Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

16. juli 2026 *

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – karteller – misbrug af dominerende stilling – artikel 101 TEUF og 102 TEUF – de nationale konkurrencemyndigheders håndhævelse – en national konkurrencemyndigheds afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse – ransagning i de berørte virksomheders lokaler – beslaglæggelse af forretningspapirer, som hidrører fra kommunikation via e-mail – tilladelse udstedt af anklagemyndigheden – artikel 7 og 8 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – ret til respekt for privatliv og kommunikation – ret til beskyttelse af personoplysninger – processuelle krav – manglende forudgående tilladelse fra en domstol«

I de forenede sager C-258/23 – C-260/23,

angående anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (ret i første instans i sager om konkurrence, regulering og tilsyn, Portugal) ved afgørelse af 21. april 2023, indgået til Domstolen den 24. april 2023, i sagerne

IMI – Imagens Médicas Integradas S.A. (C-258/23)

Synlabhealth II S.A. (C-259/23)

SIBS – Sociedade Gestora de Participações Sociais S.A.,

SIBS, cartões – Produção e Processamento de cartões S.A.,

SIBS Processos – Serviços Interbancários de Processamento S.A.,

SIBS International S.A.,

SIBS Pagamentos S.A.,

SIBS Gest S.A.,

SIBS Forward Payment Solutions S.A.,

SIBS MB S.A. (C-260/23)

mod

* Processprog: portugisisk.

Autoridade da Concorrência,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af Domstolens præsident, K. Lenaerts, Domstolens vicepræsident, T. von Danwitz, afdelingsformændene K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, O. Spineanu-Matei, M. Condinanzi og F. Schalin samt dommerne S. Rodin (refererende dommer), E. Regan, N. Piçarra, A. Kumin, N. Jääskinen, S. Gervasoni og N. Fenger,

generaladvokat: L. Medina,

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. juni 2025,

efter at der er afgivet indlæg af:

– IMI – Imagens Médicas Integradas S.A. ved advogados A. Dias Henriques, R. Oliveira, M. Rodrigues Caldeira og M. Valente,

– Synlabhealth II S.A. ved advogado A. Martins Ferreira,

– SIBS – Sociedade Gestora de Participações Sociais S.A. m.fl. ved advogados M. de Abreu Castelo Branco, J. Pateira Ferreira og C. Pinto Correia,

– Autoridade da Concorrência ved advogados D. Cardoso, A. Cruz Nogueira og S. Parodi,

– den portugisiske regering ved C. Alves, P. Barros da Costa og A. Oliveira Santos, som befuldmægtigede,

– den tjekkiske regering ved L. Halajová, M. Smolek og J. Vláčil, som befuldmægtigede,

– den græske regering ved K. Boskovits, som befuldmægtiget,

– den finske regering ved H. Leppo, som befuldmægtiget,

– den svenske regering ved F.-L. Göransson, som befuldmægtiget,

– Europa-Kommissionen ved P. Berghe, P. Caro de Sousa og E. Rousseva, som befuldmægtigede,

– EFTA-Tilsynsmyndigheden ved C. Simpson, E. Gromnicka og M.-M. Joséphidès, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. oktober 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med tre tvister mellem en række virksomheder og Autoridade da Concorrência (konkurrencemyndighed, Portugal) angående lovligheden af foranstaltninger vedrørende ransagning og undersøgelse, indsamling og beslaglæggelse af bevismateriale i disse virksomheders lokaler i forbindelse med de undersøgelser, som denne myndighed foretog vedrørende konkurrencebegrænsende praksis som omhandlet i artikel 101 TEUF og 102 TEUF.

Retsforskrifter

EU-retten

EUF-traktaten

3 Artikel 101 TEUF fastsætter:

»1. Alle aftaler mellem virksomheder, alle vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder og alle former for samordnet praksis, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater, og som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for det indre marked, er uforenelige med det indre marked og er forbudt, navnlig sådanne, som består i:

a) direkte eller indirekte fastsættelse af købs- eller salgspriser eller af andre forretningsbetingelser

b) begrænsning af eller kontrol med produktion, afsætning, teknisk udvikling eller investeringer

c) opdeling af markeder eller forsyningskilder

d) anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen

e) at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand.

2. De aftaler eller vedtagelser, som er forbudt i medfør af denne artikel, har ingen retsvirkning.

[...]«

4 Artikel 102 TEUF bestemmer:

»En eller flere virksomheders misbrug af en dominerende stilling på det indre marked eller en væsentlig del heraf er uforenelig med det indre marked og forbudt, i den udstrækning samhandelen mellem medlemsstater herved kan påvirkes.

Misbrug kan især bestå i:

a) direkte eller indirekte påtvingelse af urimelige købs- eller salgspriser eller af andre urimelige forretningsbetingelser

b) begrænsning af produktion, afsætning eller teknisk udvikling til skade for forbrugerne

c) anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen

d) at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand.«

Chartret

5 Chartrets artikel 7 bestemmer:

»Enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation.«

6 Chartrets artikel 8 har følgende ordlyd:

»1. Enhver har ret til beskyttelse af personoplysninger, der vedrører den pågældende.

2. Disse oplysninger skal behandles rimeligt, til udtrykkeligt angivne formål og på grundlag af de berørte personers samtykke eller på et andet berettiget ved lov fastsat grundlag. Enhver har ret til adgang til indsamlede oplysninger, der vedrører den pågældende, og til berigtigelse heraf.

[...]«

Forordning (EF) nr. 1/2003:

7 26. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [artikel 101 TEUF] og [102 TEUF] (EFT 2003, L 1, s. 1) har følgende ordlyd:

»Erfaringerne viser, at forretningspapirer i visse tilfælde opbevares i virksomhedsledernes og medarbejdernes private hjem. Af hensyn til kontrolundersøgelsernes effektivitet bør repræsentanter for og andre personer, der er bemyndiget af [Europa-]Kommissionen, derfor have adgang til alle de lokaler, hvor forretningspapirer kan tænkes at være opbevaret, herunder private hjem. Udøvelsen af denne beføjelse bør dog være betinget af en domstolstilladelse.«

8 Det fastsættes i denne forordnings artikel 3, stk. 1, at »[n]år medlemsstaternes konkurrencemyndigheder eller domstole anvender national konkurrenceret på aftaler, vedtagelser inden for virksomhedssammenslutninger og samordnet praksis, som omhandlet i […] artikel [101], stk. 1 [TEUF], som kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, som omhandlet i den nævnte artikel, skal de ligeledes anvende […] artikel [101 TEUF] på sådanne aftaler, vedtagelser og samordnet praksis. Når medlemsstaternes konkurrencemyndigheder eller domstole anvender national konkurrenceret på misbrug, der er forbudt i henhold til […] artikel [102 TEUF,] skal de også anvende [artikel 102 TEUF]«.

9 Den nævnte forordnings artikel 5 bestemmer følgende:

»Medlemsstaternes konkurrencemyndigheder er beføjede til at anvende […] artikel [101 TEUF] og [102 TEUF] i konkrete sager. I denne forbindelse kan de enten på eget initiativ eller på grundlag af en klage vedtage følgende beslutninger:

– påbyde at en overtrædelse skal bringes til ophør

– træffe foreløbige forholdsregler

– acceptere tilsagn

– pålægge bøder, tvangsbøder eller andre former for sanktioner, der er fastsat i deres nationale ret.

Når det på grundlag af de oplysninger, de er i besiddelse af, følger, at betingelserne for et forbud ikke er opfyldt, kan de tillige beslutte, at der ikke er nogen grund til, at de griber ind.«

10 Samme forordnings artikel 20 med overskriften »Kommissionens kontrolundersøgelsesbeføjelser« bestemmer følgende:

»1. Med henblik på at udføre de opgaver, som den er betroet i henhold til denne forordning, er Kommissionen beføjet til at foretage alle nødvendige kontrolundersøgelser hos virksomheder og virksomhedssammenslutninger.

2. Repræsentanter for og andre ledsagende personer, der er bemyndiget af Kommissionen til at gennemføre en kontrolundersøgelse, har beføjelse til:

a) at få adgang til alle virksomhedernes og virksomhedssammenslutningernes lokaler, grunde og transportmidler

b) at kontrollere bøger og andre forretningspapirer, uanset informationsmedium

c) at tage eller få kopi eller udskrift under enhver form af sådanne bøger eller forretningspapirer

[…]

3. Repræsentanter for og andre ledsagende personer, der er bemyndiget af Kommissionen til at gennemføre en kontrolundersøgelse, udøver deres beføjelser efter fremlæggelse af en skriftlig fuldmagt, der indeholder oplysning om kontrolundersøgelsens genstand og formål og om de i artikel 23 fastsatte sanktioner, der finder anvendelse, hvis de forlangte bøger eller forretningspapirer ikke fremlægges i deres helhed, eller de svar, der afgives i henhold til nærværende artikels stk. 2, er urigtige eller forvanskede. Kommissionen underretter i god tid konkurrencemyndigheden i den medlemsstat, på hvis område kontrolundersøgelsen skal gennemføres.

4. Virksomheder og virksomhedssammenslutninger har pligt til at underkaste sig de kontrolundersøgelser, som Kommissionen har pålagt ved beslutning. Beslutningen angiver kontrolundersøgelsens genstand og formål, fastsætter tidspunktet for dens påbegyndelse og oplysninger om de i artikel 23 og 24 fastsatte sanktioner samt om adgangen til at indbringe

beslutningen for Domstolen. Kommissionen træffer disse beslutninger efter høring af konkurrencemyndigheden i den medlemsstat, på hvis område kontrolundersøgelsen skal gennemføres.

[...]

6. Når repræsentanter for og andre ledsagende personer, der er bemyndiget af Kommissionen, fastslår, at en virksomhed modsætter sig en undersøgelse, der er påbudt i henhold til denne artikel, yder den pågældende medlemsstat dem den bistand, der er nødvendig for, at de kan gennemføre deres kontrolundersøgelse, og anmoder eventuelt om politiets eller en tilsvarende retshåndhævende myndigheds bistand.

7. Når den i stk. 6 omhandlede bistand i overensstemmelse med national lovgivning kræver en domstolstilladelse, skal der anmodes derom. Der kan også anmodes om en sådan tilladelse på forhånd.

