Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

9. juli 2025*

»Konkurrence – karteller – administrativ procedure – afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse – artikel 20, stk. 4, i forordning (EF) nr. 1/2003 – kontrolundersøgelsens genstand og formål – begrundelsespligt – tilstrækkeligt tungtvejende indicier – beskyttelse af privatlivets fred – domstolskontrol«

I sag T-188/24,

Compagnie générale des établissements Michelin, Clermont-Ferrand (Frankrig), ved advokaterne E. Sarrazin, J. Brousseau og J.-P. Gunther,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved T. Baumé, N. Cambien og M. Domecq, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Marcoulli, samt dommerne V. Tomljenović og L. Spangsberg Grønfeldt (refererende dommer),

justitssekretær: fuldmægtig L. Ramette,

på grundlag af den skriftlige forhandling og navnlig:

– stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 8. april 2024,

– de oprindelige foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse af 16. december 2024 og svarene fra sagsøgeren og Kommissionen, der blev indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 16. og den 20. januar 2025,

– de efterfølgende foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse af 4. februar 2025 og svarene fra sagsøgeren og Kommissionen, der blev indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 21. og den 19. februar 2025,

* Processprog: engelsk.

efter retsmødet den 5. marts 2025,

afsagt følgende

Dom

1 Sagsøgeren, Compagnie générale des établissements Michelin, har med sit søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF nedlagt påstand om annullation af Kommissionens afgørelse C(2024) 243 final af 10. januar 2024 om anordning af kontrolundersøgelse hos Compagnie générale des établissements Michelin og alle dette selskabs direkte og indirekte kontrollerede virksomheder i henhold til artikel 20, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 (AT.40863 – Hoops) (herefter »den anfægtede afgørelse«).

I. Tvistens baggrund

2 Sagsøgeren driver navnlig virksomhed inden for fremstilling og salg af dæk til biler og lastbiler i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS) og i hele verden.

3 Den 10. januar 2024 vedtog Europa-Kommissionen i forbindelse med en undersøgelse, som den havde indledt på eget initiativ, den anfægtede afgørelse, hvorved sagsøgeren blev pålagt at underkaste sig en kontrolundersøgelse i henhold til artikel 20, stk. 4, i 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).

4 Artikel 1 i den anfægtede afgørelse lyder som følger:

»Sagsøgeren forpligtes herved til at underkaste sig en kontrolundersøgelse vedrørende sin eventuelle deltagelse i aftaler eller praksis i strid med artikel 101 TEUF og artikel 53 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde. De formodede aftaler og/eller den formodede samordnede praksis vedrører samordning mellem de største dækproducenter af priser (navnlig engrospriser) for nye udskiftningsdæk til biler og lastbiler i EØS. De formodede aftaler og/eller den formodede samordnede praksis omfatter bevidst brug af virksomhedernes offentlige kommunikation til at informere hinanden om deres respektive fremtidige hensigter og prisstrategier med henblik på at påvirke deres respektive prispolitikker. Denne kontrolundersøgelse kan finde sted i alle sagsøgerens lokaler, og navnlig i lokaler beliggende i Frankrig.«

5 I artikel 2, stk. 2, i den anfægtede afgørelse har Kommissionen henvist til den beføjelse til at beslaglægge dokumenter, som dens inspektører er tillagt i forbindelse med afviklingen af kontrolundersøgelsen. Det fremgår af den anfægtede afgørelses artikel 3, at kontrolundersøgelsen kan iværksættes den 30. januar 2024 eller umiddelbart derefter.

6 Den relevante begrundelse for den anfægtede afgørelse fremgår af følgende betragtninger:

» (2) Kommissionen er i besiddelse af oplysninger, der tyder på, at de største dækproducenter i EØS, herunder sagsøgeren, har deltaget og stadig deltager i konkurrencebegrænsende aftaler og/eller samordnet praksis vedrørende samordning af priser (navnlig engrospriser) for nye udskiftningsdæk til biler og lastbiler, der sælges i EØS.

(3) Ifølge de oplysninger, som Kommissionen er i besiddelse af, udvekslede dækproducenterne, herunder sagsøgeren, kommercielt følsomme oplysninger (herunder gennem offentligt tilgængelige kanaler) om deres respektive hensigter og prisstrategier med henblik på at påvirke deres respektive prispolitikker.

(4) Denne praksis er angiveligt mindst blevet anvendt siden [årstal], men det kan ikke udelukkes, at anvendelsen heraf begyndte tidligere, og at den stadig anvendes [(herefter »hovedperioden«)]. Oplysninger tyder på forudgående samordning vedrørende disse produkter mindst siden [en tidligere periode] [(herefter »den tidligere periode«), som ligger flere år forud for hovedperioden)].

(5) Ifølge de beviser, som Kommissionen er i besiddelse af, vedrører denne praksis nye udskiftningsdæk til biler og lastbiler, der sælges i EØS.

[...]

(8) [...] I enhver virksomhed vil ledelsen og et begrænset antal betroede medarbejdere, herunder dem, der deltager i den interne udarbejdelse af virksomhedens offentlige meddelelser, sandsynligvis have et klart kendskab til eksistensen af de formodede samordningsaftaler og til deres nøjagtige genstand, formål og funktion. [...] Da konkurrencebegrænsende aftaler og samordning udgør overtrædelser af EU-konkurrenceretten, der kan medføre økonomiske sanktioner, er der risiko for, at de relevante oplysninger kan blive kompromitteret eller tilintetgjort, hvis de indsamles ved hjælp af en anmodning om oplysninger eller en på forhånd anmeldt kontrolundersøgelse. Dette gælder oplysninger om mistanke om samordning af fremtidig markedsadfærd med hensyn til priser (navnlig engrospriser) for de pågældende produkter og mistanke om, at producenterne har valgt at underrette konkurrenterne om fremtidige prispolitikker gennem offentlige kanaler.«

7 Den 30. januar 2024 besøgte Kommissionens inspektører, ledsaget af repræsentanter for den franske konkurrencemyndighed, sagsøgerens lokaler med henblik på at underrette sagsøgeren om den anfægtede afgørelse og gennemføre kontrolundersøgelsen. Som led i kontrolundersøgelsen aflagde Kommissionen besøg på kontorerne, indsamlede materiale (bærbare computere, mobiltelefoner, tablets og lagringsmedier), hørte en række personer og kopierede det indsamlede materiales indhold.

8 Den 2. februar 2024 blev kontrolundersøgelsen suspenderet.

9 Efter at kontrolundersøgelsen var blevet suspenderet, sendte sagsøgeren Kommissionen et dokument af 2. februar 2024, hvori sagsøgeren gav udtryk for forbehold med hensyn til indholdet af den anfægtede afgørelse og afviklingen af kontrolundersøgelsen, idet sagsøgeren anfægtede både det materielle og tidsmæssige omfang af den formodede overtrædelse og visse anmodninger fremsat af Kommissionens inspektører i forbindelse med kontrolundersøgelsen.

10 Den 4. marts 2024 blev kontrolundersøgelsen genoptaget i Kommissionens lokaler i Bruxelles (Belgien). Den blev afsluttet den 7. marts 2024.

II. Parternes påstande

11 Sagsøgeren har i det væsentlige i sit seneste skriftlige indlæg nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

12 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

III. Retlige bemærkninger

13 Indledningsvis skal det på det processuelle plan bemærkes, at Kommissionen i forbindelse med svarskriftet har afgivet forklaringer og fremlagt materielle elementer med henblik på at gøre det muligt for Retten at afgøre, om Kommissionen rådede over tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at mistænke, at der forelå en overtrædelse af konkurrencereglerne, og dermed begrunde sin afgørelse om at gøre brug af sine beføjelser til at foretage en kontrolundersøgelse i sagsøgerens lokaler.

14 Efter Kommissionens forklaringer og fremlæggelse traf Retten to rækker af foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse for dels at indhente sagsøgerens bemærkninger til disse forklaringer og elementer, dels at få Kommissionen til at præcisere visse udsagn i den anfægtede afgørelse.

15 I henhold til de oprindelige foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse fik sagsøgeren mulighed for skriftligt at tilpasse argumentationen i stævningen i lyset af enhver udvikling, som sagsøgeren måtte have fået kendskab til ved gennemlæsningen af svarskriftet og bilagene hertil. I forbindelse med de efterfølgende foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse fik sagsøgeren mulighed for skriftligt at udtale sig om de forklaringer og materielle elementer, som Kommissionen havde afgivet og fremlagt som svar på de oprindelige foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse. Retsmødet gav også sagsøgeren mulighed for at udtale sig om de bemærkninger, som Kommissionen havde fremsat i forbindelse med de efterfølgende foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, vedrørende de svar, som sagsøgeren havde givet i forbindelse med de oprindelige foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse.

16 Det er følgelig i lyset af de forklaringer og de materielle elementer, som Kommissionen har præsenteret, og hvis indhold vil blive beskrevet senere i forbindelse med vurderingen af, om de udgør tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at begrunde en afgørelse om at foretage en kontrolundersøgelse, at påstanden om annullation af den anfægtede afgørelse skal behandles.

17 Til støtte for annullationspåstanden har sagsøgeren fremsat to anbringender, hvoraf det første vedrører en tilsidesættelse af artikel 296 TEUF og artikel 20, stk. 4, i forordning nr. 1/2003 med den begrundelse, at den anfægtede afgørelse er utilstrækkeligt begrundet, og det andet vedrører

en tilsidesættelse af den grundlæggende ret for enhver til respekt for sit hjem og sin kommunikation, også benævnt »retten til hjemmets ukrænkelighed« eller »retten til privatlivets fred«, med den begrundelse, at den anfægtede afgørelse er vilkårlig og uforholdsmæssig.

18 I denne forbindelse skal det bemærkes, at selv om den retsakt, der anfægtes ved dette søgsmål, ganske vist er den afgørelse, hvorved den omhandlede kontrolundersøgelse iværksættes, og selv om alle de af sagsøgeren fremsatte anbringender udelukkende vedrører annullation af denne afgørelse, angår visse af de bemærkninger og argumenter, som sagsøgeren har anført i forbindelse med retsforhandlingernes skriftlige del, imidlertid afviklingen af den kontrolundersøgelse, som Kommissionen har foretaget med henblik på fuldbyrdelse af den anfægtede afgørelse.

19 I denne forbindelse skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at den måde, hvorpå en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse blev anvendt, ikke påvirker lovligheden af afgørelsen, og at en virksomhed således ikke til støtte for påstanden om annullation af den retsakt, hvorpå Kommissionen har baseret kontrolundersøgelsen, kan gøre gældende, at denne er retsstridigt gennemført (jf. dom af 20.6.2018, České dráhy mod Kommissionen, T-325/16, EU:T:2018:368, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes i denne retning generaladvokat Pitruzzellas forslag til afgørelse Les Mousquetaires og ITM Entreprises mod Kommissionen, C-682/20 P, EU:C:2022:578, punkt 67 og 68).

20 For så vidt som sagsøgeren ikke har gjort gældende, at selve gennemførelsen af kontrolundersøgelsen udgør årsagen til, at den anfægtede afgørelse er utilstrækkeligt begrundet, eller at der er sket en ulovlig krænkelse af sagsøgerens privatsfære, må det derfor fastslås, at sagsøgeren kun har henledt opmærksomheden på gennemførelsen af kontrolundersøgelsen med henblik på at illustrere den angivelige mangel på klarhed eller nøjagtighed med hensyn til begrundelsen eller omfanget af det indgreb, der er tilladt ved en afgørelse, der pålægger sagsøgeren at underkaste sig en kontrolundersøgelse (jf. analogt dom af 20.6.2018, České dráhy mod Kommissionen, T-325/16, EU:T:2018:368, præmis 23 og 24).

21 Det er således ud fra denne synsvinkel, at de pågældende bemærkninger og argumenter skal vurderes ved behandlingen af anbringenderne om annullation af den anfægtede afgørelse.

A. Det første anbringende om utilstrækkelig begrundelse

22 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke opfylder begrundelsespligten på grund af dens alt for kortfattede, generelle, vage og tvetydige indhold. Ifølge sagsøgeren er begrundelsen for den anfægtede afgørelse uprecis og generel på grund af anvendelsen af udtrykkene »og/eller«, »navnlig«, »herunder« og »mindst«. Som følge heraf var det materielle og tidsmæssige omfang af den formodede overtrædelse tvetydigt, ubegrundet eller urimeligt, hvilket resulterede i, at sagsøgeren ikke var i stand til klart at forstå, hvad virksomheden blev foreholdt, og derfor ikke havde mulighed for fuldt ud at beskytte sine rettigheder.

23 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.

