladu s Komisijinim zahtjevom da tužitelji snose troškove, valja im naložiti snošenje troškova, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (drugo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Tužbe se odbijaju kao nedopuštene.**
- 2. Tužiteljima se nalaže snošenje troškova, uključujući troškove postupka privremene pravne zaštite.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 18. prosinca 1992.

[potpisi]

*Jezici postupka: u predmetima T-10/92, T-12/92 i T-15/92: francuski; u predmetu T-11/92: engleski