[...]«

11 Artikel 21 i forordning nr. 1/2003 med overskriften »Kontrolundersøgelse af andre lokaler« fastsætter:

»1. Såfremt der foreligger rimelig mistanke om, at bøger eller andre forretningspapirer, der vedrører genstanden for undersøgelsen, og som måtte være relevante som bevis for en alvorlig overtrædelse af […] artikel [101 TEUF] eller [102 TEUF], opbevares i andre lokaler, grunde eller transportmidler herunder private hjem tilhørende de pågældende virksomheders eller virksomhedssammenslutningers direktører, ledere og andre medarbejdere, kan Kommissionen ved beslutning pålægge, at der gennemføres en kontrolundersøgelse i sådanne lokaler, på sådanne grunde eller i sådanne transportmidler.

2. Beslutningen angiver kontrolundersøgelsens genstand og formål, fastsætter tidspunktet for dens påbegyndelse og oplysninger om adgangen til at indbringe beslutningen for Domstolen. Den skal navnlig angive de grunde, der har foranlediget Kommissionen til at konkludere, at der foreligger en mistanke af den i stk. 1 omhandlede karakter. Kommissionen træffer disse beslutninger efter høring af konkurrencemyndigheden i den medlemsstat, på hvis område kontrolundersøgelsen skal gennemføres.

3. En beslutning vedtaget i henhold til stk. 1 kan ikke gennemføres uden forudgående tilladelse fra en national domstol i den pågældende medlemsstat. Den nationale domstol kontrollerer ægtheden af Kommissionens beslutning og sikrer, at de påtænkte tvangsindgreb ikke er vilkårlige eller uforholdsmæssig, navnlig i forhold til den formodede overtrædelses grovhed og betydningen af det ønskede bevismateriale, den pågældende virksomheds deltagelse samt den rimelige sandsynlighed for, at forretningspapirer, der står i forbindelse med genstanden for undersøgelsen, opbevares i de lokaler, som den ønskede tilladelse til at foretage en kontrolundersøgelse vedrører. Den nationale domstol kan anmode Kommissionen direkte eller gennem den nationale konkurrencemyndighed om detaljerede forklaringer vedrørende de forhold, den behøver kendskab til for at kunne foretage en prøvelse af forholdsmæssigheden af de påtænkte tvangsindgreb.

Den nationale domstol kan dog hverken sætte spørgsmålstegn ved, om kontrolundersøgelsen er nødvendig, eller kræve at få forelagt oplysninger i Kommissionens sagsakter. Det er forbeholdt EF-Domstolen at kontrollere lovligheden af Kommissionens beslutning.

[...]«

Databeskyttelsesforordningen

12 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (generel forordning om databeskyttelse) (EUT 2016, L 119, berigtiget i EUT 2018, L 127, s. 2, herefter »databeskyttelsesforordningen«) fastsætter i artikel 9, der har overskriften »Behandling af særlige kategorier af personoplysninger«, følgende:

»1. Behandling af personoplysninger om race eller etnisk oprindelse, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning eller fagforeningsmæssigt tilhørsforhold samt behandling af genetiske data, biometriske data med det formål entydigt at identificere en fysisk person, helbredsoplysninger eller oplysninger om en fysisk persons seksuelle forhold eller seksuelle orientering er forbudt.

2. Stk. 1 finder ikke anvendelse, hvis et af følgende forhold gør sig gældende:

[...]

g) Behandling er nødvendig af hensyn til væsentlige samfundsinteresser på grundlag af EU-retten eller medlemsstaternes nationale ret og står i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, respekterer det væsentligste indhold af retten til databeskyttelse og sikrer passende og specifikke foranstaltninger til beskyttelse af den registreredes grundlæggende rettigheder og interesser.

[...]«

Direktiv (EU) 2019/1

13 I Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1 af 11. december 2018 om styrkelse af de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked (EUT 2019, L 11, s. 3) anføres følgende i 30.-34. betragtning:

»(30) De nationale administrative konkurrencemyndigheder bør have tilstrækkelige undersøgelsesbeføjelser til at imødegå udfordringerne med håndhævelse på det digitale område, og disse beføjelser bør sætte de nationale konkurrencemyndigheder i stand til at indhente alle oplysninger vedrørende den virksomhed eller virksomhedssammenslutning, som er genstand for undersøgelsen i digital form, herunder data indhentet ved hjælp af kriminaltekniske metoder, uanset hvilket medie oplysningerne er lagret på, f.eks. bærbare computere, mobiltelefoner, andre mobile enheder eller cloudlagring.

(31) De nationale administrative konkurrencemyndigheder bør kunne udføre alle nødvendige kontrolundersøgelser i virksomheders og virksomhedssammenslutningers lokaler, når de i overensstemmelse med Den Europæiske Unions Domstols retspraksis kan påvise, at der foreligger tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at begrunde en formodning om en overtrædelse af artikel 101 [TEUF] eller 102 [TEUF]. Dette direktiv bør ikke forhindre medlemsstaterne i at kræve forudgående godkendelse fra en national domstol til sådanne kontrolundersøgelser.

(32) De nationale administrative konkurrencemyndigheders beføjelse til at foretage kontrolundersøgelser bør for at være effektiv omfatte adgang til oplysninger, som den virksomhed eller virksomhedssammenslutning eller person, der er genstand for kontrolundersøgelsen, har adgang til, og som vedrører den undersøgte virksomhed eller virksomhedssammenslutning. Dette bør nødvendigvis omfatte beføjelsen til at søge efter dokumenter, filer eller oplysninger på enheder, der ikke er præcist identificeret på forhånd. Uden en sådan beføjelse vil det være umuligt at indsamle de for undersøgelsen nødvendige oplysninger, når virksomhederne eller virksomhedssammenslutningerne forsøger at lægge hindringer i vejen eller afslår at samarbejde. Beføjelsen til at undersøge bøger eller forretningspapirer bør omfatte alle former for korrespondance, såsom elektroniske meddelelser, uanset om de synes at være ulæste eller er blevet slettet.

(33) Med henblik på at begrænse unødvendige forlængelser af kontrolundersøgelser bør de nationale administrative konkurrencemyndigheder have beføjelse til at fortsætte søgninger i og udvælge kopier eller udskrift af bøger eller forretningspapirer, som vedrører de undersøgte virksomheders eller virksomhedssammenslutningers aktiviteter, i myndighedens lokaler eller andre udpegede lokaler. Sådanne søgninger bør sikre, at der tages behørigt hensyn til virksomhedernes ret til forsvar.

(34) Erfaringerne viser, at forretningspapirer kan være opbevaret i direktørers, lederes og andre af virksomhedernes eller virksomhedssammenslutningernes ansattes hjem, navnlig på grund af den øgede brug af mere fleksible arbejdsformer. For at sikre effektive kontrolundersøgelser bør de nationale administrative konkurrencemyndigheder kunne kræve adgang til alle lokaler, herunder private hjem, hvis de kan påvise, at der er en rimelig grund til mistanke om, at forretningspapirer, som kan være relevante som bevis for en overtrædelse af artikel 101 [TEUF] eller 102 [TEUF], opbevares i disse lokaler. En forudsætning for udøvelsen af denne beføjelse bør være, at de nationale administrative konkurrencemyndigheder har indhentet forudgående godkendelse fra en national domstol, hvilket i visse nationale retssystemer kan omfatte en offentlig anklager. Dette bør ikke være til hinder for, at medlemsstaterne i særligt hastende tilfælde kan overdrage en national retslig myndigheds opgaver til en national administrativ konkurrencemyndighed, der fungerer som domstol, eller undtagelsesvis giver mulighed for at sådanne kontrolundersøgelser foretages med samtykke fra dem, der er genstand for kontrolundersøgelsen [...]«

14 Dette direktivs artikel 6 med overskriften »Beføjelse til at foretage kontrolundersøgelser i forretningslokaler« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale administrative konkurrencemyndigheder kan foretage alle nødvendige uanmeldte kontrolundersøgelser hos virksomheder og virksomhedssammenslutninger med henblik på anvendelse af artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF].

Medlemsstaterne sikrer, at de embedsmænd og andre ledsagende personer, som de nationale konkurrencemyndigheder har bemyndiget eller udpeget til at foretage disse kontrolundersøgelser, som minimum har beføjelse til:

a) at få adgang til alle virksomhedernes og virksomhedssammenslutningernes lokaler, grunde og transportmidler

b) at kontrollere bøger og andre forretningspapirer, uanset hvilket medie de er lagret på, og at få adgang til enhver oplysning, som den kontrollerede enhed har adgang til

c) at tage eller få kopi eller udskrift under enhver form af sådanne bøger eller forretningspapirer og, hvor de finder det hensigtsmæssigt, at fortsætte sådanne informationssøgninger og at udvælge kopier eller udskrift i den nationale konkurrencemyndigheds lokaler eller i andre udpegede lokaler

[...]

2. Medlemsstaterne sikrer, at virksomheder og virksomhedssammenslutninger har pligt til at underkaste sig en kontrolundersøgelse, jf. stk. 1. Medlemsstaterne sikrer ligeledes, at hvis en virksomhed eller en virksomhedssammenslutning modsætter sig en kontrolundersøgelse, der er blevet besluttet af en national administrativ konkurrencemyndighed og/eller er blevet godkendt af en national domstol, kan de nationale konkurrencemyndigheder anmode politiet eller en tilsvarende retshåndhævende myndighed om den fornødne bistand til at foretage kontrolundersøgelsen. En sådan bistand kan også indhentes som en forebyggende foranstaltning.

3. Denne artikel berører ikke kravene i national ret om forudgående godkendelse af sådanne undersøgelser fra en national domstol.«

15 Direktivets artikel 7 med overskriften »Beføjelse til at foretage kontrolundersøgelser af andre lokaler« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne sikrer, at de nationale administrative konkurrencemyndigheder, såfremt der er rimelig grund til mistanke om, at bøger eller andre forretningspapirer, der vedrører genstanden for kontrolundersøgelsen, og som måtte være relevante som bevis for en overtrædelse af artikel 101 [TEUF] eller 102 [TEUF], opbevares i andre end de i dette direktivs artikel 6, stk. 1, litra a), omhandlede lokaler eller på grunde eller i transportmidler, herunder private hjem tilhørende de pågældende virksomheders eller virksomhedssammenslutningers direktører, ledere og andre ansatte, kan foretage uanmeldte kontrolundersøgelser i sådanne lokaler, på sådanne grunde eller i sådanne transportmidler.