1. Indledende bemærkninger

24 Det bemærkes indledningsvis, at den begrundelse, som kræves af EU-institutionernes retsakter i henhold til artikel 296 TEUF, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret (jf. dom af 25.6.2014, Nexans og Nexans France mod Kommissionen, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

25 Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde og den interesse, som retsaktens adressat kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet, om en beslutnings begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. dom af 25.6.2014, Nexans og Nexans France mod Kommissionen, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

26 Der bør ligeledes tages hensyn til den retlige ramme for afviklingen af Kommissionens kontrolundersøgelser. Artikel 4 og artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 tillægger således Kommissionen undersøgelsesbeføjelser med det formål at give den mulighed for at varetage sin opgave om at beskytte det indre marked mod fordrejning af konkurrencen og at straffe overtrædelser af konkurrencereglerne inden for dette marked (jf. dom af 25.6.2014, Nexans og Nexans France mod Kommissionen, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

27 Hvad navnlig angår Kommissionens kontrolundersøgelsesafgørelser fremgår det af artikel 20, stk. 4, i forordning nr. 1/2003, at kontrolundersøgelsens genstand og formål bl.a. skal angives deri. Denne særlige begrundelsespligt udgør, som Domstolen har præciseret, et grundlæggende krav, som ikke alene har til formål at klarlægge, hvorfor det påtænkte indgreb inden for den pågældende virksomhed er berettiget, men også at skabe et grundlag for, at virksomheden bliver bekendt med omfanget af dens samarbejdspligt, samtidig med at dens ret til forsvar bevares (jf. dom af 25.6.2014, Nexans og Nexans France mod Kommissionen, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

28 I denne henseende skal det bemærkes, at Kommissionen ikke er forpligtet til at give adressaten for en kontrolundersøgelsesafgørelse meddelelse om samtlige de oplysninger om de formodede overtrædelser, som den råder over, eller til at angive en nøjagtig retlig kvalificering af disse overtrædelser, hvis den klart angiver, hvilken formodning den påtænker at efterprøve (jf. i denne retning dom af 25.6.2014, Nexans og Nexans France mod Kommissionen, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

29 Selv om det ganske vist påhviler Kommissionen så nøjagtigt som muligt at angive, hvad der efterforskes, og hvad kontrolundersøgelsen skal vedrøre, gælder der derimod ikke noget absolut krav om, at en nøjagtig afgrænsning af det relevante marked, en nøjagtig retlig kvalificering af de formodede overtrædelser eller en angivelse af den periode, hvori disse overtrædelser må antages at have fundet sted, skal fremgå af kontrolundersøgelsesafgørelsen, forudsat at afgørelsen indeholder

de væsentlige oplysninger, der er nævnt i præmis 24-28 ovenfor (jf. dom af 25.6.2014, Nexans og Nexans France mod Kommissionen, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, præmis 36 og den deri nævnte retspraksis).

30 Henset til den omstændighed, at kontrolundersøgelserne finder sted i begyndelsen af undersøgelsen, har Kommissionen generelt ikke tilstrækkeligt præcise oplysninger til at afgive en specifik retlig vurdering, og den må først efterprøve rigtigheden af sin indledende mistanke samt forholdenes omfang, idet formålet med kontrolundersøgelsen netop er at indsamle beviser vedrørende en formodet overtrædelse (jf. i denne retning dom af 25.6.2014, Nexans og Nexans France mod Kommissionen, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

2. Klagepunktet om en kortfattet eller generel begrundelse

31 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at den anfægtede afgørelse indeholder en specifik begrundelse vedrørende kontrolundersøgelsens genstand og formål, som i overensstemmelse med den i præmis 24-30 ovenfor nævnte retspraksis har til formål at vise, at den påtænkte intervention i sagsøgerens lokaler er berettiget, og at sætte sagsøgeren i stand til at forstå omfanget af sin samarbejdspligt, samtidig med at virksomhedens ret til forsvar bevares. Denne begrundelse har til formål at opfylde Kommissionens forpligtelse til klart at angive den mistanke, som den har til hensigt at undersøge, og til så nøjagtigt som muligt at angive, hvad der efterforskes, og hvad kontrolundersøgelsen skal vedrøre, uden at Kommissionen dog er forpligtet til at meddele sagsøgeren alle de oplysninger, som den råder over på tidspunktet for meddelelsen af kontrolundersøgelsesafgørelsen, eller til i denne afgørelse at angive en nøjagtig retlig kvalificering af en overtrædelse, som stadig kun formodes og ikke er fastslået.

32 I denne henseende fremgår det af artikel 1 i den anfægtede afgørelse, som fastsætter kontrolundersøgelsens genstand og formål, at Kommissionens mistanke vedrører sagsøgerens eventuelle deltagelse i aftaler eller praksis i strid med artikel 101 TEUF og EØS-aftalens artikel 53 i form af »samordning mellem de største dækproducenter af priser (navnlig engrospriser) for nye udskiftningsdæk til biler og lastbiler i EØS« (herefter »den formodede samordning«).

33 Begrundelsen i den anfægtede afgørelse indeholder desuden en række præciseringer, som gør det lettere at identificere den af Kommissionen formodede samordning, som vedrørte »navnlig engrospriser« (den anfægtede afgørelses artikel 1 og anden betragtning), omfattede »bevidst brug af virksomhedernes offentlige kommunikation til at informere hinanden om deres respektive fremtidige hensigter og prisstrategier med henblik på at påvirke deres respektive prispolitikker« (den anfægtede afgørelses artikel 1) og gav navnlig anledning til udveksling af »kommercielt følsomme oplysninger [mellem dækproducenter] (herunder gennem offentligt tilgængelige kanaler) om deres respektive hensigter og prisstrategier med henblik på at påvirke deres respektive prispolitikker« (tredje betragtning til den anfægtede afgørelse).

34 I modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, kan en sådan begrundelse ikke anses for at være kortfattet eller generel, eftersom den angiver den mistanke, som Kommissionen havde til hensigt at efterprøve i forbindelse med kontrolundersøgelsen med hensyn til den formodede samordning, og angiver, hvad der blev efterforsket, og hvilke oplysninger kontrolundersøgelsen skulle vedrøre.

3. Klagepunktet om en vag, tvetydig, uprægcis eller generel begrundelse og dens konsekvenser for forståelsen af, hvad sagsøgeren foreholdes

35 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen for den anfægtede afgørelse er klar og så nøjagtig som muligt, skal det i forbindelse med gennemgangen af begrundelsen sikres, at den beskrivelse af den formodede samordning, som Kommissionen har givet heri, ikke er uklar eller tvetydig, således at sagsøgeren ikke i stand til at forstå omfanget af sin samarbejdspligt og samtidig bevare virksomhedens ret til forsvar som omhandlet i den i præmis 24-30 ovenfor nævnte retspraksis.

36 I denne henseende har anvendelsen af »og/eller« i beskrivelsen af arten af den formodede samordning, som ifølge Kommissionen kan have fundet sted både ved hjælp af aftaler mellem virksomheder og ved hjælp af samordnet praksis, ikke nogen særlige konsekvenser for sagsøgeren. I den foreliggende sag afhænger den nøjagtige retlige kvalificering af den formodede samordning som en aftale mellem virksomheder eller samordnet praksis af en vurdering, der ikke kan kræves på tidspunktet for udarbejdelsen af kontrolundersøgelsesafgørelsen (jf. i denne retning dom af 25.6.2014, Nexans og Nexans France mod Kommissionen, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, præmis 36 og 37). Endvidere og under alle omstændigheder fremstår resultatet af denne kvalificering i den foreliggende sag ikke som værende af en sådan art, at det ændrer omfanget af sagsøgerens samarbejdspligt eller omfanget af dennes ret til forsvar i forbindelse med kontrolundersøgelsen. Da sagsøgeren blev adspurgt herom i retsmødet, var virksomheden ikke i stand til at påvise, at den ville blive udsat for en sådan konsekvens i den foreliggende sag.

37 Hvad angår anvendelsen af ordene »navnlig« eller »herunder« til at beskrive Kommissionens mistanke gør anvendelsen af disse ord det lettere at forstå de oplysninger, som de er en del af, nemlig »navnlig engrospriser« og »herunder gennem offentligt tilgængelige kanaler«, idet de gør det muligt for sagsøgeren bedre at forstå, hvad denne foreholdes, på det tidspunkt, hvor sagsøgeren blev pålagt at underkaste sig en kontrolundersøgelse.

38 På den ene side illustrerer disse oplysninger indholdet af den formodede samordning. Kommissionens mistanke vedrører således en overtrædelse af konkurrencereglerne i form af samordning af priserne for nye udskiftningsdæk til personbiler og lastbiler, der sælges i EØS. Ved at påpege, at den formodede samordning »navnlig« – dvs. på en bemærkelsesværdig måde – vedrører engrospriserne, har Kommissionen præciseret, hvad sagsøgeren foreholdes. Ved at fremhæve, at samordningen af de største dækproducenters priser, herunder sagsøgerens, fandt sted ved hjælp af en udveksling af kommercielt følsomme oplysninger om deres respektive hensigter og prisstrategier, som omfattede – hvilket ligger i ordet »herunder« – kommunikation, der foregik via offentligt tilgængelige kanaler eller omfattede bevidst brug af virksomhedernes offentlige kommunikation, har Kommissionen desuden eksplicit henvist til den formodede samordning.

39 På den anden side gør anvendelsen af ordene »navnlig« eller »herunder« det klart, at de oplysninger, som Kommissionen har til rådighed, ikke udelukkende vedrører de elementer, der følger efter disse ord. Kommissionens mistanke vedrører således mere overordnet producenternes samordning af priser, og ikke kun engrospriser, for nye udskiftningsdæk til biler og lastbiler i EØS og indebærer, at der kan være blevet anvendt andre midler end offentligt tilgængelige kanaler til at udveksle kommercielt følsomme oplysninger om producenternes respektive hensigter og prisstrategier.

40 Anvendelsen af ordene »navnlig« eller »herunder« giver anledning til at konkludere, at de angivne eksempler ikke udgør udtømmende oplysninger om det materielle omfang af den formodede overtrædelse.

41 Hvad angår anvendelsen af ordet »mindst« til at fastlægge tidsrummet for den formodede samordning fremgår det af første punktum i fjerde betragtning til den anfægtede afgørelse, at denne praksis »mindst« var blevet anvendt siden en hovedperiode, at det ikke kunne udelukkes, at anvendelsen heraf begyndte tidligere, og at den stadig blev anvendt på det tidspunkt, hvor den anfægtede afgørelse blev vedtaget. Det fremgår ligeledes af denne betragtnings andet punktum, at der er forhold, der tyder på forudgående samordning vedrørende nye udskiftningsdæk til biler og lastbiler, der sælges i EØS, »mindst« siden en tidligere periode.

42 I den foreliggende sag skal det bemærkes, at Kommissionen, da den af egen drift besluttede at give visse oplysninger om tidsrummet for den formodede samordning, fandt det nødvendigt at nævne disse oplysninger i den anfægtede afgørelse, således at sagsøgeren kunne forstå omfanget af sin samarbejdspligt og bevare sin ret til forsvar i forbindelse med kontrolundersøgelsen. Disse oplysninger indgår således i begrundelsen og gør det som sådan muligt at fastlægge de forhold, der skal undersøges.

43 Det kan derfor fastslås, at den i præmis 41 ovenfor anførte begrundelse gør det muligt for sagsøgeren at forstå rækkevidden af den anfægtede afgørelse og for Retten at udøve sin prøvelsesret. Det fremgår således af denne begrundelse dels, at den formodede samordning »mindst« havde fundet sted siden hovedperioden, uden at det kunne udelukkes, at anvendelsen af denne praksis »begyndte tidligere«, og at den »stadig« blev anvendt, og dels at der er forhold, der tyder på en forudgående samordning »mindst siden« den tidligere periode. Denne begrundelse gør det også muligt at forstå – som Kommissionen bekræftede for Retten – enten at den formodede overtrædelse kunne have varet i lang tid, dvs. fra begyndelsen af den tidligere periode til slutningen af den hovedperiode, der er nævnt i den anfægtede afgørelse, eller at den formodede overtrædelse var begyndt senest i den tidligere periode og var blevet genoptaget senest i hovedperioden, i hvilket tilfælde det ville være nødvendigt at fastslå, om den var blevet videreført eller genoptaget, herunder i den mellemliggende periode mellem den tidligere periode og den hovedperiode, der er nævnt i den anfægtede afgørelse.

44 Sådanne tilkendegivelser, som sagsøgeren har været i stand til at forstå, gør det muligt at fastslå, at sagsøgeren ikke befandt sig i en situation, hvor virksomheden var forhindret i klart at forstå Kommissionens mistanke og følgelig var frataget muligheden for fuldt ud at bevare sin ret til forsvar efter meddelelsen af den anfægtede afgørelse.

45 I denne henseende skal det bemærkes, som Kommissionen har gjort, at denne begrundelse gjorde det muligt for sagsøgeren at hævde, at der ikke var angivet nogen som helst indikation af perioden mellem de to perioder, der er nævnt i den anfægtede afgørelse.

46 På samme måde er sagsøgerens argumentation vedrørende begrundelsens tvetydige, ubegrundede eller urimelige karakter for så vidt angår det materielle og tidsmæssige omfang af den formodede overtrædelse mere generelt ikke udtryk for et forståelsesproblem, men er snarere i det væsentlige baseret på den opfattelse, at de oplysninger, som Kommissionen har angivet i den anfægtede afgørelse vedrørende indholdet af denne institutions mistanke, ikke er underbygget af tilstrækkeligt tungtvejende indicier.

47 Sådanne spørgsmål, der ikke vedrører spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en begrundelse som sådan, men spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger indicier, som kan begrunde den mistanke, der henvises til, vil efterfølgende blive behandlet i forbindelse med det andet anbringende under hensyntagen til de forklaringer og materielle elementer, som Kommissionen har præsenteret med henblik på at muliggøre en domstolsprøvelse af en administrativ afgørelse, der pålægger adressaten at underkaste sig en kontrolundersøgelse af de grunde, der er anført i denne afgørelse.

48 Det følger af det ovenstående, at det første anbringende skal forkastes som ugrundet, idet begrundelsen i den anfægtede afgørelse i overensstemmelse med artikel 296 TEUF giver sagsøgeren mulighed for at få kendskab til begrundelsen for den trufne foranstaltning og Retten mulighed for at udøve sin prøvelsesret. Begrundelsen angiver også, i overensstemmelse med artikel 20, stk. 4, i forordning nr. 1/2003, kontrolundersøgelsens genstand og formål på en måde, der er tilstrækkelig til at vise, at den planlagte intervention i sagsøgerens lokaler er berettiget, og den sætter sagsøgeren i stand til at forstå omfanget af sin samarbejdspligt, samtidig med at sagsøgerens ret til forsvar bevares.

B. Det andet anbringende om en tilsidesættelse af sagsøgerens ret til respekt for sit hjem og sin kommunikation

49 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse tilsidesætter virksomhedens ret til respekt for sit hjem og sin kommunikation, også benævnt »den grundlæggende ret til hjemmets ukrænkelighed«. Dette anbringende består af to led. For det første er den anfægtede afgørelse vilkårlig, fordi Kommissionen ikke rådede over tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at formode, at sagsøgeren var involveret i en overtrædelse af konkurrenceretten. For det andet udgør den anfægtede afgørelse et uforholdsmæssigt stort indgreb i sagsøgerens drift og ydeevne. Indledningsvis har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at henset til ligheden mellem et eksempel fra retningslinjerne for anvendelsen af artikel 101 [TEUF] på horisontale samarbejdsaftaler (EUT 2023, C 259, s. 1, herefter »retningslinjerne fra 2023«) og den formodede samordning er det eneste formål med den foreliggende sag at konkretisere det teoretiske tilfælde, der henvises til i dette eksempel, uden at der tages hensyn til de særlige forhold, der gør sig gældende i den undersøgte situation.

1. Indledende bemærkninger

50 Det skal bemærkes, at en juridisk person ligesom en fysisk person kan påberåbe sig den grundlæggende ret til hjemmets ukrænkelighed, som udgør en del af beskyttelsen af privatlivets fred.

51 Det skal bemærkes, at kravet om en beskyttelse mod offentlige myndigheders vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb i forhold af privat karakter, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer, er et generelt EU-retligt princip (jf. dom af 20.6.2018, České dráhy mod Kommissionen, T-325/16, EU:T:2018:368, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis; dom stadfæstet efter appel ved dom af 30.1.2020, České dráhy mod Kommissionen, C-538/18 P og C-539/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:53).

52 Det skal ligeledes bemærkes, at den grundlæggende ret til hjemmets ukrænkelighed er et generelt EU-retligt princip, som nu er udtrykt i artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), der svarer til artikel 8 i konventionen til

beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (jf. dom af 18.6.2015, Deutsche Bahn m.fl. mod Kommissionen, C-583/13 P, EU:C:2015:404, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

53 Ifølge chartrets artikel 7 har enhver ret til respekt for sit hjem og sin kommunikation. I henhold til artikel 52, stk. 1, skal enhver begrænsning i udøvelsen af denne rettighed være fastlagt i lovgivningen og respektere denne rettigheds væsentligste indhold samt proportionalitetsprincippet, hvorefter der kun kan indføres begrænsninger, såfremt disse 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.

54 I henhold til artikel 8 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder har enhver ret til respekt for sit hjem og sin korrespondance, og ingen offentlig myndighed må gøre indgreb i udøvelsen af denne ret, undtagen for så vidt det sker i overensstemmelse med loven og er nødvendigt i et demokratisk samfund.

55 For i praksis at beskytte en juridisk person mod offentlige myndigheders vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb i forhold af privat karakter og for at respektere den grundlæggende ret til hjemmets ukrænkelighed, dvs. en juridisk persons ret til respekt for sit hjem og sin kommunikation, skal det for det første bemærkes, at en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse skal have til formål at indhente de oplysninger, der er nødvendige for at kontrollere rigtigheden og rækkevidden af en bestemt faktisk eller retlig situation, som Kommissionen allerede er i besiddelse af oplysninger om, og som udgør tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at begrunde en mistanke om, at konkurrencereglerne er overtrådt (jf. dom af 20.6.2018, České dráhy mod Kommissionen, T-325/16, EU:T:2018:368, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

56 Med andre ord er besiddelse af tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at begrunde en mistanke om, at konkurrencereglerne er overtrådt, en ufravigelig forudsætning for, at Kommissionen kan iværksætte en kontrolundersøgelse i henhold til artikel 20, stk. 4, i forordning nr. 1/2003 (dom af 20.6.2018, České dráhy mod Kommissionen, T-325/16, EU:T:2018:368, præmis 36).

57 For det andet skal det, ligeledes i overensstemmelse med de i præmis 51-56 ovenfor nævnte principper, bemærkes, at ordlyden af en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse ikke må gå videre end omfanget af den overtrædelse, der kan være mistanke om, baseret på disse indicier (dom af 20.6.2018, České dráhy mod Kommissionen, T-325/16, EU:T:2018:368, præmis 37).

58 For så vidt som begrundelsen for en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse afgrænser de kompetencer, der er tildelt Kommissionens repræsentanter, kan der alene søges efter de dokumenter, der vedrører kontrolundersøgelsens genstand (dom af 18.6.2015, Deutsche Bahn m.fl. mod Kommissionen, C-583/13 P, EU:C:2015:404, præmis 60). Det ovenfor i præmis 51 nævnte generelle princip er således til hinder for formuleringer i en afgørelse om at iværksætte en kontrolundersøgelse, som udvider disse kompetencer i et omfang, der går videre, end hvad der følger af de tilstrækkeligt tungtvejende indicier, som Kommissionen har på tidspunktet for vedtagelsen af en sådan afgørelse (jf. dom af 20.6.2018, České dráhy mod Kommissionen, T-325/16, EU:T:2018:368, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

59 Det er i den sammenhæng, at sagsøgerens argumentation om, at den anfægtede afgørelse var vilkårlig eller uforholdsmæssig, skal vurderes i lyset af retten for enhver til respekt for sit hjem og sin kommunikation.

2. Ligheden mellem et eksempel, der er nævnt i retningslinjerne fra 2023, og den formodede samordning

60 Sagsøgeren har anfægtet begrundelsen, nødvendigheden eller proportionaliteten af den anfægtede afgørelse, for så vidt som den synes at have til formål at anvende et eksempel, der ikke er baseret på retspraksis, og som ikke har været genstand for en offentlig høring. Kort før kontrolundersøgelsen gav Kommissionen således et eksempel på en ny overtrædelse af konkurrencereglerne i retningslinjerne fra 2023. Dette eksempel fremgik ikke af det udkast til retningslinjer, der blev sendt i offentlig høring, og indeholdt ikke nogen henvisning til retspraksis eller afgørelsespraksis. Ligheden mellem dette eksempel og den anfægtede afgørelse, som i det væsentlige henviser til oplysninger vedrørende udskrifter af såkaldte *earnings calls* (telekonferencer om resultater), ensidige offentlige bekendtgørelser om prisstigninger og angivelig branchedisciplin for at opretholde tilstrækkelige avancer, er derfor overraskende.

61 Kommissionen har gjort gældende, at selv hvis den nævnte lighed forelå, har sagsøgeren ikke forklaret, hvordan dette ville gøre den anfægtede afgørelse vilkårlig og uforholdsmæssig.

62 I den foreliggende sag skal det indledningsvis bemærkes, at Kommissionen i sin redegørelse for forklaringerne og de materielle elementer til støtte for den anfægtede afgørelse indledningsvist gjorde gældende, at offentlige meddelelser fra virksomheder efter dens opfattelse kunne lette samordning og supplere eller endog træde i stedet for hemmelige meddelelser med henblik på at gennemføre konkurrencebegrænsende ulovlig samordning. Med henblik på at tage stilling til en sådan hypotese mindede Kommissionen om, at den havde anført et eksempel vedrørende »ensidige offentlige bekendtgørelser« i afsnittet om foreneligheden af informationsudveksling med konkurrencepolitikken i sine retningslinjer fra 2023. Dette eksempel, som svarer til eksempel 4 i punkt 432 i retningslinjerne fra 2023, er som følger:

»Situation: Den administrerende direktør for en stor producent af et homogent produkt henviser på et offentligt investormøde til behovet for at reagere på de seneste stigninger i råvarepriserne og afhjælpe de nuværende alt for lave avancer og hæve priserne i hele branchen. Hun nævner, at hun vil gå med på enhver prisforhøjelse, som konkurrenterne eventuelt annoncerer på markedet. Hun er også overbevist om, at man i branchen er »disciplineret nok« til at vide, hvad der nu er nødvendigt for at »få avancen tilbage på sporet«. Hun siger, at branchen med succes gennemførte prisstigninger for ti år siden, da den befandt sig i en lignende situation.

Analyse: Den administrerende direktørs udtalelser på mødet kan fortolkes som en ensidig opfordring til hemmelig samordning. Den omstændighed, at udtalelsen falder i offentligt regi, udelukker ikke som sådan, at den kan udgøre en samordnet praksis som omhandlet i artikel 101, stk. 1[, TEUF]. Udtalelsen kan udgøre et potentielt knudepunkt for samordning mellem konkurrenter. Hvis andre konkurrenter f.eks. inden for samme periode udtaler eller opfører sig på en måde på markedet, der viser, at de har efterkommet opfordringen til hemmelig samordning i fastlæggelsen af deres egen fremtidige adfærd på markedet, og afhængigt af den retlige og økonomiske sammenhæng, kan adfærden have et konkurrencebegrænsende formål som omhandlet i artikel 101, stk. 1[, TEUF]. Andre konkurrenter kan begrænse en sådan risiko ved offentligt at tage afstand fra bekendtgørelserne eller indberette dem til de offentlige myndigheder.«

63 Det skal ligeledes konstateres, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse henviste til mistanken om en praksis i strid med artikel 101 TEUF, som vedrørte »koordinering mellem de største dækproducenter af priser [...] for nye udskiftningsdæk til biler og lastbiler i EØS«, hvilket skulle omfatte »bevidst brug af virksomhedernes offentlige kommunikation til at informere hinanden om deres respektive fremtidige hensigter og prisstrategier med henblik på at påvirke deres respektive prispolitikker«, og som navnlig skulle have givet anledning til udveksling af »kommercielt følsomme oplysninger [mellem dækproducenter] (herunder gennem offentligt tilgængelige kanaler) om [disse] hensigter og prisstrategier«.

64 For så vidt som der er en vis lighed mellem den situation, der er omhandlet i eksempel 4 i punkt 432 i retningslinjerne fra 2023, og den formodede samordning, kan denne lighed imidlertid ikke i sig selv føre til den konklusion, at den anfægtede afgørelse, der, som det allerede er blevet fastslået ved behandlingen af det første anbringende, opfyldte begrundelsespligten, derfor var vilkårlig eller uforholdsmæssig.

65 Dels skal det generelt bemærkes, at Kommissionen som den institution, der er ansvarlig for gennemførelsen af konkurrencepolitikken, har mulighed for i retningslinjer at give vejledning om sin fortolkning af, hvorvidt en adfærd, der endnu ikke er blevet sanktioneret, er i overensstemmelse med konkurrenceretten.

66 Dels fremgår det, navnlig for så vidt angår den foreliggende sag, klart af de forklaringer og elementer, som Kommissionen har præsenteret i sit svarskrift, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget efter en proces, der bestod i at identificere en særlig situation, der opfyldte de kriterier, som Kommissionen har fastsat i forbindelse med sin opgave med at gennemføre konkurrencepolitikken.

67 Under disse omstændigheder er der intet i sagsakterne, der tyder på, at den anfægtede afgørelse blev vedtaget med det ene formål at give indhold til et eksempel, der er nævnt i retningslinjerne fra 2023. Tværtimod fremgår det af de forklaringer og elementer, som Kommissionen har præsenteret i sit svarskrift og som svar på de oprindelige foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse, at den anfægtede afgørelse er resultatet af anvendelsen af objektivt definerede principper uden at være rettet mod nogen bestemt sektor eller virksomhed (jf. præmis 91-104 ovenfor).

68 Følgelig er ligheden mellem et eksempel, der er nævnt i retningslinjerne fra 2023, og den formodede samordning i den foreliggende sag ikke af en sådan art, at der kan sås tvivl om nødvendigheden eller proportionaliteten af den anfægtede afgørelse. Sagsøgerens argumentation i denne henseende må derfor forkastes som ugrundede.

3. Det første led om den anfægtede afgørelses vilkårlige karakter

69 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er vilkårlig og giver Kommissionen mulighed for at foretage en sonderende undersøgelse af sagsøgerens lokaler og kommunikation. For det første anføres det i den anfægtede afgørelse, at »Kommissionen er i besiddelse af oplysninger« om og »beviser« for en formodet samordning, uden at der gives nogen yderligere oplysninger om deres art, form, dato eller ophavsmand. For det andet tyder denne mangel på detaljerede oplysninger og den upræcise og ufuldstændige beskrivelse af den formodede samordning på, at Kommissionen ikke havde tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at begrunde sin mistanke. Det tilkommer således Unionens retsinstanser at afgøre, om Kommissionen var i besiddelse af sådanne indicier. For det tredje er den vægt, der lægges på kommunikation gennem

offentlige kanaler eller på en generel og ikke underbygget vurdering af prisbegrebet, udtryk for en åbenbar mangel på forståelse af prisdannelsen i industrien, som er særligt kompleks og ikke kan begrænses til nogle få udtalelser. Denne manglende forståelse gør den begrundelse for kontrolundersøgelsen, der er beskrevet i den anfægtede afgørelse, uvirksom.

70 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter. Som det fremgår af de elementer, der er meddelt Retten, er Kommissionen i besiddelse af tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at begrunde mistanken om den konkurrencebegrænsende adfærd, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, og dermed til at begrunde kontrolundersøgelsen.