2. Sådanne kontrolundersøgelser foretages ikke uden en forudgående godkendelse fra en national domstol.

3. Medlemsstaterne sikrer, at de embedsmænd og andre ledsagende personer, som de nationale konkurrencemyndigheder har bemyndiget eller udpeget til at foretage en kontrolundersøgelse i overensstemmelse med denne artikels stk. 1 som minimum har de beføjelser, der er fastlagt i artikel 6, stk. 1, litra a), b) og c), og artikel 6, stk. 2.«

16 Det følger af samme direktivs artikel 32, at »[m]edlemsstaterne sikrer, at de former for bevismateriale, som kan antages af de nationale konkurrencemyndigheder, omfatter dokumenter, mundtlige erklæringer, elektroniske meddelelser, optagelser og alle andre genstande, der indeholder oplysninger, uanset hvilken form de har, og hvilket medie de er lagret på«.

Portugisisk ret

17 Artikel 34 i Constituição da República Portuguesa (Den Portugisiske Republiks forfatning) med overskriften »Boligens og korrespondancens ukrænkelighed« bestemmer:

»Boligen og korrespondancen og andre former for privat kommunikation er ukrænkelige.

[...]

4. Offentlige myndigheder må ikke blande sig i korrespondance, telekommunikation eller andre kommunikationsmidler, undtagen i de tilfælde, der er fastsat i strafferetsplejeloven.«

18 Lei n.º 19/2012 que aprova o novo regime da concorrência, revogando as Leis n.ºs 18/2003, de 11 de junho, e 39/2006, de 25 de agosto, e procede à segunda alteração à Lei n.º 2/99, de 13 de janeiro (lov nr. 19/2012 om godkendelse af den nye konkurrenceordning, som ophæver lov nr. 18/2003 af 11.6.2003 og nr. 39/2006 af 25.8.2006 og foretager den anden ændring af lov nr. 2/99 af 13.1.1999) af 8. maj 2012 (*Diário da República*, 1. serie, nr. 89, af 8.8.2012) (herefter »konkurrenceloven«) bestemmer i artikel 2, stk. 3 og 5:

»3. Denne lov skal fortolkes i overensstemmelse med EU-retten og i lyset af Den Europæiske Unions Domstols praksis, også for så vidt angår den form for konkurrencebegrænsende praksis, som ikke måtte påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

[...]

5. I forbindelse med artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF] skal anvendelsen af denne lov overholde de generelle principper i EU-retten samt [chartret].«

19 Denne lovs artikel 18 er affattet således:

»1. Ved udøvelsen af sine sanktionsbeføjelser har konkurrencemyndigheden gennem sine organer eller ansatte følgende rettigheder:

[...]

c) i virksomhedernes eller virksomhedssammenslutningers lokaler, grunde eller transportmidler at foretage handlinger vedrørende søgning, undersøgelse, inddrivelse og beslaglæggelse af udskrifter af skrivelser og andre dokumenter, uanset på hvilket medium, når sådanne skridt er nødvendige for at fremskaffe et bevis

[...]

2. De i stk. 1, litra c) og d), omhandlede foranstaltninger kræver godkendelse fra den kompetente retslige myndighed.

[...]«

20 Den pågældende lovs artikel 20, stk. 1, fastsætter, at beslaglæggelse af dokumenter, uanset deres art eller medium, tillades, besluttes eller godkendes ved kendelse afsagt af den judicielle myndighed.

21 Samme lovs artikel 20, stk. 6, bestemmer, at i tilfælde af beslaglæggelse i banker eller andre kreditinstitutter af dokumenter, der er omfattet af bankhemmeligheden, kræves der forudgående tilladelse fra undersøgelsesdommeren.

22 Konkurrencelovens artikel 21 havde i sin oprindelige affattelse følgende ordlyd:

»Kompetencen til at give tilladelse til de i artikel 18, stk. 1, litra c) og d), artikel 19 og artikel 20 omhandlede foranstaltninger er anklagemyndigheden ved retten på det sted, hvor konkurrencemyndigheden har sit sæde, eller, hvis dette udtrykkeligt er fastsat, undersøgelsesdommeren ved samme ret.«

23 Konkurrencelovens artikel 21, som ændret ved lei n.º 17/2022 (lov nr. 17/2022) af 17. august 2022, bestemmer:

»Den kompetente retslige myndighed på det sted, hvor [konkurrencemyndigheden] har sit sæde, har beføjelse til at tillade de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, litra a)-d), artikel 19 og artikel 20.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

24 Konkurrencemyndigheden indledte undersøgelser i flere økonomiske sektorer i Portugal med henblik på at fastslå, om der forelå konkurrencebegrænsende praksis i strid med bl.a. artikel 101 TEUF og 102 TEUF. Disse undersøgelser vedrørte nærmere bestemt henholdsvis en potentiel samordnet praksis mellem virksomheder, der havde medført en prisforhøjelse i forbindelse med levering af tjenesteydelser på området for teleradiologi til hospitaler, der var en del af den nationale sundhedstjeneste (sag C-258/23), et potentielt kartel vedrørende de priser på »covid-19«-tests, som de portugisiske sundhedsmyndigheder blev afkrævet (sag C-259/23), og en mistanke om misbrug af dominerende stilling på området for behandling af betalinger (sag C-260/23).

25 I denne forbindelse fandt konkurrencemyndigheden det nødvendigt at foretage kontrolundersøgelser i lokalerne hos selskaberne IMI – Imagens Médicas Integradas S.A. og Synlabhealth II S.A. samt SIBS-koncernen (herefter »sagsøgerne i hovedsagerne«) med henblik på undersøgelse, indsamling og beslaglæggelse af beviser. Anmodningerne til den kompetente retslige myndighed, dvs. den portugisiske anklagemyndighed, om forudgående tilladelse til at foretage disse kontrolundersøgelser blev imødekommet.

26 I henhold til de af anklagemyndigheden udstedte tilladelser havde konkurrencemyndigheden beføjelse til dels at beslaglægge alle dokumenter, der direkte eller indirekte var forbundet med konkurrencebegrænsende praksis, herunder e-mails og interne dokumenter, der havde til formål at formidle oplysninger mellem forskellige hierarkiske niveauer og at forberede afgørelser på området for virksomhedernes handelspolitik, dels at undersøge og kopiere de oplysninger, som de

indeholdt. Hvad specifikt angår de påtænkte undersøgelsesforanstaltninger i forhold til IMI og Synlabhealth II udelukkede disse tilladelser beslaglæggelse af beviser i lokaler, der er beregnet til sundhedspleje og arkivering af dokumenter, som er omfattet af lægelig tavshedspligt.

27 Under kontrolundersøgelserne i sagsøgerne i hovedsagernes lokaler fra januar 2021 til marts 2022 undersøgte konkurrencemyndigheden e-mailen fra disse virksomheders ansatte og foretog beslaglæggelse af datafiler, der blev anset for relevante med henblik på dens undersøgelser. Der blev således beslaglagt henholdsvis 1 405, 731 og 10 797 datafiler.

28 De pågældende virksomheder anfægtede lovligheden af disse kontrolundersøgelser ved Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (ret i første instans i sager om konkurrence, regulering og tilsyn, Portugal), som er den forelæggende ret.

29 Denne ret har anført, at konkurrenceloven giver konkurrencemyndigheden beføjelse til at beslaglægge dokumenter, uanset medium, på betingelse af at anklagemyndigheden forinden har givet tilladelse hertil. Den forelæggende ret har ligeledes anført, at i henhold til konkurrencelovens artikel 20 kræves der kun en forudgående tilladelse fra en domstol i visse tilfælde, nemlig når tilladelsen vedrører kontrolundersøgelser, der foretages i en fysisk persons hjem, i en bank, på et advokatkontor eller i en lægepraksis.

30 Ifølge samme ret indgår bestemmelserne i denne lov i den logik, der ligger til grund for strafferetten, nemlig at en undersøgelsesdommer skal inddrages, når et middel, der gør det muligt at fremskaffe beviser, kan krænke grundlæggende rettigheder, mens en godkendelse fra anklagemyndigheden af en kontrolundersøgelse som kompetent judiciel myndighed i andre tilfælde anses for at være tilstrækkelig.

31 I denne henseende har den forelæggende ret indledningsvis anført, at en kontrolundersøgelse inden for en virksomhed med henblik på at undersøge, om der foreligger konkurrencebegrænsende praksis, ifølge praksis fra de portugisiske domstole, der har kompetence på området, ikke kan krænke de grundlæggende rettigheder. Navnlig kan meddelelser fra denne virksomheds ansatte ikke kvalificeres som »korrespondance«, der er beskyttet ved chartrets artikel 7, når de sendes via virksomhedens e-mailsystem.

32 Den forelæggende ret har dernæst henvist til bestemmelserne i forordning nr. 1/2003 om Kommissionens undersøgelsesbeføjelser. Den har anført, at Kommissionen i henhold til denne forordnings artikel 20 kan foretage alle nødvendige kontrolundersøgelser hos virksomheder og virksomhedssammenslutninger og i denne forbindelse kontrollere bøger og alle andre »forretningspapirer«, uanset medium. Kommissionen kan i henhold til nævnte forordnings artikel 21 ligeledes foretage kontrolundersøgelser i andre lokaler, herunder private hjem tilhørende direktører, ledere og andre medarbejdere, efter forudgående tilladelse fra den kompetente domstol. Desuden kvalificerer 26. betragtning til samme forordning de dokumenter, der findes i virksomhedernes elektroniske meddelelser, som »forretningspapirer«.

33 Den forelæggende ret har endvidere henvist til direktiv 2019/1 om medlemsstaternes konkurrencemyndigheders beføjelser. Det følger af 30. og 32. betragtning til og artikel 6 i dette direktiv, at disse myndigheder bør have beføjelse til at indhente alle oplysninger om den virksomhed, der er genstand for en undersøgelse, uanset hvilket medium disse oplysninger er lagret på. Med henblik herpå bør disse myndigheder kunne beslaglægge alle former for korrespondance, herunder elektroniske meddelelser.