71 I den foreliggende sag skal der tages stilling til dels, om Kommissionen havde tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at begrunde en mistanke om, at sagsøgeren har overtrådt konkurrencereglerne, dels om kontrolundersøgelsens genstand, således som denne er afgrænset ved den anfægtede afgørelse, var begrænset til den overtrædelse, som Kommissionen kunne have mistanke om på grundlag af disse indicier.

a) Fraværet af en pligt til at fremlægge alle de oplysninger, som Kommissionen var i besiddelse af, i den anfægtede afgørelse

72 Det skal bemærkes, at parterne er enige om, at selv om det påhviler Kommissionen at give visse oplysninger i en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse, nemlig en redegørelse for den mistanke, der ligger til grund for afgørelsen, og en angivelse af, at den er i besiddelse af tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at underbygge denne mistanke, skal afgørelsen ikke nødvendigvis indeholde alle de oplysninger, som Kommissionen har til rådighed i denne fase af undersøgelsen. Der skal findes en balance mellem, hvad der skal anføres i den anfægtede afgørelse, og hvad det ikke er nødvendigt at anføre.

73 Retspraksis indeholder flere henvisninger til en sådan balance.

74 Selv om Kommissionen således ikke er forpligtet til at give adressaten for en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse meddelelse om samtlige de oplysninger om de formodede overtrædelser, som den råder over, skal den derimod i kontrolundersøgelsesafgørelsen så præcist som muligt angive, hvilken formodning den har til hensigt at efterprøve, dvs. hvad der efterspores, og hvad kontrolundersøgelsen skal vedrøre (jf. dom af 20.6.2018, České dráhy mod Kommissionen, T-325/16, EU:T:2018:368, præmis 38 og 39 og den deri nævnte retspraksis).

75 Tilsvarende gælder, at selv om Kommissionen for at godtgøre kontrolundersøgelsens berettigelse skal vise i afgørelsen om iværksættelse af en kontrolundersøgelse i enkeltheder, at den råder over tungtvejende, konkrete oplysninger og indicier, der begrunder dens mistanke om, at den af undersøgelsen omfattede virksomhed har begået den formodede overtrædelse, kan det ikke pålægges Kommissionen under den indledende procedure, ud over den formodning for overtrædelse, som den har til hensigt at undersøge, at anføre indicierne, dvs. de oplysninger, der gør, at den mener, at der er tale om en tilsidesættelse af artikel 101 TEUF. En sådan forpligtelse ville nemlig underminere den afvejning, som retspraksis har indført mellem undersøgelsens effektivitet og den berørte virksomheds ret til forsvar (jf. analogt dom af 20.6.2018, České dráhy mod Kommissionen, T-325/16, EU:T:2018:368, præmis 45 og den deri nævnte retspraksis).

76 Det følger af det ovenstående, at Kommissionen i den anfægtede afgørelse var forpligtet til at redegøre for indholdet af sin mistanke i den form, som den fandt passende, og til at præcisere, at den var i besiddelse af tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at underbygge denne mistanke og i givet fald at efterprøve, at en sådan afgørelse ikke i urimelig grad tilsidesatte sagsøgerens ret til respekt for sit hjem og sin kommunikation.

77 I den forbindelse kan Kommissionen, i modsætning til hvad sagsøgeren har gjort gældende, ikke kritiseres for i den anfægtede afgørelse at have anført, at den var »i besiddelse af oplysninger« om og »beviser« for den formodede samordning eller visse aspekter heraf, uden at give nogen yderligere oplysninger end de i afgørelsen anførte om deres art, form, dato eller ophavsmand. Sådanne oplysninger eller detaljer er ikke nødvendige på det tidspunkt, hvor Kommissionen meddeler afgørelsen om iværksættelse af en kontrolundersøgelse.

b) Spørgsmålet om, hvorvidt de af Kommissionen fremlagte indicier var tilstrækkeligt tungtvejende til at begrunde den anfægtede afgørelse

1) Indledende bemærkninger

78 Det skal bemærkes, at parterne er enige om den omstændighed, at EU-retsinstanserne, når disse som i den foreliggende sag er blevet foranlediget til at efterprøve en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse for at efterprøve, at den ikke er vilkårlig, skal forvisse sig om, at der foreligger tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at begrunde en mistanke om, at den pågældende virksomhed har overtrådt konkurrencereglerne (jf. dom af 20.6.2018, České dráhy mod Kommissionen, T-325/16, EU:T:2018:368, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

79 I denne forbindelse følger det af retspraksis, at Retten, når den virksomhed, der er adressat for en afgørelse i henhold til artikel 20, stk. 4, i forordning nr. 1/2003, fremlægger visse oplysninger, der rejser tvivl om, hvorvidt de indicier, der fik Kommissionen til at vedtage en sådan afgørelse, var tilstrækkeligt tungtvejende, skal undersøge disse indicier og kontrollere, om de var tilstrækkeligt tungtvejende (jf. dom af 20.6.2018, České dráhy mod Kommissionen, T-325/16, EU:T:2018:368, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis). En sådan efterprøvelse, som kræver, at Retten indhenter de tilstrækkeligt tungtvejende indicier, som Kommissionen anser for relevante med henblik på denne påvisning, blev foretaget i de sager, der gav anledning til dom af 14. november 2012, Nexans France og Nexans mod Kommissionen (T-135/09, EU:T:2012:596), og af 20. juni 2018, České dráhy mod Kommissionen (T-325/16, EU:T:2018:368), samt i de sager, der gav anledning til dom af 5. oktober 2020, Casino, Guichard-Perrachon og AMC mod Kommissionen (T-249/17, EU:T:2020:458), af 5. oktober 2020, Intermarché Casino Achats mod Kommissionen (T-254/17, ikke trykt i Sml., EU:T:2020:459), og af 5. oktober 2020, Les Mousquetaires og ITM Entreprises mod Kommissionen (T-255/17, EU:T:2020:460).

80 Som det fremgår af dom af 18. juni 2015, Deutsche Bahn m.fl. mod Kommissionen (C-583/13 P, EU:C:2015:404, præmis 30-36), gør den omstændighed, at der foreligger en fuldstændig domstolsprøvelse af lovligheden, der er udøvet efterfølgende på grundlag af de oplysninger, som sagsøgeren har indgivet til støtte for dennes anbringender og med stillingtagen til både de retlige og faktiske spørgsmål, det muligt at opveje for den manglende forudgående retskendelse og sikre den omhandlede kontrolforanstaltnings forenelighed med den grundlæggende ret til hjemmets ukrænkelighed.

81 I den foreliggende sag foretages denne domstolsprøvelse i lyset af de væsentlige kendetegn ved den formodede samordning, som Kommissionen har anført i den anfægtede afgørelse.

82 Hvad angår det materielle plan vedrører den formodede samordning således »navnlig engrospriser«, der omfatter »bevidst brug af virksomhedernes offentlige kommunikation til at informere hinanden om deres respektive fremtidige hensigter og prisstrategier med henblik på at påvirke deres respektive prispolitikker« og navnlig have givet anledning til udveksling af »kommercielt følsomme oplysninger [mellem dækproducenter] (herunder gennem offentligt tilgængelige kanaler) om [disse] og prisstrategier«.

83 I tidsmæssig henseende fandt den formodede samordning ligeledes sted »mindst« i hovedperioden og i den tidligere periode, som Kommissionen angav med årstal.

84 Det skal desuden bemærkes, at Kommissionen i den foreliggende sag i sit svarskrift afgav forklaringer og fremlagde materielle elementer for at gøre det muligt for Retten at afgøre, om den rådede over tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at underbygge sin mistanke og begrunde kontrolundersøgelsen, hvilket lettede Rettens efterprøvelse.

85 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt disse forklaringer og materielle elementer kan betragtes som tilstrækkeligt tungtvejende til at begrunde en kontrolundersøgelse, skal følgende bemærkes.

86 Dels er spørgsmålet ikke, om de relevante indicier gør det muligt at fastslå, og ikke blot formode, at den formodede konkurrencebegrænsende adfærd foreligger i lyset af de kriterier, der er fastsat i artikel 101, stk. 1, TEUF. Det er stadig for tidligt at stille dette spørgsmål, navnlig eftersom det i denne fase af undersøgelsen drejer sig om at finde ud af, hvorvidt en kontrolundersøgelse, der har til formål at underbygge den mistanke, der kan udledes af disse indicier, kunne sætte Kommissionen i stand til at indsamle de elementer, der måtte mangle for at fastslå den formodede overtrædelse, og som således ville begrunde Kommissionens indgreb i sagsøgerens ret til respekt for sit hjem og sin kommunikation.

87 Det følger således af sondringen mellem beviserne for en overtrædelse og de indicier, der ligger til grund for en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse, at indicierne ikke skal godtgøre, at der foreligger en overtrædelse, og hvad den består i, da de beføjelser, som Kommissionen er givet ved artikel 20 i forordning nr. 1/2003, ellers vil miste enhver virkning (jf. i denne retning og analogt dom af 14.3.2014, Cementos Portland Valderrivas mod Kommissionen, T-296/11, EU:T:2014:121, præmis 59).

88 Den omstændighed, at elementerne kan fortolkes på forskellige måder, kan som følge heraf ikke hindre, at de udgør tilstrækkeligt tungtvejende indicier, så længe den af Kommissionen foretrukne fortolkning forekommer plausibel (jf. analogt vedrørende en afgørelse om begæring af oplysninger dom af 14.3.2014, Cementos Portland Valderrivas mod Kommissionen, T-296/11, EU:T:2014:121, præmis 59). Det skal ved vurderingen af, om denne fortolkning er plausibel, holdes for øje, at Kommissionens undersøgelsesbeføjelse indebærer retten til at efterspore elementer, der endnu ikke er kendte eller fuldt ud identificeret (jf. dom af 14.11.2012, Nexans France og Nexans mod Kommissionen, T-135/09, EU:T:2012:596, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis), for så vidt som disse elementer efter en undersøgelse kan knyttes til kontrolundersøgelsens genstand og til de tilstrækkeligt tungtvejende indicier, der ligger til grund for den mistanke om overtrædelser, der begrunder afgørelsen om iværksættelse af en kontrolundersøgelse.

89 Det er også vigtigt at påpege, at de forskellige indicier, der kan begrunde mistanken om en overtrædelse, ikke skal betragtes isoleret, men som et hele, og at de kan styrke hinanden gensidigt (jf. i denne retning dom af 27.11.2014, Alstom Grid mod Kommissionen, T-521/09, EU:T:2014:1000, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis, og af 29.2.2016, EGL m.fl. mod Kommissionen, T-251/12, ikke trykt i Sml., EU:T:2016:114, præmis 150 og den deri nævnte retspraksis).

90 Dels skal det desuden fremhæves, at den foreliggende sag er i den indledende undersøgelsesfase, dvs. i en fase, hvor Kommissionen endnu ikke har taget stilling til den formodede overtrædelses realitet. I denne fase betyder det forhold, at Kommissionen har foretaget en kontrolundersøgelse, ikke, at den pågældende virksomhed har gjort sig skyldig i konkurrencebegrænsende adfærd, og det foregriber på ingen måde resultatet af den igangværende undersøgelse. Det skal således bemærkes, at sagsøgeren er omfattet af en uskyldsformodning, og at det i givet fald påhviler Kommissionen i den endelige afgørelse at bevise, at der foreligger en tilsidesættelse af artikel 101, stk. 1, TEUF, som formodes i den anfægtede afgørelse.

2) Den anvendte metode til at identificere de mistænkelige udtalelser

91 Inden behandlingen af de forklaringer og materielle elementer, som Kommissionen har præsenteret, skal der tages stilling til parternes argumenter vedrørende den metode, der er anvendt til at afgrænse dæksektoren.

92 Det skal bemærkes, at Kommissionen i sin redegørelse for forklaringerne og de materielle elementer til støtte for den anfægtede afgørelse præciserede, at det forhold, at opmærksomheden blev henledt på konkurrencebegrænsende samordning gennem offentlige kanaler (jf. præmis 62 ovenfor), havde foranlediget den til at iværksætte en markedsovervågning med henblik på at analysere flere hundrede tusind *earnings calls* i forskellige sektorer og flere geografiske områder for at søge efter mistænkelige offentlige udtalelser. I den forbindelse oplyste Kommissionen, at der med jævne mellemrum blev gennemført *earnings calls* mellem en virksomheds ledelse og analytikere, investorer og medier for at drøfte virksomhedens finansielle resultater, og at indholdet af disse telekonferencer blev optaget i udskrifter, som blev gjort tilgængelige for offentligheden, for nogle virksomheders vedkommende på deres hjemmesider, eller gjort tilgængelige i databaser mod betaling.

93 Ifølge Kommissionen havde dens analyse til formål at identificere situationer, hvor ledere af konkurrerende virksomheder særligt hyppigt og over en længere periode anvendte udtryk, der kunne tyde på en hemmelig samordning. Ifølge denne analyse adskiller dæksektoren sig fra andre sektorer ved det høje antal tilfælde af mistænkelig offentlig kommunikation, som Kommissionen har identificeret.

94 Som led i de oprindelige foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse anmodede Retten Kommissionen om at beskrive indholdet af de skridt, den havde taget for at afgrænse dæksektoren. Retten tog herved hensyn til de bemærkninger, som sagsøgeren sideløbende havde fremsat vedrørende de elementer, som Kommissionens har præsenteret i svarskriftet, hvorefter de oplysninger, der var meddelt vedrørende afgrænsningen af dæksektoren, var meget undvigende og ikke gjorde det muligt at forklare dens »problematiske« karakter.