34 Den forelæggende ret har i øvrigt anført, at konkurrenceloven i henhold til dens artikel 2, stk. 3 og 5, skal fortolkes i overensstemmelse med EU-retten, herunder med hensyn til konkurrencebegrænsende praksis, der ikke kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Inden for anvendelsesområdet for disse sidstnævnte bestemmelser skal anvendelsen af denne lov endvidere ske under overholdelse af chartret.

35 Endelig har den forelæggende ret anført, at de dokumenter, der er omhandlet i de foreliggende sager, vedrører den erhvervsmæssige aktivitet hos de virksomheder, der er omfattet af kontrolundersøgelsesforanstaltningerne. I det foreliggende tilfælde er enhver e-mail af institutionel karakter, eftersom de udelukkende ejes af disse virksomheder, som ensidigt pålægger deres ansatte betingelserne for at anvende dette kommunikationsmiddel, så længe deres funktionelle forhold varer. I overensstemmelse med de nævnte virksomheders interne regler er en sådan e-mail desuden begrænset til en funktionel anvendelse. Anvendelsen heraf til personlige formål og til formål, der henhører under den ansattes privatliv, er derfor forbudt.

36 Sagsøgerne i hovedsagerne har derimod gjort gældende, at deres ansattes e-mails skal beskyttes som »korrespondance«, og at sådanne dokumenter ikke kan beslaglægges i forbindelse med en undersøgelse vedrørende konkurrencebegrænsende praksis, der er forbudt i henhold til artikel 101 TEUF og 102 TEUF. Subsidiært har de gjort gældende, at beslaglæggelsen af disse e-mails under alle omstændigheder kræver forudgående tilladelse fra en undersøgelsesdommer.

37 På denne baggrund har Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (ret i første instans i sager om konkurrence, regulering og tilsyn) besluttet at udsætte sagerne og i hver af hovedsagerne forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Udgør de forretningspapirer, som er genstand for kontrol i den foreliggende sag, og som er overført via e-mail, en »korrespondance« som omhandlet i [chartrets] artikel 7 […]?

2) Er [chartrets] artikel 7 […] til hinder for en beslaglæggelse af forretningspapirer, som hidrører fra kommunikationen via e-mail mellem virksomheders ledere og medarbejdere, når der pågår en undersøgelse af forbudte aftaler og forbudt praksis i henhold til artikel 101 TEUF (tidligere artikel 81 [EF])?

3) Er [chartrets] artikel 7 […] til hinder for en beslaglæggelse af sådanne forretningspapirer efter forudgående tilladelse fra en judiciel myndighed, i den foreliggende sag det offentliges repræsentant, som har til opgave at repræsentere staten, at forsvare de i loven fastsatte interesser, at retsforfølge strafbare handlinger på grundlag af legalitetsprincippet og at forsvare den demokratiske [retsorden] i henhold til [bestemmelserne i Den Portugisiske Republiks] forfatning […], og som handler uafhængigt af de øvrige centrale, regionale og lokale myndighedsorganer?«

Retsforhandlingerne for Domstolen

38 Ved afgørelse af 14. juni 2023 forenede Domstolens præsident i henhold til artikel 54, stk. 2, i Domstolens procesreglement sagerne C-258/23, C-259/23 og C-260/23 med henblik på den skriftlige og mundtlige forhandling samt dommen.

39 Den 5. marts 2024 blev disse forenede sager henvist til Domstolens Fjerde Afdeling, med henblik på at denne kunne træffe afgørelse uden mundtlig forhandling, men efter fremsættelse af et forslag til afgørelse vedrørende det tredje præjudicielle spørgsmål.

40 Dette forslag til afgørelse blev fremsat den 20. juni 2024, idet retsforhandlingernes mundtlige del efterfølgende blev afsluttet.

41 Den 9. oktober 2024 besluttede Domstolen at omfordele de foreliggende forenede sager til en ny refererende dommer, fordi den refererende dommer var fratrådt på grund af udløbet af sin embedsperiode.

42 Da Domstolens Fjerde Afdeling bl.a. var af den opfattelse, at spørgsmålet om konsekvenserne af dom af 4. oktober 2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Forsøg på adgang til personoplysninger lagret på en mobiltelefon) (C-548/21, EU:C:2024:830), med henblik på besvarelsen af det tredje præjudicielle spørgsmål i hver af de foreliggende sager fortjente et udvidet dommerkollegiums opmærksomhed, anmodede den i henhold til procesreglementets artikel 60, stk. 3, Domstolen om at henvise disse sager til Store Afdeling.

43 Den 18. marts 2025 besluttede Domstolen at henvise de pågældende sager til Domstolens Store Afdeling og genåbnede retsforhandlingernes mundtlige del.

Formaliteten

44 Sagsøgerne i hovedsagerne har bestridt, at anmodningerne om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling i deres helhed.

45 I første række har de i det væsentlige gjort gældende, at disse anmodninger ikke opfylder kravene i artikel 94 i Domstolens procesreglement, og at de forelagte spørgsmål er irrelevante.

46 Indledningsvis er IMI i sag C-258/23 af den opfattelse, at den forelæggende ret har undladt at give Domstolen de oplysninger, der er nødvendige for forståelsen af de faktiske og retlige omstændigheder i hovedsagen, samt at redegøre for de retlige spørgsmål, som den rejser. Selskabet har navnlig gjort gældende, at eftersom den forelæggende ret ikke har gjort Domstolen bekendt med dom nr. 91/2023 afsagt af Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol, Portugal) den 16. marts 2023, sag nr. 559/2020, hvorved denne ret erklærede reglen om, at konkurrencemyndigheden er bemyndiget til at ransage og beslaglægge åbne e-mails med anklagemyndighedens samtykke, forfatningsstridig, er det ikke sikret, at Domstolens besvarelse af de forelagte spørgsmål vil være så fuldstændig og nyttig som muligt. Dernæst er Synlabhealth II i sag C-259/23 ligeledes af den opfattelse, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke nævner flere faktiske omstændigheder, der er væsentlige for forståelsen af tvisten i hovedsagen, de gældende nationale bestemmelser og forbindelsen mellem disse sidstnævnte og de EU-retlige bestemmelser, som ønskes fortolket. Endelig har selskaberne i SIBS-koncernen i sag C-260/23 gjort gældende, at de forelagte spørgsmål er irrelevante i forhold til genstanden for denne tvist, som indebærer, at lovligheden af de omhandlede foranstaltninger skal vurderes i lyset af portugisisk ret og ikke chartret.

47 Det skal i denne henseende bemærkes, at det ifølge fast retspraksis inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har

ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

48 Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afvise at træffe afgørelse om et præjudicielt spørgsmål fremsat af en national ret, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 24.7.2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).

49 Det skal ligeledes bemærkes, at det følger af fast retspraksis, som nu afspejles i procesreglementets artikel 94, litra a) og b), at det af hensyn til behovet for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Som det er anført i dette procesreglements artikel 94, litra c), er det i denne henseende endvidere et krav, at anmodningen om præjudiciel afgørelse fremstiller grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (dom af 21.12.2023, European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, præmis 59 og den deri nævnte retspraksis).

50 De i forelæggelsesafgørelsen indeholdte spørgsmål tjener desuden ikke blot til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol (dom af 21.12.2023, European Superleague Company, C-333/21, EU:C:2023:1011, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis).

51 I det foreliggende tilfælde indeholder anmodningerne om præjudiciel afgørelse tilstrækkelige elementer til, at det er muligt for Domstolen at forstå såvel de retlige og faktiske omstændigheder i tvisterne i hovedsagerne som betydningen og rækkevidden af de forelagte præjudicielle spørgsmål. Den forelæggende ret har endvidere præciseret grundene til, at den har indgivet disse anmodninger til Domstolen, og den forbindelse, der ifølge den forelæggende ret består mellem de EU-retlige bestemmelser, herunder bestemmelserne i chartret, der er omhandlet i de pågældende anmodninger, og de bestemmelser i portugisisk ret, der finder anvendelse på disse tvister.

52 I denne henseende fremgår det af anmodningerne om præjudiciel afgørelse, at de har til formål at opnå en afklaring fra Domstolen af omfanget af den beskyttelse, som chartrets artikel 7 giver mod foranstaltninger til beslaglæggelse af forretningspapirer, der hidrører fra kommunikation via e-mail mellem ledere og medarbejdere i virksomheder, i en sammenhæng, der henhører under anvendelsen af EU-retten, og navnlig af artikel 101 TEUF og 102 TEUF.

53 Den fortolkning, som Domstolen skal foretage af de EU-retlige bestemmelser, der er omhandlet i anmodningerne om præjudiciel afgørelse, vil have betydning for den forelæggende rets undersøgelse af lovligheden af de beslaglæggelser af dokumenter, som konkurrencemyndigheden foretager, når der ikke foreligger en forudgående tilladelse fra en domstol.

54 Indholdet af såvel de skriftlige indlæg som indlæggene i retsmødet viser endvidere, at de berørte ikke har haft vanskeligt ved at forstå den faktiske og retlige sammenhæng, hvori den forelæggende rets spørgsmål indgår, at forstå betydningen og rækkevidden af de faktiske udtalelser, der har dannet grundlag for spørgsmålene, at forstå grundene til, at den forelæggende ret har fundet det nødvendigt at forelægge dem, og i sidste ende på fuldstændig og behørig vis at tage stilling i denne henseende.