95 Som svar på denne anmodning anførte Kommissionen indledningsvis, at den havde oprettet en database bestående af flere hundrede tusind *earnings calls*, som den havde hentet fra en udbyder af finansielle data. Kommissionen anførte endvidere, at den havde foretaget en kvantitativ analyse

af oplysningerne i denne database ved hjælp af centrale søgeord for en lang periode, der ikke kun omfattede hovedperioden, men også den tidligere periode (herefter »søgeperioden«), med henblik på at afdække, om der forelå potentiel ulovlig samordning, og dermed afgrænse de sektorer, for hvilke samtlige *earnings calls* skulle undersøges nærmere som led i en kvalitativ analyse. Ifølge Kommissionens oplysninger blev der anvendt to kategorier af centrale søgeord: Den første kategori bestod af omkring hundrede bigrammer (dvs. to på hinanden følgende ord) vedrørende relevante strategiske kommercielle beslutninger, og den anden kategori bestod af mere end 400 bigrammer, der havde til formål at identificere udtalelser om konkurrenternes aktuelle eller fremtidige adfærd. Kommissionens svarskrift indeholdt visse eksempler på bigrammer, der blev anvendt for hver af disse kategorier.

96 Med hensyn til de opnåede resultater bemærkede Kommissionen derefter, at mens halvdelen af alle de analyserede *earnings calls* ikke indeholdt nogen omtale af bigrammer, der faldt ind under de ovennævnte kategorier, var de største dækproducenters *earnings calls* kendetegnet ved et stort antal udtalelser, der indeholdt mindst ét bigram vedrørende strategiske kommercielle beslutninger, og et betydeligt antal udtalelser, der indeholdt mindst ét bigram vedrørende konkurrencemæssig adfærd. Desuden indgik en ikke ubetydelig del af disse telekonferencer i »top 5« eller »top 10« over *earnings calls* med alle de virksomheder, der blev undersøgt i undersøgelsesperioden, som hyppigst anvendte disse bigrammer. De største dækproducenters *earnings calls* var også kendetegnet ved hyppig brug af bigrammerne under den ene eller den anden kategori.

97 For at illustrere disse resultater henviste Kommissionen til visse *earnings calls* med deltagelse af de største dækproducenter, som alle foregik i hovedperioden eller lige før, og for hvilke den angav antallet af anvendte bigrammer, den relevante kategori af bigrammer (kommerciel strategi eller konkurrencemæssig adfærd) og topplaceringen af disse *earnings calls* blandt de telekonferencer, hvor bigrammerne i den pågældende kategori oftest blev anvendt.

98 Det var på grundlag af disse elementer, at Kommissionen fandt, at de største dækproducenter adskilte sig fra virksomheder i andre sektorer ved et større antal udtalelser, der indeholdt bigrammer, som kunne tyde på en potentiel ulovlig samordning, og som derefter blev undersøgt kvalitativt for at sikre en bedre forståelse af den sammenhæng, hvori de identificerede bigrammer blev anvendt. Kommissionen præciserede i denne forbindelse, at den kvalitative analyse af disse store dækproducenters *earnings calls* både vedrørte de telekonferencer, der var identificeret efter den kvantitative analyse, og *earnings calls*, som ikke var identificeret i denne analyse. Ovenstående angivelser har således gjort det muligt for Kommissionen at påvise den forbindelse, der efter dens opfattelse er mellem den teoretiske adfærd, der består i ensidige offentlige bekendtgørelser, og den foreliggende sag.

99 De bemærkninger, som sagsøgeren har fremsat vedrørende beskrivelsen af de skridt, som Kommissionen har taget med henblik på sin første kvantitative analyse, giver ikke anledning til at betvivle metoden og de resultater af analysen, der er beskrevet oven for.

100 Sagsøgeren har i sine bemærkninger til Kommissionens præciseringer anført, at den kvantitative analyse på ingen måde gør det muligt at påvise de mindste tegn på ulovlig samordning. Sagsøgeren har gjort gældende, at de eksempler på bigrammer, som Kommissionen havde fremlagt, slet ikke var problematiske, da sådanne bigrammer ofte blev anvendt af producenter i dæksektoren eller i andre sektorer, og at de relevante udtalelser let kunne forklares med data vedrørende produkterne, markedet eller den pågældende periode. Sagsøgeren har i denne forbindelse fremlagt uddrag af *earnings calls* med virksomheder i andre industrisektorer eller fra

andre dækproducenter, som indeholder udtalelser af samme art som de omtvistede udtalelser. Sagsøgeren gør desuden gældende, at der kan være mange grunde til sådanne udtalelser såsom gennemførelsen af en industriel strategi baseret på innovation, tilstedeværelsen af et eksternt inflationspres eller kravet om besvarelse af analytikernes spørgsmål.

101 Det skal dog bemærkes, at disse bemærkninger i det væsentlige i mindre grad vedrører den oprindelige kvantitative analyse end resultaterne af den efterfølgende kvalitative analyse.

102 Som Kommissionen har forklaret, gør den kvantitative analyse det faktisk blot muligt at afgrænse dæksektoren i den forstand, at de største dækproducenters *earnings calls* efter en undersøgelse af de telekonferencer, der indgik i dens database, var kendetegnet ved en i det mindste bemærkelsesværdig tilstedeværelse af et eller flere af de bigrammer, der blev anvendt som centrale søgeord. Som Kommissionen også har forklaret, var tilstedeværelsen af et bigram i et *earnings call* imidlertid ikke tilstrækkeligt i sig selv. Det var først efter en såkaldt kvalitativ analyse, som Kommissionen også kvalificerede som en »manuel undersøgelse«, at den relevante udtalelse blev anset for at kunne tyde på potentiel ulovlig samordning. Kommissionen har desuden præciseret, at den kvalitative analyse var afgørende for at identificere de i den foreliggende sag omhandlede udtalelser, navnlig for så vidt som den gjorde det muligt for Kommissionen bedre at forstå den sammenhæng, hvori bigrammerne optrådte, og at udelukke irrelevante dokumenter eller at identificere potentielt problematiske offentlige udtalelser fra de største dækproducenter, som den kvantitative analyse ikke havde gjort det muligt at identificere.

103 Det fremgår således, at sagsøgerens bemærkninger i det væsentlige vedrører den sammenhæng, hvori en udtalelse forekommer, som i første omgang identificeres ved hjælp af et bigram og derefter analyseres kvalitativt med henblik på at nå frem til den konklusion, at der efter Kommissionens opfattelse er tale om en udtalelse, der kan tyde på potentiel ulovlig samordning. Denne argumentation vil derfor blive undersøgt nedenfor i forbindelse med vurderingen af argumenterne om, at den anfægtede afgørelse er vilkårlig og ikke baseret på tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at begrunde den mistanke, som den er basseret på.

104 Selv om det, således som sagsøgeren har gjort gældende, antages, at erhvervsdrivende i andre sektorer eller andre dækproducenter kan have afgivet udtalelser, der indeholder bigrammer, som falder ind under den ene eller den anden af de af Kommissionen fastlagte kategorier, kan dette ikke fratage Kommissionen muligheden for at foretage en mere detaljeret undersøgelse af dæksektoren eller af de dækproducenter, som er ophavsmænd til de udtalelser, der er identificeret ved afslutningen af dens kvantitative analyse, således som Kommissionen har tilkendegivet at have gjort det i den kvalitative undersøgelse.

3) De fremlagte indiciers tilstrækkeligt tungtvejende karakter

105 I den forbindelse fører en undersøgelse af de indicier, som Kommissionen har fremlagt, og de bemærkninger, der er fremsat i den forbindelse, til to konklusioner med hensyn til, om der er tale om tilstrækkeligt tungtvejende indicier.

i) Tilstedeværelsen af tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at underbygge mistanken om samordning af priser i hovedperioden

106 Med hensyn til gældende ret skal det først og fremmest bemærkes, at den konkurrencebegrænsende adfærd, som Kommissionen har mistanke om, består i samordning af priser og mere specifikt »samordning af priser mellem de største dækproducenter (navnlig engrospriser) for nye udskiftningsdæk til biler og lastbiler i EØS«.

107 Hvis den bevises, er denne type adfærd imidlertid forbudt i henhold til artikel 101, stk. 1, litra a), TEUF, uanset om den har form af en aftale mellem virksomheder eller en samordnet praksis, hvis den har til formål eller til følge »direkte eller indirekte [at fastsætte] købs- eller salgspriser eller af andre forretningsbetingelser«. I henhold til EU-retten betragter Kommissionen desuden et fælles ønske fra flere virksomheder om at fastsætte priser på markedet på en bestemt måde som en af de groveste overtrædelser af konkurrencereglerne.

108 Ud fra et faktuelt synspunkt skal det desuden bemærkes, som Kommissionen med rette har anført, at visse udtalelser fra de største dækproducenter, der var genstand for undersøgelsen, i forbindelse med deres *earnings calls* og i forbindelse med bekendtgørelser vedrørende dækpriser eller råvarepriser, der alle forekom i hovedperioden, udgjorde tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at underbygge mistanken om samordning i den pågældende periode.

– *De udtalelser, som Kommissionen har fremlagt*

109 En undersøgelse af de forskellige udtalelser, som Kommissionen har fremhævet fra flere *earnings calls* i løbet af en del af et år i hovedperioden, viser, at forskellige dækproducenter offentligt havde tilkendegivet deres respektive hensigter og prisstrategier.

110 I sin redegørelse for forklaringerne og de materielle elementer til støtte for den anfægtede afgørelse anførte Kommissionen således, at den efter at have gennemgået et betydeligt antal udskrifter af *earnings calls* og indlæg fra de største dækproducenter i EØS, herunder sagsøgeren, var kommet til den konklusion, at en række udtalelser fra disse producenter var mistænkelige, idet de regelmæssigt havde udtalt sig offentligt om, hvordan deres konkurrenter skulle fastsætte deres priser, om deres ønske om at optræde på markedet som prisleder eller prisfølger, og om, hvordan de ville reagere på prisændringer fra deres konkurrenters side.

111 For at illustrere disse påstande har Kommissionen fremlagt to serier af *earnings calls* gennemført i løbet af en del af et år i hovedperioden. For hver af disse *earnings calls* fremhævede Kommissionen det nøjagtige indhold af de udtalelser, som den anså for at være relevante som grundlag for sin mistanke. Kommissionen præciserede desuden, at den mente, at denne type udtalelser ikke modsvarede et lovkrav, og at en undersøgelse af *earnings calls* med virksomheder i andre sektorer til sammenligning bekræftede, at den regelmæssighed, hvormed dækproducenter afgav sådanne udtalelser, ikke udgjorde almindelig adfærd.

112 Som svar på et spørgsmål fra Retten om tidsrummet for den formodede samordning fremlagde Kommissionen efterfølgende yderligere *earnings calls* og en redegørelse. Disse dokumenter supplerede de *earnings calls*, der blev fremlagt tidligere sammen med svarskriftet, idet de dækkede den anden del af året i hovedperioden (jf. præmis 111 ovenfor). For hvert af disse dokumenter fremhævede Kommissionen det nøjagtige indhold af udtalelserne fra det pågældende år, som den anså for at være relevant som grundlag for sin mistanke.

113 I den forbindelse har Kommissionen henvist til udtalelser, der begynder med ordene »vi ønsker at sende et signal« (»we want to send a signal«), »vi har til hensigt at« (»we plan to«), »strategien er at fokusere på« (»the strategy is to focus on«), »vi bestræber os på at holde os til« (»we strive to stick to«), »vi vil gøre vores bedste for at« (»we will do our best to«), »vi er i stand til at« (»we are able to«) og »det er ikke vores hensigt at arbejde hen imod« (»not our intention to go for«), og som ifølge Kommissionen blev brugt af de undersøgte dækproducenter til offentligt at annoncere adfærd, der umiddelbart forinden var blevet anvendt eller ville blive anvendt, eller endda undertiden til at foreslå konkurrenterne at anvende en sådan adfærd.

114 Da der forekom sådanne udtalelser i forbindelse med hovedperioden, var Kommissionen berettiget til at formode, at det i det mindste var plausibelt, eller med rimelighed kunne forventes, at disse ensidige offentlige bekendtgørelser kunne have haft til formål at sende et signal til hovedkonkurrenterne med henblik på, at de udtalelser, de indeholdt vedrørende de pågældende producenters hensigter og prisstrategier, ville blive taget til følge eller taget i betragtning.

– *De øvrige elementer, som blev fremlagt af Kommissionen*

115 Som Kommissionen med rette har anført, var det også plausibelt at antage, at den mistanke, der udsprang af de udtalelser, der blev identificeret efter en kvalitativ analyse, blev bekræftet af de observationer, den gjorde efter at have undersøgt visse bekendtgørelser vedrørende dækpriserne eller den nedadgående eller opadgående tendens i råvare- og energipriserne.

116 Dels har Kommissionen således præciseret, at den har undersøgt de største dækproducenters prismeddelelser i den pågældende periode og konstateret, at de ofte er blevet offentliggjort på datoer, der ligger tæt på hinanden. For at illustrere disse udsagn fremlagde Kommissionen forskellige meddelelser fra et specialiseret websted, der henviste til de ovennævnte bekendtgørelser, som var blevet offentliggjort på samme tidspunkt i hovedperioden.

117 Dels har Kommissionen på grundlag af en analyse af udviklingen i råvare- og energipriserne konstateret, at producenternes udtalelser, når råvare- og energipriserne ændres, er samstemmende. Kommissionen konstaterede således, at de forskellige producenters *earnings calls* indeholdt enslydende udtalelser, der lod til at indikere, at dækpriserne skulle forhøjes, når der var en stigning i råvare- og energipriserne. Kommissionen konstaterede ligeledes, at producenterne, når priserne på råvarer og energi faldt, afgav udtalelser, der lod til at indikere, at en prisnedsættelse burde undgås. For at illustrere disse udsagn har Kommissionen fremlagt to *earnings calls* foretaget i begyndelsen af et år i hovedperioden og har for hver af dem fremhævet det nøjagtige indhold af udtalelserne, som den anså for at være relevant som grundlag for disse konklusioner. Kommissionen har desuden henvist til en redegørelse, der blev afgivet i forbindelse med et *earnings call*, for udviklingen i priserne på visse råvarer, navnlig i bestemte år i hovedperioden. Kommissionen bemærkede desuden, at råvarepriserne var steget betydeligt som følge af covid-19-pandemien. I den forbindelse skulle virksomhedernes kommunikation have fokuseret på den hurtige prisstigning, som det fremgår af to *earnings calls*, der forekom i løbet af et år af hovedperioden, og for hvilke Kommissionen har fremhævet det nøjagtige indhold af udtalelserne, som den anså for at være relevant som grundlag for ovennævnte konklusion.

– *Sagsøgerens bemærkninger*

118 Sagsøgerens bemærkninger til de udtalelser, som Kommissionen har fremhævet, og de øvrige elementer, som den har påberåbt sig, rejser ikke tvivl om Kommissionens vurderinger, eftersom disse bemærkninger er for generelle eller hviler på den opfattelse, at Kommissionen skal råde over beviser for den formodede overtrædelse (jf. i denne retning dom af 31.3.1993, Ahlström Osakeyhtiö m.fl. mod Kommissionen, C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 og C-125/85 – C-129/85, EU:C:1993:120, præmis 70 og 71 og den deri nævnte retspraksis) og ikke kun, i denne fase, tilstrækkeligt tungtvejende indicier.

119 I første række har sagsøgeren for at gøre gældende, at de af Kommissionen citerede udtalelser ikke udgør tilstrækkeligt tungtvejende indicier for, at den formodede samordning foreligger, således anført, at der er tale om sædvanlige og almindeligt forekommende udtalelser såvel i dæksektoren som i andre industrisektorer.

120 Det skal dog fastslås, at selv hvis det antages, at udtalelser af samme art og lige så almindeligt forekommende som dem, der blev observeret i de forelagte *earnings calls*, kunne identificeres i *earnings calls* med andre dækproducenter eller erhvervsdrivende i andre sektorer, ville dette ikke fratage Kommissionen muligheden for at efterprøve den mistanke, der følger af de tilstrækkeligt tungtvejende indicier, som den har til rådighed, med hensyn til de dækproducenter, den har identificeret.

121 I anden række har sagsøgeren anført, at de uddrag af *earnings calls*, som Kommissionen har citeret, alle stammer fra udtalelser, der er afgivet under den del af telekonferencerne, der havde form af spørgsmål og svar. De blev ifølge sagsøgeren således ikke afgivet spontant, men som svar på spørgsmål fra finansanalytikere, der repræsenterer forretningsbanker og ikke konkurrenter. En virksomhed, der deltager i et *earnings call* og besvarer spørgsmål i den forbindelse, forventes at præsentere og forklare sine synspunkter vedrørende den makroøkonomiske situation. Sådanne udtalelser opfylder desuden, i det mindste for så vidt angår selskaber, der er etableret i Frankrig, et retligt krav om gennemsigtighed, som kræver løbende offentliggørelse på markederne af alle oplysninger, der ikke er blevet offentliggjort, og som, hvis de blev offentliggjort, kunne påvirke aktiekursen for det pågældende selskab.

122 I denne henseende skal det dels bemærkes, at Kommissionens fortolkning af de omtvistede udtalelser ikke sår tvivl om virksomhedernes ret til at gennemføre *earnings calls* som sådan. Denne fortolkning berører i den foreliggende sag heller ikke et eventuelt lovkrav om finansiel gennemsigtighed. Den er snarere baseret på tanken om, at selv om virksomheder kan gennemføre *earnings calls* og skal opfylde lovkrav om finansielle oplysninger, må de ikke bruge *earnings calls* til at deltage i det, som Kommissionen formoder at være ulovlig samordning. I denne henseende kan Kommissionen med rette antage, at hverken pligten til at besvare analytikernes spørgsmål eller et lovkrav om finansiel gennemsigtighed giver de pågældende virksomheder tilladelse til at samarbejde om »direkte eller indirekte fastsættelse af købs- eller salgspriser eller af andre forretningsbetingelser« som omhandlet i artikel 101, stk. 1, litra a), TEUF.

123 Dels skal det, med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt de pågældende udtalelser ikke kan forklares ved den af Kommissionen anvendte fortolkning, men ved de andre fortolkninger, som sagsøgeren har foreslået, nemlig ad hoc-pligten til at besvare et spørgsmål fra en analytiker eller det generelle krav om gennemsigtighed i forbindelse med finansiel kommunikation, bemærkes, at det er for tidligt at stille dette spørgsmål i denne fase af undersøgelsen. I den foreliggende sag er det tilstrækkeligt at fastslå, at sagsøgerens argument om, at de omhandlede udtalelser, navnlig

dem, som ifølge Kommissionen vedrører den måde, hvorpå konkurrenterne fastsætter deres priser, den måde, hvorpå de optræder som prisledere eller prisfølgere, eller den måde, hvorpå den pågældende producent reagerer på konkurrenternes prisændringer, er fremkommet som følge af pligten til at besvare analytikernes spørgsmål eller for at opfylde lovkrav, ikke er tilstrækkelig til at så tvivl om, hvorvidt den fortolkning, som Kommissionen har lagt til grund, er plausibel som begrundelse for den anfægtede afgørelse (jf. præmis 87 ovenfor).

124 I tredje række har sagsøgeren gjort gældende, at de udtalelser, som Kommissionen har citeret, kun indeholder generelle oplysninger om konkurrenceforholdene i dæksektoren, med henvisninger til prispres og inflation, og om selskabets prispolitik, der hænger sammen med dens stilling som »markedsleder«. De indledende udtalelser er generelle og almindeligt forekommende. De vedrører eksterne faktorer, som er kendt af analytikerne, der søger at bestemme deres indvirkning på virksomhedernes økonomiske resultater. De næste udtalelser er blot udtryk for et synspunkt, som sagsøgeren klart har indtaget i årevis. Desuden er udtalelser om prisændringer hos konkurrenterne blot et udtryk for en virksomheds økonomiske fornuft og normale konkurrencevilkår. Dette forklarer også de bemærkninger, som Kommissionen har udledt af bekendtgørelserne om dækpriser og inputpriser.

125 Det følger heraf, at sagsøgeren selv har erkendt, at virksomheden argumentation for at anfægte, at Kommissionens fortolkning er plausibel, består i at gøre gældende, at der findes »andre troværdige begrundelser« end den, som Kommissionen har anvendt i denne fase som forklaring på indholdet af de udtalelser, som den har citeret.

126 Henset til indholdet af de offentlige udtalelser, der er taget i betragtning (jf. præmis 113 ovenfor), som ifølge den af Kommissionen anvendte fortolkning kan indikere en samordning af dækpriserne, samt de forskellige elementer, der blev fremlagt for at underbygge den mistanke, som disse udtalelser gav anledning til, var det plausibelt at antage, at den formodede samordning kunne foreligge, og at der derfor var grundlag for at foretage en kontrolundersøgelse.

127 I den sammenhæng vil de øvrige troværdige begrundelser, som sagsøgeren har fremført, blive behandlet i en senere fase, hvis det viser sig, at Kommissionens mistanke bekræftes af resultaterne af dens kontrolundersøgelser. Disse øvrige forklaringer er ikke i sig selv tilstrækkelige til at udelukke, at Kommissionens fortolkning er plausibel.

128 I fjerde række skal det, på baggrund af sagsøgerens spørgsmål, navnlig henset til begrundelsen for den anfægtede afgørelse (jf. præmis 47 ovenfor), bemærkes, at Kommissionen som reaktion på de oprindelige foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse gav nærmere oplysninger om sin fortolkning af de indicier, den rådede over, for så vidt angår afgrænsningen af de priser, der er omfattet af den formodede samordning.

129 Hvad angår dette spørgsmål anførte Kommissionen, at dens undersøgelse fokuserede på oplysninger om fremtidige hensigter og prisstrategier, som de største dækproducenter havde givet udtryk for, navnlig i forbindelse med deres *earnings calls*.

130 I den forbindelse oplyste Kommissionen, at den havde observeret, at de største dækproducenter i forbindelse med *earnings calls* ofte henviste til »engrospriser« (»sell-in prices« eller »wholesale prices«), som er de første priser, der anvendes i værdikæden. Det er generelt de priser, som dækproducenterne anvender, når dækkene forlader deres fabrikker. I samme forbindelse oplyste Kommissionen desuden, at den havde konstateret, at der regelmæssigt blev henvist til *sell-out prices*, dvs. priser, der opkræves i senere led i værdikæden.

131 For at illustrere disse udsagn fremlagde Kommissionen to *earnings calls* med sagsøgerens konkurrenter, hvoraf det første fandt sted i hovedperioden, og det andet fandt sted før hovedperioden uden dog at kunne kædes sammen med den tidligere periode. Det fremgår af de udtalelser fra de pågældende *earnings calls*, som Kommissionen har fremhævet, at der henvises til situationen med hensyn til priser, lagerbeholdninger eller markedsandele i forbindelse med både salg fra fabrikken og salg gennem distributører.

132 I den forbindelse oplyste Kommissionen, at den havde vurderet, at alle de priser, der blev opkrævet i hele værdikæden, var relevante i forbindelse med den kontrolundersøgelse, der blev foretaget for at efterprøve nævnte institutions mistanke om den formodede samordning. Denne institution har i den forbindelse påpeget, at de udtalelser, der blev afgivet i forbindelse med *earnings calls*, afspejler de retningslinjer, som de pågældende producenters øverste ledelse har givet med hensyn til deres fremtidige hensigter og prisstrategier. Disse overordnede retningslinjer anvendes således som sådanne i hele værdikæden. Ifølge Kommissionen vedrører disse udtalelser faktisk både prisstigninger eller fastholdelse af priserne på et bestemt niveau og en strategi, der er baseret på priskonkurrence frem for mængdebaseret konkurrence. Af disse grunde har Kommissionen gjort gældende, at de pågældende udtalelser kan være relevante for fastsættelsen af både engrospriser og detailpriser.

133 Desuden oplyste Kommissionen, at de største dækproducenter i Europa generelt var vertikalt integrerede og derfor drev virksomhed både inden for fremstilling af dæk og på detailmarkedet. De har derfor en interesse i, at prisstigninger på engrosmarkedet overvæltes på detailpriserne i efterfølgende led for at sikre, at avancemålene nås i hele værdikæden. Ifølge Kommissionen kunne det derfor ikke udelukkes, at de prisstrategier, der blev oplyst under de pågældende *earnings calls*, skulle anvendes i efterfølgende led for at opnå det ønskede resultat.

134 I denne henseende har sagsøgeren i sine bemærkninger gjort gældende, at de præciseringer, som Kommissionen har foretaget, burde fremgå af den anfægtede afgørelse. Mere generelt har sagsøgeren ligeledes bemærket, at de af Kommissionen citerede udtalelser, både hvad angår *sell-in prices* og *sell-out prices*, pr. definition ikke kan udgøre tilstrækkeligt tungtvejende indicier af forskellige grunde, der f.eks. vedrører den omstændighed, at de pågældende udtalelser henviser til faste beslutninger om at ændre priserne, at udtalelserne er generelle og upræcise, eller, hvad angår sell-out prices, at alle detailsalgspriserne for dæk er let tilgængelige offentlige oplysninger.

135 Det skal imidlertid bemærkes, at Kommissionen ved at angive, at den formodede samordning vedrørte »samordning mellem de største dækproducenter af priser (navnlig engrospriser)«, anvendte en formulering, der svarer til indholdet af de indicier, som den råder over, og som er tilstrækkeligt tungtvejende til at give anledning til mistanke om en potentiel ulovlig samordning, der udspringer af visse offentlige udtalelser fra de dækproducenter, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, i forbindelse med deres *earnings calls*.

136 I henhold til de præciseringer, som Kommissionen har givet i forbindelse med Unionens retsinstansers efterprøvelse af indholdet af disse indicier, og som bekræftes af sagsøgerens oplysninger i retsmødet om, at en del af virksomhedens salg af nye udskiftningsdæk inden for EØS sker i detailleddet, var det imidlertid plausibelt for Kommissionen at fastslå, at dens mistanke og de tilstrækkeligt tungtvejende indicier, som den rådede over, omfattede hele den værdikæde, der fremgik af de såkaldte *earnings calls*, og ikke kun eller udelukkende salget til engrospriser.

137 I den sammenhæng vil de forskellige forklaringer, som sagsøgeren har afgivet, blive behandlet i en senere fase, hvis det viser sig, at Kommissionens mistanke bekræftes af resultaterne af dens kontrolundersøgelser. Som sådan er disse øvrige forklaringer, i forbindelse med domstolsprøvelsen af den anfægtede afgørelse, i den foreliggende sag ikke tilstrækkelige til at udelukke, at den fortolkning, som Kommissionen har lagt til grund ved afgrænsningen af prisbegrebet, som der henvises til i denne afgørelse med henblik på at begrunde kontrolundersøgelsen, er plausibel.