55 Den første afvisningsgrund, som de sagsøgte i hovedsagerne har gjort gældende, skal derfor forkastes.

56 I anden række har Synlabhealth II i sag C-259/23 gjort gældende, at konkurrencemyndigheden i det foreliggende tilfælde overskred grænserne for den af anklagemyndigheden udstedte tilladelse, da den foretog kontrolundersøgelser og beslaglæggelser i dette selskabs lokaler, og at sidstnævnte ikke blev hørt om de forelagte præjudicielle spørgsmål i strid med de processuelle krav, der er fastsat i portugisisk ret, hvorfor Synlabhealth II har anlagt sag til prøvelse af forelæggelsesafgørelsen. Da alle sagens omstændigheder endnu ikke er fastslået, bør Domstolen afvise at træffe afgørelse eller i det mindste udsætte sagen, indtil Tribunal da Relação de Lisboa (appeldomstolen i Lissabon, Portugal) har truffet afgørelse i appelsagen til prøvelse af afgørelsen om forelæggelse til Domstolen. I sag C-260/23 har selskaberne i SIBS-koncernen ligeledes gjort gældende, at den præjudicielle forelæggelse blev foretaget på et tidspunkt, hvor de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen endnu ikke var blevet fastslået og end ikke var blevet drøftet.

57 I den henseende skal det erindres, at det tilkommer den nationale ret at afgøre, på hvilket stadium af retsforhandlingerne det er hensigtsmæssigt for den at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen (jf. i denne retning dom af 17.7.2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

58 Når Domstolen får forelagt en anmodning om fortolkning af EU-retten, som ikke klart er uden forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, og når den råder over de nødvendige elementer til at kunne give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål, skal den besvare spørgsmålet uden selv at tage stilling til den formodning vedrørende de faktiske omstændigheder, som den forelæggende ret har baseret sig på, og som det tilkommer denne at efterprøve efterfølgende, såfremt det måtte vise sig nødvendigt (jf. i denne retning dom af 17.7.2008, Coleman, C-303/06, EU:C:2008:415, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

59 Den anden afvisningsgrund, som sagsøgerne i hovedsagerne har gjort gældende, skal derfor ligeledes forkastes.

60 Henset til samtlige ovenstående betragtninger kan den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål antages til realitetsbehandling.

Realiteten

61 Indledningsvis bemærkes, at chartrets anvendelsesområde for så vidt angår medlemsstaternes handlinger er defineret i chartrets artikel 51, stk. 1, hvorefter chartrets bestemmelser kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten. Denne bestemmelse bekræfter den faste retspraksis, hvorefter de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer

(jf. dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 19, og af 6.3.2025, D.K. (Fritagelse af en dommer fra dennes forpligtelser), C-647/21 og C-648/21, EU:C:2025:143, præmis 38).

62 Eftersom tvisterne i hovedsagerne vedrører spørgsmålet om overholdelsen af de grundlæggende rettigheder i forbindelse med kontrolundersøgelser foretaget af en national konkurrencemyndighed i forbindelse med undersøgelser af overtrædelser af artikel 101 TEUF og 102 TEUF og dermed situationer, hvor EU-retten gennemføres, finder chartrets bestemmelser anvendelse.

Det første spørgsmål

63 Med det første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 7 skal fortolkes således, at arbejdsrelaterede e-mails, der udveksles mellem en virksomheds medarbejdere og ledere via virksomhedens e-mailsystem, er omfattet af begrebet »kommunikation« som omhandlet i denne artikel.

64 Det skal nemlig præciseres, at selv om den forelæggende ret har nævnt begrebet »korrespondance«, henviser denne artikel nu til begrebet »kommunikation«. Som det fremgår af forklaringerne til chartret om grundlæggende rettigheder (EUT 2007, C 303, s. 17), er ordet »korrespondance« blevet erstattet af ordet »kommunikation« for at tage hensyn til den tekniske udvikling.

65 Det følger af chartrets artikel 52, stk. 3, at i det omfang det indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«), har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er imidlertid ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.

66 I denne henseende bemærkes, at chartrets artikel 7 om respekt for privatliv og familieliv indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK's artikel 8, stk. 1. Chartrets artikel 7 skal derfor i overensstemmelse med chartrets artikel 52, stk. 3, tillægges samme betydning og rækkevidde som EMRK's artikel 8, stk. 1, således som denne bestemmelse er blevet fortolket i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis (jf. i denne retning dom af 5.10.2010, McB., C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, præmis 53, af 15.11.2011, Dereci m.fl., C-256/11, EU:C:2011:734, præmis 70, og af 17.12.2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, præmis 70).

67 Det fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at kommunikation fra forretningslokaler, ligesom kommunikation fra hjemmet, kan være omfattet af begreberne »privatliv« og »korrespondance« i EMRK's artikel 8. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har præciseret, at med henblik på at afgøre, om disse begreber finder anvendelse, er den rimelige forventning med hensyn til beskyttelse og respekt for privatlivet et vigtigt, men ikke nødvendigvis afgørende kriterium (jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 5.9.2017, Bărbulescu mod Rumæninen, CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, § 73 og den deri nævnte retspraksis).

68 Eftersom aflytning af telekommunikation udgør et indgreb i udøvelsen af den rettighed, der er sikret ved EMRK's artikel 8, stk. 1, udgør den ligeledes en begrænsning af udøvelsen af den tilsvarende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 7 (dom af 17.12.2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, præmis 71).

69 Domstolen har allerede fastslået, at det samme er tilfældet for beslaglæggelse af e-mails, der foretages i forbindelse med kontrolundersøgelser i en fysisk persons erhvervs- eller forretningslokaler eller af et erhvervsselskabs lokaler, som også udgør et indgreb i udøvelsen af den rettighed, der er sikret ved EMRK's artikel 8 (dom af 17.12.2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, præmis 72).

70 Som generaladvokaten har anført i punkt 31 i det forslag til afgørelse, der blev fremsat den 20. juni 2024, er kvalificeringen af e-mails som »korrespondance« som omhandlet i EMRK's artikel 8, stk. 1, og følgelig »kommunikation« som omhandlet i chartrets artikel 7 i øvrigt uafhængig af, om disse e-mails allerede er blevet modtaget af modtageren, er læste, ulæste eller slettede, om kommunikationen er blevet sendt fra forretningslokaler eller forretningsudstyr (Menneskerettighedsdomstolens dom af 11.1.2024, Arregui mod Spanien, CE:ECHR:2024:0111JUD004254118, § 31 og den deri nævnte retspraksis) eller gennem et arbejdsrelateret e-mailsystem (Menneskerettighedsdomstolens dom af 3.4.2007, Copland mod Det Forenede Kongerige, CE:ECHR:2007:0403JUD006261700, § 41 og 42), om afsenderens eller modtagerens adresse er en juridisk persons adresse (Menneskerettighedsdomstolens dom af 14.3.2013, Bernh Larsen Holding AS m.fl. mod Norge, CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, § 106), eller om deres indhold er af privat karakter eller ej (Menneskerettighedsdomstolens dom af 16.12.1992, Niemietz mod Tyskland, CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 32 in fine).

71 Den omstændighed, at en e-mail, henset til sin form eller sit indhold, kan kvalificeres som »arbejdsrelateret«, gør det således ikke muligt at fratage denne e-mail den beskyttelse, som chartrets artikel 7 sikrer kommunikationen. I Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 5. september 2017, Bărbulescu mod Rumænien (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, § 74), som vedrørte en sag, hvori private beskeder blev sendt fra en arbejdscomputer, blev det præciseret, at en af arbejdsgiveren fastsat regel, som pålagde medarbejderne at afstå fra enhver personlig aktivitet på deres arbejdsplads og forbød dem at anvende virksomhedens ressourcer til personlige formål, var uden relevans for kvalificeringen som »korrespondance« i henhold til EMRK's artikel 8, stk. 1.

72 Endelig omfatter denne beskyttelse også personoplysninger, der genereres af trafik af sådanne arbejdsrelaterede e-mails, som ligeledes er beskyttet i henhold til chartrets artikel 8 (Menneskerettighedsdomstolens dom af 16.10.2007, Wieser og Bicos Beteiligungen GmbH mod Østrig, CE:ECHR:2007:1016JUD007433601, § 45).

73 Det følger af det ovenstående, at chartrets artikel 7 skal fortolkes således, at begrebet »kommunikation« som omhandlet i denne artikel omfatter arbejdsrelaterede e-mails, der udveksles mellem en virksomheds medarbejdere og ledere via virksomhedens e-mailsystem.

Det andet og det tredje spørgsmål

74 Med det andet og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret oplyst, om chartrets artikel 7 skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en beslaglæggelse, der forudgående er blevet godkendt af en judiciel myndighed, såsom den portugisiske anklagemyndighed, som er uafhængig og bl.a. har til opgave i offentlighedens

interesse at foretage strafferetlig forfølgning og forsvare den demokratiske retsorden, af arbejdsrelaterede e-mails, der er udvekslet mellem en virksomheds medarbejdere og ledere i forbindelse med en konkurrencemyndigheds kontrolundersøgelse i forbindelse med en undersøgelse af overtrædelser af artikel 101 TEUF eller artikel 102 TEUF.

75 Det fremgår af fast retspraksis, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra denne synsvinkel påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. Domstolen kan desuden inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sine spørgsmål (dom af 20.3.1986, Tissier, C-35/85, EU:C:1986:143, præmis 9, og af 4.10.2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Forsøg på adgang til personoplysninger lagret på en mobiltelefon), C-548/21, EU:C:2024:830, præmis 60).

76 Den omstændighed, at en national ret rent formelt har udformet det præjudicielle spørgsmål under henvisning til bestemte EU-retlige bestemmelser, er nemlig ikke til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (dom af 4.10.2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Forsøg på adgang til personoplysninger lagret på en mobiltelefon), C-548/21, EU:C:2024:830, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

77 I det foreliggende tilfælde ønsker den forelæggende ret med det andet og det tredje spørgsmål oplyst, om det er lovligt at beslaglægge e-mails, der udveksles mellem en virksomheds medarbejde og ledere i forbindelse med kontrolundersøgelser foretaget af konkurrencemyndigheden i denne virksomheds erhvervs- eller forretningslokaler i forbindelse med en undersøgelse vedrørende overtrædelse af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om sådanne beslaglæggelser kan tillades af en judiciel myndighed, såsom den portugisiske anklagemyndighed, eller om de nødvendigvis kræver en forudgående tilladelse fra en domstol.