138 Sammenfattende følger det af det ovenstående, henset til indholdet af de forskellige offentlige udtalelser, der er afgivet, og de forskellige elementer, der er fremlagt for at underbygge den mistanke, som disse udtalelser har givet anledning til, at den fortolkning, som Kommissionen har lagt til grund, hvorefter disse indicier tilsammen gjorde det muligt at anse det for plausibelt, at de største dækproducenter, der er omfattet af den anfægtede afgørelse, havde samordnet deres priser for nye udskiftningsdæk til biler og lastbiler, der sælges i EØS, i hovedperioden, uden at det kunne udelukkes, at en sådan samordning var påbegyndt tidligere og stadig foregik på tidspunktet for kontrolundersøgelsen, er velbegrundet.

139 Under disse omstændigheder skal klagepunktet om, at den anfægtede afgørelse er vilkårlig, idet mistanken vedrørende hovedperioden som omhandlet i første punktum i fjerde betragtning ikke er underbygget af tilstrækkeligt tungtvejende indicier, forkastes som ugrundet.

ii) Fraværet af tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at underbygge formodningen om samordning af priser i den tidligere periode

140 For så vidt angår den tidligere periode og efter et spørgsmål fra Retten om tidsrummet for den formodede samordning skal det bemærkes, at Kommissionen har medgivet, at den ikke har fremlagt nogen indicier for Retten for den pågældende periode, hvilket den bekræftede i retsmødet.

141 Dette forhold er relevant for bedømmelsen, eftersom det, som sagsøgeren har anført, fremgår af Kommissionens forklaringer, at den undersøgelsesperiode, der er anvendt til den kvantitative analyse af flere hundrede tusind *earnings calls*, som den har indhentet, er tilstrækkeligt lang til at omfatte både hovedperioden og den tidligere periode (jf. præmis 95-98 ovenfor).

142 Det skal således bemærkes, at selv om Kommissionen var i stand til at identificere visse *earnings calls* for hovedperioden på grundlag af de to kategorier af bigrammer, som den havde defineret, og den kvalitative analyse, der blev foretaget efterfølgende, oplyste den ikke, at den havde været i stand til at identificere sådanne *earnings calls* for den tidligere periode. I betragtning af antallet og forskelligartigheden af de bigrammer, der blev anvendt til den kvantitative analyse, kan det imidlertid lægges til grund, at hvis der havde været relevante *earnings calls* vedrørende den tidligere periode, ville de være blevet identificeret på samme måde som dem, der vedrørte hovedperioden. Kommissionen har i øvrigt ikke forelagt Retten nogen forklaring om dette spørgsmål eller noget relevant dokument, selv om den var blevet anmodet om i den form, som den anså for hensigtsmæssig med henblik på at godtgøre, om de indicier, som den havde til rådighed, var tilstrækkeligt tungtvejende, at fremlægge de forskellige elementer, som den henviste til i andet punktum i fjerde betragtning til den anfægtede afgørelse, der vedrører den tidligere periode.

143 Under disse omstændigheder skal Retten tage hensyn til det forhold, at Kommissionen ikke har været i stand til at fremlægge offentlige udtalelser fra de største dækproducenter i forbindelse med *earnings calls* i den tidligere periode for Retten, således som den kunne i forbindelse med hovedperioden.

144 For så vidt angår de indicier, der ligger til grund for den i den anfægtede afgørelse omhandlede mistanke for så vidt angår den tidligere periode, har Kommissionen endvidere gjort gældende, at dens opmærksomhed var blevet henledt på denne periode ved flere *earnings calls* efter denne periode.

145 Ifølge det af Kommissionen anførte i denne henseende blev der under disse *earnings calls* efter den tidligere periode henvist til denne periode i forbindelse med kommentarer fra de største dækproducenter, som er nævnt i den anfægtede afgørelse, om overvæltning af stigninger i råvarepriserne.

146 Kommissionen har således henvist til en offentlig udtalelse fra en konkurrent i forbindelse med et *earnings call* i hovedperioden, som henviser til en »cyklus [svarende til den tidligere periode]«. Ifølge denne udtalelse ville den tabte fortjeneste i forbindelse med stigningen i råvarepriserne være dækket fuldt ud året efter denne cyklus.

147 Andre *earnings calls* fremlagt af Kommissionen henviste også til den tidligere periode. Tre af disse *earnings calls* foregik i tidligere år tæt på hovedperioden, og fire af dem samt en redegørelse i hovedperioden. Ifølge indholdet af disse udtalelser, som Kommissionen har fremhævet, sammenlignede de berørte største dækproducenter den daværende situation med den situation, som de hver især havde oplevet på et tidspunkt, hvor der havde været betydelige stigninger i råvarepriserne på markedet.

148 Ifølge Kommissionen kunne disse henvisninger udgøre et indicium for samordning i den tidligere periode, hvilket sagsøgeren har bestridt i sine bemærkninger herom.

149 I denne henseende skal det bemærkes, at de forklaringer, som Kommissionen har påberåbt sig for at godtgøre, at der forelå tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at underbygge den mistanke om samordning, der er omhandlet i den anfægtede afgørelse, for så vidt angår den tidligere periode, ikke er af samme art som dem, der er undersøgt for så vidt angår hovedperioden. Denne konklusion blev bekræftet af Kommissionen i retsmødet.

150 Selv om den af Kommissionen formodede samordning er baseret på den tanke, at de største dækproducenter informerede hinanden om deres respektive fremtidige hensigter og prisstrategier, og de indicier, der blev fremlagt i forbindelse med hovedperioden, beskrev offentlige udtalelser, der kunne tages i betragtning med henblik på at fastslå en sådan samordning, henviste de forskellige udtalelser, der blev fremlagt i forbindelse med den tidligere periode, ikke til respektive fremtidige hensigter eller prisstrategier, der kunne blive gennemført i denne periode.

151 Det fremgår nemlig af disse udtalelser, f.eks. af den tidligste udtalelse, som Kommissionen har citeret, at den pågældende producent mindede sine samtalepartnere om, at det ikke er første gang, at råvarepriserne er steget, og at producenten tidligere har kunnet overvælte denne stigning. Den samordning, som en offentligt udtalelse om overvæltning af en stigning kan indebære i henhold til den af Kommissionen anvendte fortolkning, gælder imidlertid kun for fremtiden. I den foreliggende sag har Kommissionen ikke fremlagt noget indicium for, at de

største dækproducenter i den tidligere periode, hvor prisen på råvarer også steg betydeligt, samordnede på en måde, der svarer til den, der efterfølgende er dokumenteret i relation til hovedperioden, eller på en anden måde end den, som de anses for at have anvendt i hovedperioden.

152 Kommissionen har i øvrigt ikke forelagt Retten det mindste element, der taler for en anden form for samordning end den, der er mistanke om i den foreliggende sag.

153 Sammenfattende fremgår det af det ovenstående, dels henset til, at der ikke forelå relevante elementer fra den tidligere periode, selv om denne havde været omfattet af den søgeperiode, som Kommissionen anvendte i sin kvantitative analyse (jf. præmis 95 ovenfor), og dels i mangel af andre relevante elementer, der underbygger, at der forelå en samordning i den tidligere periode, at den af Kommissionen anvendte fortolkning, hvorefter det var plausibelt, at de største dækproducenter, der er omfattet af den anfægtede afgørelse, samordnede deres priser for nye udskiftningsdæk til biler og lastbiler i EØS i den tidligere periode, ikke er tilstrækkeligt godtgjort.

154 Under disse omstændigheder skal klagepunktet om, at den anfægtede afgørelse er vilkårlig, anses for begrundet med den begrundelse, at mistanken vedrørende den tidligere periode som omhandlet i andet punktum i fjerde betragtning ikke var underbygget af tilstrækkeligt tungtvejende indicier. Den anfægtede afgørelse skal derfor annulleres delvist på dette punkt.

4. Det andet led om den anfægtede afgørelses uforholdsmæssige karakter

155 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse ikke er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet af følgende grunde: fraværet af en risiko for beviserne, uforholdsmæssige hindringer for virksomhedens drift, uforholdsmæssig offentlig omtale af afgørelser om iværksættelse af kontrolundersøgelser og mulighed for anvendelse af en mindre indgribende foranstaltning, nemlig en anmodning om oplysninger.

156 Det bemærkes indledningsvis, at proportionalitetsprincippet, der hører til EU-rettens almindelige grundsætninger, indebærer, at EU-institutionernes retsakter ikke må overskride grænserne for, hvad der er egnet og nødvendigt for at nå det forfulgte formål, idet der, når der kan vælges mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst indgribende foranstaltning, og at de forvoldte ulemper ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål (jf. dom af 25.11.2014, Orange mod Kommissionen, T-402/13, EU:T:2014:991, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).

157 For så vidt angår en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse forudsætter overholdelsen af proportionalitetsprincippet, at den påtænkte foranstaltning ikke medfører uforholdsmæssige og uacceptable ulemper i forhold til det forfulgte formål. Det valg, som Kommissionen skal foretage mellem en anmodning om oplysninger og en kontrolundersøgelse på grundlag af en afgørelse, afhænger navnlig ikke af forhold såsom situationens særligt alvorlige karakter, dens stærkt hastende karakter eller et ubetinget fortrolighedshensyn, men af behovet for at indhente de oplysninger, der er nødvendige i forhold til den konkrete sags nærmere omstændigheder. Når formålet med en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse udelukkende er at sætte Kommissionen i stand til at indhente oplysninger, der er nødvendige for at tage stilling til en eventuel overtrædelse af traktaten, er en sådan afgørelse således ikke i strid med proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 25.11.2014, Orange mod Kommissionen, T-402/13, EU:T:2014:991, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

158 Det tilkommer principielt Kommissionen at vurdere, om en oplysning er nødvendig for at påvise en overtrædelse af konkurrencereglerne, og selv om Kommissionen i forvejen er i besiddelse af visse indicier eller endog beviser for, at der foreligger en overtrædelse, kan den således med fuld ret skønne, at det er nødvendigt at beslutte yderligere kontrolundersøgelser for bedre at kunne afgrænse overtrædelsen og fastslå dens varighed (jf. dom af 25.11.2014, Orange mod Kommissionen, T-402/13, EU:T:2014:991, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

159 I den foreliggende sag kan sagsøgerens argumenter til støtte for tilsidesættelsen af proportionalitetsprincippet opdeles i to kategorier, afhængigt af om de kritiserer den anfægtede afgørelses nødvendige karakter, hvilket indebærer, at der ikke findes en anden mindre indgribende mulighed, eller om de kritiserer de uforholdsmæssige følger af en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse for dens drift og resultater, hvilket følgelig indebærer, at det ville have været at foretrække at anvende en mindre indgribende foranstaltning.

a) Klagepunkterne om, at den anfægtede afgørelse ikke var nødvendig

160 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at der ikke var risiko for, at de beviser som er nævnt i den anfægtede afgørelse, ville blive skjult eller tilintetgjort, eftersom de ønskede oplysninger allerede var kendt af Kommissionen eller let kunne være blevet kendt, og for det andet, at der var en mindre indgribende mulighed end vedtagelsen af en sådan afgørelse, nemlig, i den foreliggende sag, en anmodning om oplysninger i henhold til artikel 18 i forordning nr. 1/2003, som ville indebære en bøde på op til 1% af den samlede omsætning i det foregående regnskabsår for manglende eller ufuldstændige svar, hvilket gør denne bestemmelse, som er blevet anvendt i andre lignende sager, yderst effektiv.

161 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.

162 Hvad i første række angår fraværet af en risiko for beviserne skal det, som Kommissionen har fremhævet, bemærkes, at den anfægtede afgørelse havde til formål at sætte denne institution i stand til at indsamle de oplysninger, der var nødvendige for at undersøge, om den formodede samordning forelå.

163 I denne henseende kan den omstændighed, at Kommissionen har indsamlet tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at begrunde en kontrolundersøgelse, ikke forhindre den i at indhente yderligere oplysninger eller efterprøve de oplysninger, som den har til rådighed, i forbindelse med en kontrolundersøgelse.

164 Den omstændighed, at disse oplysninger i det væsentlige er baseret på indholdet af visse offentlige udtalelser afgivet af de i den anfægtede afgørelse omhandlede dækproducenter i forbindelse med *earnings calls*, kan heller ikke fratage Kommissionen muligheden for at undersøge de relevante dokumenter eller udspørge de involverede personer med henblik på at indhente de oplysninger, der er nødvendige for at supplere eller efterprøve sin mistanke.

165 I denne henseende kan Kommissionen ikke kritiseres for at have forsøgt at indhente sådanne oplysninger fra en begrænset gruppe af personer, som inden for den pågældende virksomhed kan være i besiddelse af bevismidler, der ville gøre det muligt at præcisere den formodede samordnings genstand, formål og funktion. Kommissionen har i den forbindelse med rette anført, at det var relevant for den at indhente oplysninger om de interne drøftelser vedrørende forberedelsen af og opfølgningen på *earnings calls* og forberedelsen af prisbeslutninger i forbindelse med den i denne afgørelse beskrevne samordning af priser mellem dækproducenter.