78 Selv om den forelæggende ret har begrænset sig til at anmode Domstolen om en fortolkning af chartrets artikel 7, som anerkender enhver persons ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation, skal det i en sådan sammenhæng bemærkes, at de dokumenter, der er omfattet af de i hovedsagerne omhandlede beslaglæggelser, ikke blot kan vedrøre »kommunikation« som omhandlet i denne artikel 7, men ligeledes personoplysninger, der er beskyttet ved chartrets artikel 8. Den omstændighed, at disse oplysninger er forbundet med erhvervsmæssig virksomhed, er ikke til hinder for, at de betegnes som en personoplysning (jf. i denne retning dom af 3.4.2025, Ministerstvo zdravotnictví (Oplysninger om repræsentanten for en juridisk person), C-710/23, EU:C:2025:231, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

79 I denne henseende skal det ligeledes bemærkes, at retten til beskyttelse af personoplysninger er nært beslægtet med retten til respekt for privatliv og familieliv, der er fastsat i chartrets artikel 7, og som den supplerer (jf. i denne retning dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 47, og af 18.12.2025, Storstockholms Lokaltrafik, C-422/24, EU:C:2025:980, præmis 40).

80 Under disse omstændigheder skal det andet og det tredje præjudicielle spørgsmål med henblik på at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar omformuleres, og det skal lægges til grund, at den forelæggende ret med disse spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om chartrets artikel 7 og 8 skal fortolkes således, at de er til hinder for beslaglæggelse uden forudgående tilladelse fra en domstol af e-mails udvekslet mellem medarbejdere og ledere i en virksomhed i forbindelse med en kontrolundersøgelse foretaget af en national konkurrencemyndighed i erhvervs- eller forretningslokaler tilhørende virksomheder, der mistænkes for at have begået overtrædelser af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF.

81 Hvad angår rækkevidden af de rettigheder, der anerkendes i chartret, bemærkes, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, ikke er absolutte rettigheder, men skal ses i sammenhæng med deres funktion i samfundet (dom af 21.6.2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, præmis 112, og af 22.11.2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 og C-601/20, EU:C:2022:912, præmis 45).

82 Chartrets artikel 52, stk. 1, giver nemlig mulighed for, at der kan indføres begrænsninger i udøvelsen af rettighederne fastsat i chartrets artikel 7 og 8, for så vidt som disse begrænsninger er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders og friheders væsentligste indhold, og at de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder (dom af 9.11.2010, Volker und Markus Schecke og Eifert, C-92/09 og C-93/09, EU:C:2010:662, præmis 50, og af 8.12.2022, Google (Fjernelse af links til et angiveligt urigtigt indhold), C-460/20, EU:C:2022:962, præmis 57).

83 I det foreliggende tilfælde skal det fastslås, at beslaglæggelser af e-mails, der foretages i forbindelse med kontrolundersøgelser i en fysisk persons erhvervs- eller forretningslokaler eller i et erhvervsselskabs lokaler, udgør en begrænsning af udøvelsen af retten til privatlivets fred, der er sikret ved chartrets artikel 7 (jf. i denne retning dom af 17.12.2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, præmis 72).

84 Hvad endvidere angår e-mails udvekslet mellem en virksomheds ledere og medarbejdere samt dertil knyttede forretningspapirer fra disse fremgår det, at for så vidt som disse e-mails og papirer også kan indeholde personoplysninger, udgør en national konkurrencemyndigheds beslaglæggelse i forbindelse med en undersøgelse ligeledes en begrænsning af udøvelsen af den ret, der er sikret ved chartrets artikel 8.

85 Sådanne begrænsninger kan derfor kun finde sted, hvis de er fastlagt i lovgivningen, respekterer disse rettigheders væsentligste indhold, faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, og overholder proportionalitetsprincippet.

86 Hvad i første række angår kravet om overholdelse af legalitetsprincippet synes det at være opfyldt i det foreliggende tilfælde. Det skal nemlig bemærkes, at det er ubestridt, at de i tvisterne i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger er baseret på konkurrencelovens artikel 18-21, som bl.a. gør det muligt for konkurrencemyndigheden i lokaler tilhørende virksomheder, der mistænkes for at have overtrådt artikel 101 TEUF og 102 TEUF, at foretage »handlinger vedrørende søgning, undersøgelse, inddrivelse og beslaglæggelse af udskrifter af skrivelser og andre dokumenter, uanset på hvilket medium, når sådanne skridt er nødvendige for at fremskaffe et bevis«.

87 Hvad i anden række angår overholdelsen af det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 7 og 8, skal det bemærkes, at selv om foranstaltninger til søgning og beslaglæggelse af dokumenter som dem, der er foretaget i tvisterne i hovedsagerne, indebærer adgang til kommunikation som omhandlet i chartrets artikel 7, har de udelukkende til formål at opnå adgang til indholdet af e-mails og e-mailsystemer, der vedrører undersøgelsens genstand som defineret i kontrolundersøgelsesafgørelsen. Disse foranstaltninger vedrører endvidere e-mails, der udveksles ved hjælp af de berørte virksomheders e-mailsystem, samt dokumenter og personoplysninger om fysiske personer, der er ansat af disse virksomheder, som principielt er begrænset til aspekter af disse fysiske personers arbejdsliv, og som ikke omfatter oplysninger om deres privatliv og familieliv som omhandlet i denne artikel 7.

88 Det fremgår i øvrigt, at beslaglæggelsen af arbejdsrelateret kommunikation fra ledere og medarbejdere i en virksomhed, der er genstand for en undersøgelse, som hovedregel hverken medfører indsamling uden begrænsninger af personoplysninger eller generel adgang til disse, eftersom indsamlingen af disse oplysninger, der er indeholdt i denne kommunikation, er begrænset til dem, der har forbindelse med den konkurrencebegrænsende adfærd, som er omhandlet i konkurrencemyndighedens indledning af undersøgelsen. Desuden kan de nævnte oplysninger ikke anvendes til andre formål end at identificere denne adfærd. Det følger heraf, at for så vidt som den nationale lovgivning under overholdelse af de relevante EU-retlige bestemmelser, herunder databeskyttelsesforordningen, afgrænser formålene med behandlingen af de indsamlede oplysninger og fastsætter regler for denne behandling, herunder opbevaring og overførsel af disse oplysninger, kan de beslaglæggelser af e-mails, der er omhandlet i tvisterne i hovedsagerne, ikke anses for at kunne gøre indgreb i det væsentligste indhold af chartrets artikel 8.

89 Under disse omstændigheder og med forbehold for den efterprøvelse, som den forelæggende ret skal foretage, fremgår det, at beslaglæggelsen af de dokumenter, der er omhandlet i tvisterne i hovedsagerne, ikke gør indgreb i det væsentligste indhold af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8.

90 Hvad i tredje række angår spørgsmålet om, hvorvidt disse indgreb i det foreliggende tilfælde opfylder et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1, skal det bemærkes, at de kontrolundersøgelser og beslaglæggelser af kommunikation og andre dokumenter og medier, som de nationale konkurrencemyndigheder foretager, når de i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, og artikel 5 i forordning nr. 1/2003 anvender artikel 101 TEUF eller 102 TEUF, har til formål at afsløre praksis, der er i strid med disse bestemmelser. Formålet med de nationale konkurrencemyndigheders undersøgelsesbeføjelser er således at give dem mulighed for at varetage deres opgave, som er at påse, at konkurrencereglerne inden for det indre marked overholdes, idet formålet med disse regler er at forhindre, at konkurrencen fordrejes til skade for almenheden, de enkelte virksomheder og forbrugerne og dermed bidrage til at sikre Unionens økonomiske velfærd (jf. i denne retning og analogt dom af 22.10.2002, Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, præmis 42).

91 Som det i det væsentlige fremgår af protokol (nr. 27) om det indre marked og konkurrence, der er knyttet som bilag til EUF-traktaten og EU-traktaten, omfatter det indre marked, således som det er defineret i artikel 3 TEU og artikel 26, stk. 2, TEUF, et system, der sikrer, at konkurrencen ikke fordrejes, og som er nødvendig for, at dette marked kan fungere (jf. i denne retning dom af 17.2.2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, præmis 20, af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 46, og af 22.3.2022, Nordzucker m.fl., C-151/20, EU:C:2022:203, præmis 51). De nationale konkurrencemyndigheders rolle med hensyn til effektiviteten af dette system og deres bidrag til gennemførelsen af artikel 101 TEUF og 102 TEUF, som ifølge fast

retspraksis er ufravigelige retsgrundsætninger (jf. i denne retning dom af 21.12.2023, International Skating Union mod Kommissionen, C-124/21 P, EU:C:2023:1012, præmis 192 og den deri nævnte retspraksis), er i denne forbindelse væsentlig. Garantien for en ufordrejet konkurrence skal derfor anses for et mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen som omhandlet i chartrets artikel 52, stk. 1.

92 Hvad i fjerde række angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet indebærer kravet om, at foranstaltninger, der indebærer et indgreb i de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, skal være forholdsmæssige, ifølge fast retspraksis overholdelse af kravene om egnethed og nødvendighed samt af det krav, der vedrører disse foranstaltningers forholdsmæssighed i forhold til det forfulgte formål (dom af 22.11.2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 og C-601/20, EU:C:2022:912, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

93 De begrænsninger, der kan indføres i de rettigheder og friheder, der er nedfældet i chartret, skal begrænses til det strengt nødvendige, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger i forhold til de tilsigtede legitime mål, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges. Desuden kan et mål af almen interesse ikke forfølges uden hensyntagen til den omstændighed, at målet skal forenes med de grundlæggende rettigheder, der er berørt af den omhandlede foranstaltning, ved at foretage en rimelig afvejning mellem på den ene side målet af almen interesse og på den anden side de pågældende rettigheder med henblik på at sikre, at ulemperne ved denne foranstaltning ikke er uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål. Muligheden for at begrunde en begrænsning af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, skal således vurderes ved at bedømme alvoren af det indgreb, som en sådan begrænsning indebærer, og ved at kontrollere, at betydningen af det mål af almen interesse, der forfølges med denne begrænsning, står i forhold til denne alvor (dom af 22.11.2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 og C-601/20, EU:C:2022:912, præmis 64, og af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl., C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 41).