166 I en sådan situation kunne Kommissionen ikke udelukke, at der, hvis den ikke anvendte en uanmeldt kontrolundersøgelse, var en risiko for, at visse relevante oplysninger kunne blive kompromitteret eller tilintetgjort. Ottende betragtning til den anfægtede afgørelse beskriver i øvrigt en sådan risiko for beviserne for så vidt angår »oplysninger, som giver anledning til en mistanke om samordning af fremtidig markedsadfærd med hensyn til priser (navnlig engrospriser) for de pågældende produkter og mistanke om, at producenterne har valgt at underrette konkurrenterne om fremtidige prispolitikker gennem offentlige kanaler«.

167 Henset til både begrundelsen i den anfægtede afgørelse vedrørende indholdet af den formodede samordning og de tilstrækkeligt tungtvejende indicier, der underbyggede denne formodning, kunne Kommissionen derfor ikke udelukke, at der forelå en risiko for, at de ønskede beviser ville blive skjult eller tilintetgjort, og det var derfor nødvendigt at træffe en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse for at tage højde for denne risiko.

168 Hvad i anden række angår muligheden for at anvende en anmodning om oplysninger i stedet for en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse skal det fastslås, at en sådan begæring ikke ville have gjort det muligt at indsamle alle de oplysninger og bevismidler, der var nødvendige for undersøgelsen.

169 Som det fremgår af den anfægtede afgørelse, fandt Kommissionen i den foreliggende sag, at en afgørelse om iværksættelse af en kontrolundersøgelse var nødvendig for at efterprøve alle de faktiske omstændigheder vedrørende den formodede samordning, den sammenhæng, hvori den fandt sted, og de involverede virksomheders identitet med henblik på at forhindre, at de relevante oplysninger blev kompromitteret eller tilintetgjort, hvilket kunne ske, hvis de blev indsamlet efter en anmodning om oplysninger eller en på forhånd anmeldt kontrolundersøgelse, og med henblik på at sikre kontrolundersøgelsens effektivitet ved at gøre det muligt at gennemføre den samtidig hos alle de mistænkte virksomheder uden at underrette dem på forhånd.

170 Desuden er der, som Kommissionen har anført, en betydelig forskel mellem størrelsen af en bøde for overtrædelse af artikel 101, stk. 1, TEUF, og størrelsen af en bøde for at undlade at efterkomme en anmodning om oplysninger. Som følge af denne forskel kan det ikke udelukkes, at en virksomhed, der har modtaget en anmodning om oplysninger, kan være fristet til ikke at efterkomme denne, selv om den risikerer at blive pålagt en bøde herfor, hvis den derved kan undgå at blive pålagt en bøde for at have begået en overtrædelse af artikel 101, stk. 1, TEUF.

171 Valget af det instrument, der anvendes til at indhente de for undersøgelsen relevante oplysninger, hvad enten der er tale om en kontrolundersøgelse anordnet ved en afgørelse i henhold til artikel 20, stk. 4, i forordning nr. 1/2003 eller en anmodning om oplysninger i henhold til samme forordnings artikel 18, afhænger således af en analyse, som Kommissionen foretager i lyset af den specifikke situation i forbindelse med den igangværende undersøgelse. Den blotte omstændighed, at Kommissionen har kunnet anvende anmodninger om oplysninger i andre sager, som sagsøgeren har gjort gældende, er i denne henseende ikke tilstrækkelig til at rejse tvivl om lovligheden af det valg, der er truffet i den foreliggende sag, af de grunde, der er anført i den anfægtede afgørelse.

172 Det følger af det ovenstående, at sagsøgerens argumenter om, at den anfægtede afgørelse ikke var nødvendig, da der ikke forelå en risiko for beviserne, eller der kunne anvendes en mindre indgribende foranstaltning, skal forkastes som ugrundede.

b) Klagepunkterne om den anfægtede afgørelses skadelige følger

173 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede afgørelse har haft skadelige følger dels for selskabets drift under afviklingen af kontrolundersøgelsen, dels for selskabets økonomiske resultater som følge af den offentlige omtale af kontrolundersøgelsen. I den sammenhæng kan den anfægtede afgørelse, henset til dens uforholdsmæssigt store konsekvenser på dette punkt, ikke anses for at være i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet.

174 Kommissionen har bestridt sagsøgerens argumenter.

175 Hvad i første række angår sagsøgerens argumentation om uforholdsmæssige forstyrrelser i driften af en virksomhed, der er blevet pålagt at underkaste sig en kontrolundersøgelse, skal det fastslås, at den savner faktisk grundlag.

176 Indledningsvis bemærkes, at kontrolundersøgelser principielt er nødvendige, når Kommissionen har mistanke om, at der foreligger en overtrædelse af konkurrencereglerne i TEUF. Et sådant indgreb fra en offentlig myndigheds side i en virksomheds ret til respekt for sit hjem og sin kommunikation er således forholdsmæssigt, når det ligger inden for den i kontrolundersøgelsesafgørelsen fastlagte afgrænsning af genstanden for kontrolundersøgelsen, hvilket indebærer, at gennemførelsen af en sådan afgørelse medfører nødvendige og iboende ulemper for en virksomheds drift, som sagsøgeren ikke kan være uvidende om.

177 I den foreliggende sag er der, henset til de tilstrækkeligt tungtvejende indicier, som Kommissionen råder over, ingen grund til at antage, at den anfægtede afgørelse som sådan vil kunne udgøre en uforholdsmæssig hindring for driften af sagsøgerens virksomhed.

178 Det skal endvidere bemærkes, at Kommissionens forklaringer under alle omstændigheder fremstår som værende af en sådan art, at det kan fastslås, at den ulempe, som kontrolundersøgelsesafgørelsen medfører, ikke er uforholdsmæssig og uacceptabel i forhold til målene med den pågældende kontrolundersøgelse.

179 Uden at blive modsagt af ansøgeren har Kommissionen således gjort gældende, at kontrolundersøgelsen blev gennemført på en så lidt indgribende måde som muligt. Kommissionen har navnlig anført, at den kun beslaglagde fire personers arbejdsredskaber, og at den returnerede dem kort efter. Faktisk blev de pågældende personers mobiltelefoner tilbageleveret inden for omkring (og generelt under) 24 timer, og for at gøre det muligt for dem at fortsætte deres arbejde ved hjælp af deres sædvanlige telefonnumre tilbageleverede Kommissionen nogle af SIM-kortene, før mobiltelefonerne blev tilbageleveret. Med hensyn til de beslaglagte bærbare computere fik en af de fire personer sin computer tilbage samme dag, og de øvrige computere blev returneret inden for 48 timer. Eftersom alle data var lagret på sagsøgerens servere, forhindrede den omstændighed, at de pågældende personer var blevet frataget deres bærbare computere i denne korte periode, dem ikke i at arbejde med andre midler. Hertil kommer, at selv om udtrækningen af de data, der var lagret på de elektroniske medier, tog længere tid end normalt, skyldtes dette det sikkerhedssystem, som sagsøgeren havde installeret, og som gjorde udtrækningen vanskelig. Sagsøgeren kan under alle omstændigheder ikke gøre gældende, at selskabets drift blev forstyrret, fordi to ansatte i selskabets IT-afdeling blev pålagt at bistå Kommissionen med denne opgave.

180 Følgelig skal ansøgerens argument vedrørende de angiveligt skadelige følger for virksomhedens drift forkastes som ugrundet.

181 Hvad i anden række angår de skadelige følger for en virksomheds resultater som følge af den uforholdsmæssige offentlige omtale af den kontrolundersøgelse, som Kommissionen havde iværksat, skal det indledningsvis fastslås, at et sådant argument snarere angår spørgsmålet om erstatning for den lidte skade end tvisten om en retsakts lovlighed.

182 I denne henseende skal det konstateres, at den offentlige omtale, som Kommissionens kontrolundersøgelse gav anledning til, ifølge sagsøgerens eget argument var resultatet af et andet dokument end den anfægtede afgørelse. Det drejer sig i den foreliggende sag om pressemeddelelse IP/24/561 med titlen »Commission carries out unannounced inspections of anti-competitive practices in the tyre sector«, der blev offentliggjort på Kommissionens websted den 30. januar 2024 på et tidspunkt, der faldt sammen med begyndelsen af den kontrolundersøgelse, der blev foretaget hos sagsøgeren (herefter »pressemeddelelsen«).

183 Dels er pressemeddelelsen imidlertid ikke anfægtet som sådan i den foreliggende sag.

184 Dels og under alle omstændigheder kan det, som Kommissionen har gjort gældende, konstateres, at offentliggørelsen af en pressemeddelelse er i overensstemmelse med Kommissionens sædvanlige praksis. Det skal også bemærkes, at sagsøgeren ikke var nævnt i pressemeddelelsen, men at der blot blev henvist til dæksektoren i EU.

185 I den foreliggende sag blev det i pressemeddelelsen anført, at Kommissionen frygtede, at de virksomheder, der var genstand for kontrolundersøgelserne, havde samordnet deres priser, herunder ved hjælp af offentlige bekendtgørelser.

186 I pressemeddelelsen blev det desuden anført, at der ikke kunne drages nogen konklusion om de pågældende virksomheders skyld, da uanmeldte kontrolundersøgelser er en indledende fase i undersøgelser af formodet konkurrencebegrænsende praksis, og at det forhold, at der foretages sådanne kontrolundersøgelser, ikke betyder, at de pågældende virksomheder har gjort sig skyldige i konkurrencebegrænsende adfærd, og ikke foregriber ikke resultatet af selve undersøgelsen.

187 Under disse omstændigheder kan de virkninger, som sagsøgeren har beskrevet, ikke med føje påberåbes for at fastslå den anfægtede afgørelses uforholdsmæssige karakter i den foreliggende sag.

188 Følgelig skal sagsøgerens argument vedrørende de påståede skadelige følger for dens resultater efter Kommissionens offentliggørelse af pressemeddelelsen forkastes som uvirksomt.

189 Det fremgår af det ovenstående, at sagsøgeren ikke har godtgjort, på hvilken måde kontrolundersøgelsesafgørelsen var uforholdsmæssig. Det andet anbringendes andet led skal derfor forkastes.

5. Konklusion

190 Det følger af det ovenstående, at den anfægtede afgørelse i fravær af tilstrækkeligt tungtvejende indicier til støtte for den mistanke, der er omhandlet i andet punktum i fjerde betragtning, skal annulleres delvist på dette punkt, idet den er vilkårlig og tilsidesætter sagsøgerens ret til respekt for sit hjem og sin kommunikation.

191 I øvrigt frifindes Kommissionen.

IV. Sagsomkostninger

192 I medfør af artikel 134, stk. 3, i Rettens procesreglement bærer hver part sine egne omkostninger, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Retten kan dog, hvis dette efter omstændighederne findes begrundet, beslutte, at en part, ud over at bære sine egne omkostninger, skal betale en del af modpartens omkostninger.

193 For så vidt som den anfægtede afgørelse i det foreliggende tilfælde skal annulleres delvist, bestemmer Retten, at hver part bærer sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling):

1) **Kommissionens afgørelse C(2024) 243 final af 10. januar 2024 om anordning af kontrolundersøgelse hos Compagnie générale des établissements Michelin og alle dette selskabs direkte og indirekte kontrollerede virksomheder i henhold til artikel 20, stk. 4, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 (AT.40863 – Hoops) annulleres, for så vidt som den vedrører den i andet punktum i fjerde betragtning omhandlede periode.**

2) **I øvrigt frifindes Europa-Kommissionen.**

3) **Compagnie générale des établissements Michelin og Kommissionen bærer hver deres egne omkostninger.**

Marcoulli Tomljenović Spangsberg Grønfeldt

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. juli 2025.

Underskrifter

Indhold

I. Tvistens baggrund . . . 2

II. Parternes påstande . . . 4

III. Retlige bemærkninger . . . 4

A. Det første anbringende om utilstrækkelig begrundelse . . . 5

1. Indledende bemærkninger . . . 6

2. Klagepunktet om en kortfattet eller generel begrundelse . . . 7

3. Klagepunktet om en vag, tvetydig, upræcis eller generel begrundelse og dens konsekvenser for forståelsen af, hvad sagsøgeren foreholdes . . . 8

B. Det andet anbringende om en tilsidesættelse af sagsøgerens ret til respekt for sit hjem og sin kommunikation . . . 10

1. Indledende bemærkninger . . . 10

2. Ligheden mellem et eksempel, der er nævnt i retningslinjerne fra 2023, og den formodede samordning . . . 12

3. Det første led om den anfægtede afgørelses vilkårlige karakter . . . 13

a) Fraværet af en pligt til at fremlægge alle de oplysninger, som Kommissionen var i besiddelse af, i den anfægtede afgørelse . . . 14

b) Spørgsmålet om, hvorvidt de af Kommissionen fremlagte indicier var tilstrækkeligt tungtvejende til at begrunde den anfægtede afgørelse . . . 15

1) Indledende bemærkninger . . . 15

2) Den anvendte metode til at identificere de mistænkelige udtalelser . . . 17

3) De fremlagte indiciers tilstrækkeligt tungtvejende karakter . . . 19

i) Tilstedeværelsen af tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at underbygge mistanken om samordning af priser i hovedperioden . . . 20

– De udtalelser, som Kommissionen har fremlagt . . . 20

– De øvrige elementer, som blev fremlagt af Kommissionen . . . 21

– Sagsøgerens bemærkninger . . . 22

ii) Fraværet af tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at underbygge formodningen om samordning af priser i den tidligere periode . . . 25

4. Det andet led om den anfægtede afgørelses uforholdsmæssige karakter . . . 27

a) Klagepunkterne om, at den anfægtede afgørelse ikke var nødvendig 28

b) Klagepunkterne om den anfægtede afgørelses skadelige følger 30

5. Konklusion 31

IV. Sagsomkostninger 32