94 For at opfylde kravet om forholdsmæssighed skal den pågældende lovgivning, der medfører indgrebet, endvidere fastsætte klare og præcise regler, der regulerer rækkevidden og anvendelsen af de foranstaltninger, som lovgivningen fastsætter, og opstille en række mindstekrav, således at de registrerede råder over tilstrækkelige garantier, der gør det muligt effektivt at beskytte deres personoplysninger mod risikoen for misbrug. Lovgivningen skal navnlig angive, under hvilke omstændigheder og på hvilke betingelser der kan vedtages en foranstaltning om behandling af sådanne oplysninger, hvorved det sikres, at indgrebet begrænses til det strengt nødvendige (jf. i denne retning dom af 22.11.2022, Luxembourg Business Registers, C-37/20 og C-601/20, EU:C:2022:912, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

95 I det foreliggende tilfælde har de nationale konkurrencemyndigheders beføjelser til at undersøge og beslaglægge elektronisk kommunikation, dokumenter og andre arbejdsrelaterede oplysninger for det første til formål at påvise, at der foreligger konkurrencebegrænsende praksis, som er forbudt i henhold til artikel 101 TEUF og 102 TEUF, og de er følgelig egnede til at bidrage til virkeliggørelsen af det mål af almen interesse, der er anført i denne doms præmis 91, og som består i at bevare en konkurrence, der ikke fordrejes på det indre marked. Betydningen af dette formål kan begrunde et indgreb i de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8.

96 For det andet vedrørende kravet om nødvendighed skal der erindres om, at dette er opfyldt, når det formål, der forfølges med de omhandlede foranstaltninger, ikke med rimelighed kan nås lige så godt på en anden måde, som er mindre indgribende i de registreredes grundlæggende rettigheder, navnlig den ret til respekt for privatlivet og til beskyttelse af personoplysninger, der

er sikret ved chartrets artikel 7 og 8 (dom af 26.1.2023, Ministerstvo na vatreshnite raboti (Politiets registrering af biometriske og genetiske data), C-205/21, EU:C:2023:49, præmis 126 og af 4.10.2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Forsøg på adgang til personoplysninger lagret på en mobiltelefon), C-548/21, EU:C:2024:830, præmis 88).

97 I denne henseende fremgår det, at ingen andre midler, der er lige så effektive og mindre indgribende i retten til respekt for kommunikation og beskyttelse af personoplysninger, i forbindelse med retsforfølgning og afsløring af konkurrencebegrænsende praksis, der er i strid med artikel 101 TEUF og 102 TEUF, fremstår som et tilfredsstillende alternativ til beslaglæggelse af dokumenter fra e-mails udvekslet mellem lederne og medarbejderne i den virksomhed, der er omfattet af en konkurrencemyndigheds kontrolundersøgelsesforanstaltninger.

98 Som generaladvokaten i det væsentlige har fremhævet i punkt 21 i det forslag til afgørelse, der blev fremsat den 23. oktober 2025, udgør e-mails, der udveksles inden for en arbejdsrelateret ramme ved hjælp af et e-mailsystem, en af de vigtigste kilder, som konkurrencemyndighederne har til rådighed med henblik på at påvise, at der foreligger en konkurrencebegrænsende adfærd. En konkurrencemyndigheds ret til at fremstille kopier af sæt e-mails er således en del af denne myndigheds kontrolbeføjelse [jf. analogt vedrørende den beføjelse, som Kommissionen er tillagt ved artikel 20, stk. 2, litra b), i forordning nr. 1/2003, dom af 16.7.2020, Nexans France og Nexans mod Kommissionen, C-606/18 P, EU:C:2020:571, præmis 63]. I denne henseende inkluderer artikel 32 i direktiv 2019/1 elektroniske meddelelser blandt de beviser, der kan antages af de nationale konkurrencemyndigheder. Den omstændighed, at disse myndigheder principielt fratages beføjelsen til at beslaglægge sådanne arbejdsrelaterede elektroniske meddelelser, vil kunne skade den effektive gennemførelse af bekæmpelsen af karteller og misbrug af dominerende stilling inden for det indre marked, som kræves i henhold til artikel 101 TEUF og 102 TEUF.

99 Selv om medlemsstaterne kan finde det nødvendigt at anvende ransagninger og beslaglæggelser til at bevise en ulovlig adfærd, skal deres lovgivning og praksis på området imidlertid give passende og tilstrækkelige garantier mod misbrug (jf. i denne retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 25.2.1993, Funke mod Frankrig, CE:ECHR:1993:0225JUD001082884, § 57, og af 21.12.2010, Société Canal Plus m.fl. mod Frankrig, CE:ECHR:2010:1221JUD002940808, § 54 in fine).

100 Hvad for det tredje angår den forholdsmæssige karakter af den begrænsning i udøvelsen af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8, som følger af beslaglæggelsen af e-mails, skal den vurderes i den sammenhæng, hvori en sådan begrænsning indgår, idet der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en afvejning af alle relevante forhold i den foreliggende sag (jf. i denne retning dom af 4.10.2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Forsøg på adgang til personoplysninger lagret på en mobiltelefon), C-548/21, EU:C:2024:830, præmis 89).

101 Hvad angår den begrænsning, der følger af beslaglæggelser foretaget inden for rammerne af en konkurrencemyndigheds kontrolundersøgelser, omfatter sådanne forhold bl.a. alvoren af den begrænsning, der således er foretaget i udøvelsen af den omhandlede grundlæggende rettighed, og de omstændigheder, hvorunder den har fundet sted.

102 Hvad angår alvoren af den begrænsning, som den i hovedsagerne omhandlede lovgivning medfører, og som gør det muligt for den nationale konkurrencemyndighed uden forudgående tilladelse fra en domstol at beslaglægge e-mails i forbindelse med en undersøgelse vedrørende praksis, der er i strid med artikel 101 TEUF og 102 TEUF, skal det bemærkes, at en national konkurrencemyndigheds beslaglæggelse af en arbejdsrelateret korrespondance generelt er underlagt processuelle garantier, der bl.a. har til formål at sikre disse oplysningers sikkerhed,

integritet og fortrolighed. Som generaladvokaten har anført i punkt 33 i det forslag til afgørelse, der blev fremsat den 23. oktober 2025, skal enhver undersøgelse, der foretages af de nationale konkurrencemyndigheder, baseres på en behørigt begrundet kontrolundersøgelsesafgørelse, som skal støttes på en rimelig mistanke om, at en virksomhed har overtrådt EUF-traktatens konkurrenceregler. Hvad angår beslaglæggelse af e-mails skal den indekseringsprocedure, der går forud for søgningen efter kommercielle oplysninger, der er relevante for undersøgelsen, når efterforskerne anvender computerundersøgelsesessoftware, gennemføres ved hjælp af nøgleord, der er defineret i forhold til det på forhånd fastlagte formål med undersøgelsen.

103 Hvad angår de omstændigheder, hvorunder begrænsningen af udøvelsen af den pågældende grundlæggende rettighed har fundet sted, bemærkes, at der principielt skal sondres mellem den situation, hvor kontrolundersøgelsen gennemføres i de pågældende virksomheders eller virksomhedssammenslutningers forretningslokaler, og den situation, hvor kontrolundersøgelsen foretages i andre lokaler, herunder fysiske personers private hjem.

104 Selv om den grundlæggende ret til boligens ukrænkelighed er et generelt EU-retligt princip, som nu kommer til udtryk i chartrets artikel 7, som svarer til EMRK's artikel 8, kan det offentlige indgreb ikke desto mindre række videre for så vidt angår erhvervs- eller forretningslokaler (jf. i denne retning dom af 18.6.2015, Deutsche Bahn m.fl. mod Kommissionen, C-583/13 P, EU:C:2015:404, præmis 19 og 20 og den deri nævnte retspraksis).

105 De kontrolundersøgelsesbeføjelser, som konkurrencemyndighederne er tillagt, er nemlig principielt klart afgrænsede, hvilket bl.a. indebærer, at dokumenter, der ikke er af forretningsmæssig karakter, er udelukket fra dette kontrolundersøgelsesområde, at der foreligger en ret til juridisk bistand, en ret til at beskytte fortroligheden af korrespondancen mellem advokater og klienter og endvidere en pligt til at begrunde kontrolundersøgelsesbeslutningen og muligheden for at indbringe sagen for Unionens retsinstanser (jf. i denne retning dom af 18.6.2015, Deutsche Bahn m.fl. mod Kommissionen, C-583/13 P, EU:C:2015:404, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis). Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de nationale konkurrencemyndigheder bl.a. er forpligtet til at overholde databeskyttelsesforordningen i forbindelse med de undersøgelser, som de foretager.

106 Det fremgår endvidere af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende bl.a. EMRK's artikel 8, stk. 1, at for så vidt angår kontrolbesøg i en virksomheds erhvervslokaler kan den manglende forudgående udstedelse af en kontrolundersøgelsestilladelse fra en dommer, som kunne have afgrænset eller kontrolleret afviklingen af denne kontrolundersøgelse, opvejes af en efterfølgende domstolsprøvelse af lovligheden og nødvendigheden af en sådan bevisforanstaltning, på betingelse af at denne kontrol er effektiv under de særlige omstændigheder i den pågældende sag. Dette indebærer, at de berørte personer skal kunne opnå en effektiv domstolsprøvelse af de faktiske og retlige aspekter af den omtvistede foranstaltning og dens afvikling. Når en operation, der er fundet uretmæssig, allerede har fundet sted, skal det eller de retsmidler, der er til rådighed, gøre det muligt at give den pågældende en passende oprejsning (jf. i denne retning dom af 9.3.2023, Casino, Guichard-Perrachon og AMC mod Kommissionen, C-690/20 P, EU:C:2023:171, præmis 38 og den deri nævnte praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol).

107 Det skal i øvrigt bemærkes, at i overensstemmelse med de oplysninger, der er nævnt ovenfor vedrørende chartrets artikel 7 og 8, kræver de EU-retlige bestemmelser om gennemførelse af konkurrencereglerne ikke en forudgående tilladelse fra en domstol til en kontrolundersøgelse, der foretages i forretningslokaler. I denne henseende kræver artikel 20, stk. 6 og 7, i forordning

nr. 1/2003 og artikel 6 i direktiv 2019/1, der vedrører kontrolundersøgelser, som foretages i virksomheders forretningslokaler af henholdsvis Europa-Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder, ikke en forudgående tilladelse fra en domstol eller fra en uafhængig administrativ enhed, selv ikke når e-mails beslaglægges, men henviser i denne henseende til de forpligtelser, der er fastsat i national ret, ved at give medlemsstaterne mulighed for at fastsætte, at der kræves en tilladelse fra en judiciel myndighed med henblik på de nationale konkurrencemyndigheders udøvelse af deres kontrolundersøgelsesbeføjelser.

108 Det følger af samtlige disse betragtninger, at chartrets artikel 7 og 8 principielt ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter den nationale konkurrencemyndighed i forbindelse med en undersøgelse af en formodet overtrædelse af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF i erhvervs- eller forretningslokaler beslaglægger e-mails, hvis indhold vedrører kontrolundersøgelsens genstand, uden at være i besiddelse af en forudgående tilladelse fra en domstol.

109 Når dette er sagt, skal det for det første præciseres, at såfremt der ikke foreligger en forudgående tilladelse fra en domstol, kræver beskyttelsen af individer mod offentlige myndigheders vilkårlige indgreb i de rettigheder, der sikres ved chartrets artikel 7 og 8, en streng lovgivningsmæssig ramme og en streng begrænsning af de omhandlede foranstaltninger. Således kan både kontrolundersøgelsen og beslaglæggelsen kun være forenelige med disse bestemmelser, såfremt national lovgivning og praksis giver passende og tilstrækkelige garantier mod misbrug og vilkårlighed (jf. i denne retning dom af 17.12.2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, præmis 77). Sådanne garantier skal tage form af en fuldstændig efterfølgende domstolsprøvelse af de pågældende foranstaltninger. Som det fremgår af den faste retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 106, skal denne kontrol give de berørte personer en passende oprejsning, der også gør det muligt at vurdere, om de indsamlede beviser kan antages til realitetsbehandling.

110 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelserne, at kontrolundersøgelserne og beslaglæggelserne ikke har fundet sted uden nogen procedure med forudgående tilladelse, eftersom de er blevet godkendt af en judiciel myndighed, nemlig den portugisiske anklagemyndighed, som i henhold til Den Portugisiske Republiks forfatning er uafhængig i forhold til de øvrige centrale, regionale og lokale myndigheder, og som bl.a. har til opgave i offentlighedens interesse at udøve strafferetlig forfølgning og forsvare den demokratiske retsorden. Den tilladelse, som denne retslige myndighed har givet, synes at kunne bidrage til den strenge retlige ramme for de kontrolundersøgelser og beslaglæggelser, der foretages af den nationale konkurrencemyndighed, navnlig med hensyn til fastlæggelsen af disse foranstaltningers hensigtsmæssighed, varighed og materielle omfang.

111 Når en forudgående tilladelse ikke som i hovedsagerne er blevet udstedt af en dommer, men af anklagemyndigheden, er det således afgørende, at en sådan procedure med efterfølgende domstolsprøvelse er åben for de berørte personer, og at den fuldt ud opfylder de krav, der er nævnt i denne doms præmis 106 og 109.

112 For det andet skal der tages forbehold med hensyn til de kontrolundersøgelser, der fører til beslaglæggelse af mobiltelefoner, computere eller andre datamedier, som ikke tilhører de virksomheder, hvis lokaler inspiceres, men tilhører fysiske personer såsom deres ledere og medarbejdere.

113 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret anført, at det i tvisterne i hovedsagerne omhandlede e-mailsystem er »begrænset til en funktionel anvendelse«, og at anvendelsen heraf til personlige formål og til formål, der henhører under arbejdstagernes privatliv, er »forbudt« i

henhold til de omhandlede virksomheders interne regler. Selv om anmodningerne om præjudiciel afgørelse nævner en ransagning foretaget i de ansattes e-mail eller e-mailindbakker, præciserer de imidlertid ikke, på hvilke medier de omhandlede e-mails blev opbevaret, og som inspektørerne kunne få adgang til. Det kan således ikke udelukkes ved læsning af den tilladelse, som den portugisiske anklagemyndighed har udstedt, og som henviser til »en hvilken som helst form for datamedium eller computer«, at de pågældende medier omfattede mobiltelefoner, computere eller andre datamedier, der ikke tilhørte disse virksomheder, men deres ledere og medarbejdere.

114 Hvis undersøgerne i forbindelse med kontrolundersøgelser, der gennemføres af en konkurrencemyndighed i en virksomheds forretningslokaler, skal beslaglægge mobiltelefoner, computere eller andre datamedier, der ikke tilhører denne virksomhed, men tilhører dens ledere og medarbejdere, skal adgangen til de oplysninger, der er indeholdt i disse anordninger, i givet fald efter at de er blevet forseglet, undergives en forudgående kontrol af en domstol eller en uafhængig administrativ enhed.

115 Eftersom sådanne anordninger kan anvendes samtidigt til private formål og til arbejdsrelaterede eller kommercielle formål, kan adgangen til disse, alt efter indholdet af de nævnte anordninger, nemlig ikke alene vedrøre trafik- og lokaliseringsdata, men ligeledes fotografier og historik for browsing med de samme anordninger eller endog indholdet af den private kommunikation, der sker med disse anordninger (jf. i denne retning dom af 4.10.2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Forsøg på adgang til personoplysninger lagret på en mobiltelefon), C-548/21, EU:C:2024:830, præmis 92).

116 Adgangen til en sådan helhed af oplysninger vil kunne gøre det muligt at drage meget præcise slutninger vedrørende den pågældende persons privatliv, såsom vedkommendes vaner i dagligdagen, varige eller midlertidige opholdssteder, daglige eller andre bevægelser, hvilke aktiviteter der udøves, denne persons sociale relationer og de sociale miljøer, denne frekventerer. Endvidere kan det ikke udelukkes, at disse oplysninger kan henhøre under særlige kategorier af personoplysninger som omhandlet i databeskyttelsesforordningens artikel 9. Adgangen til oplysninger, der er lagret i sådanne anordninger, kan således give anledning til et alvorligt eller endog særligt alvorligt indgreb i de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7 og 8 (jf. i denne retning dom af 4.10.2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Forsøg på adgang til personoplysninger lagret på en mobiltelefon), C-548/21, EU:C:2024:830, præmis 93-95).

117 Det er navnlig med henblik på at sikre, at proportionalitetsprincippet overholdes i hvert enkelt konkret tilfælde ved at foretage en afvejning af samtlige relevante forhold, at det er afgørende, at de kompetente nationale myndigheders adgang til personoplysningerne er underlagt en forudgående kontrol, der foretages af enten en domstol eller et uafhængigt forvaltningsorgan, når denne adgang indebærer en risiko for et alvorligt eller endog særdeles alvorligt indgreb i den registreredes grundlæggende rettigheder (dom af 4.10.2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Forsøg på adgang til personoplysninger lagret på en mobiltelefon), C-548/21, EU:C:2024:830, præmis 102).

118 Denne forudgående kontrol kræver, at den domstol eller det uafhængige forvaltningsorgan, der skal foretage denne kontrol, har alle de beføjelser og frembyder alle de garantier, der er nødvendige for at sikre en afvejning af de forskellige legitime interesser og de pågældende rettigheder. Hvad nærmere bestemt angår en strafferetlig efterforskning kræver en sådan kontrol, at denne domstol eller denne enhed er i stand til at sikre en rimelig ligevægt mellem dels de legitime interesser, der er forbundet med, hvad der er nødvendigt af hensyn til efterforskningen, dels den grundlæggende ret til respekt for privatlivet og beskyttelsen af personoplysninger for så

vidt angår de personer, hvis oplysninger er berørt af adgangen (jf. i denne retning dom af 4.10.2024, Bezirkshauptmannschaft Landeck (Forsøg på adgang til personoplysninger lagret på en mobiltelefon), C-548/21, EU:C:2024:830, præmis 103).

119 Det skal i denne forbindelse tilføjes, at det principielt alene tilkommer national ret at fastsætte reglerne for antageligheden af indsamlede beviser, dog på den betingelse, at disse ikke må være mindre gunstige end dem, som regulerer tilsvarende situationer, der er underlagt national ret (ækvivalensprincippet), og at de i praksis ikke umuliggør eller uforholdsmæssigt vanskeliggør udøvelsen af rettigheder, der er tillagt ved EU-retten (effektivitetsprincippet) (jf. i denne retning dom af 6.10.2020, La Quadrature du Net m.fl., C-511/18, C-512/18 og C-520/18, EU:C:2020:791, præmis 222-225).

120 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at chartrets artikel 7 og 8 skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en beslaglæggelse uden forudgående tilladelse fra en domstol af e-mails udvekslet mellem en virksomheds medarbejdere og ledere i forbindelse med en kontrolundersøgelse, der foretages af en national konkurrencemyndighed i erhvervs- eller forretningslokaler i virksomheder, der mistænkes for at have begået overtrædelser af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF, forudsat at der er fastsat strenge retlige rammer for denne myndigheds beføjelser samt passende og tilstrækkelige garantier mod misbrug og vilkårlighed, såsom en effektiv efterfølgende domstolsprøvelse af de omhandlede foranstaltninger.

Sagsomkostninger

121 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) Artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

skal fortolkes således, at

begrebet »kommunikation« som omhandlet i denne artikel omfatter arbejdsrelaterede e-mails, der udveksles mellem en virksomheds medarbejdere og ledere via virksomhedens e-mailsystem.

2) Artikel 7 og 8 i chartret om grundlæggende rettigheder

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser ikke er til hinder for en beslaglæggelse uden forudgående tilladelse fra en domstol af e-mails udvekslet mellem en virksomheds medarbejdere og ledere i forbindelse med en kontrolundersøgelse, der foretages af en national konkurrencemyndighed i erhvervs- eller forretningslokaler i virksomheder, der mistænkes for at have begået overtrædelser af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF, forudsat at der er fastsat strenge retlige rammer for denne myndigheds beføjelser samt

passende og tilstrækkelige garantier mod misbrug og vilkårlighed, såsom en effektiv efterfølgende domstolsprøvelse af de omhandlede foranstaltninger.

Underskrifter