ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 7. Oktober 1992

zur Festsetzung einer Geldbuße gemäß Artkel 15 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 des Rates gegen CSM NV

(Sache Nr. IV/33.791 — CSM, ex-IV/33.638 — Zucker)

(Nur der niederländische Text ist verbindlich)

(92/500/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962, erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des EWG-Vertrags [1], zuletzt geändert durch die Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals, insbesondere auf die Artikel 14 und 15,

nachdem dem Unternehmen gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 und gemäß der Verordnung Nr. 99/63/EWG der Kommission vom 25. Juli 1963 über die Anhörung nach Artikel 19 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 17 des Rates [2] Gelegenheit gegeben wurde, sich zu den Beschwerdepunkten der Kommission zu äußern,

nach Anhörung des Beratenden Ausschusses für Kartell- und Monopolfragen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

I. SACHVERHALT

(1) In einer Entscheidung vom 6. Dezember 1990 hat die Kommission auf der Grundlage von Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 bei der CSM NV (im folgenden: CSM) eine Nachprüfung angeordnet. Diese Entscheidung wurde CSM am 12. Dezember zugestellt. Den Erwägungsgründen der Entscheidung ist zu entnehmen, daß die Nachprüfung deshalb durchgeführt wurde, weil die Kommission über Informationen verfügt, die darauf hindeuten, daß die NV Centrale Suiker Maatschappij mit anderen EG-Herstellern ... über den Vertrieb von Zucker ... Vereinbarungen geschlossen und/oder sich abgestimmt verhalten hat.

Die mit der Nachprüfung beauftragten Bediensteten der Kommission begannen unmittelbar nach der Zustellung der Entscheidung mit der Nachprüfung. Sie prüften unter anderem die in Anhang 1 [3] genannten zwölf Dokumente und beabsichtigten, Kopien davon anzufertigen, was ihnen jedoch von CSM verwehrt wurde. Die Dokumente beziehen sich auf den Austausch von Informationen zwischen CSM und Suiker Unie über den Einkauf von Zuckerrüben und auf den Erhalt von Informationen der Tiense Suikerraffinaderij NV über die seitens dieses Unternehmens gehandhabten Einkaufspreise für Zuckerrüben. CSM erklärte: „... nicht bereit (zu sein), Kopien der betreffenden Dokumente aus der Hand zu geben, da es sich um Dokumente handelt, von denen vernünftigerweise nicht angenommen werden kann, daß sie als Beweis für den Gegenstand der Nachprüfung dienen können, der in dem von den erwähnten Bediensteten vorgelegten Auftrag der Kommission bezeichnet ist."

Die Bediensteten der Kommission fertigten hierüber ein Protokoll an, das von CSM unterzeichnet wurde. Dem Protokoll wurden Auszüge aus den betreffenden Dokumenten beigefügt, die jedoch ausschließlich der Identifizierung dieser Unterlagen dienen.

Am darauffolgenden Tag, dem 13. Dezember 1990, wurde die Nachprüfung fortgesetzt. Im Laufe dieses Tages erklärte sich CSM bereit, nunmehr die Anfertigung von Kopien von vier der obenerwähnten Dokumente zuzulassen, und erklärte dazu, man habe sich hinsichtlich des Inhalts dieser vier Dokumente geirrt. Die Bediensteten der Kommission fertigten die entsprechenden Kopien an und bestätigten diesen Vorgang schriftlich (Anhang 2 [3]).

Am 19. Mai 1991 beschloß die Kommission auf der Grundlage der Verordnung Nr. 17 die Einleitung eines Verfahrens gegen CSM. Am 13. Juni 1991 wurde eine Entscheidung zur Festsetzung eines Zwangsgeldes gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 erlassen und CSM zusammen mit einer Mitteilung der Beschwerdepunkte zugestellt.

Auf die Entscheidung der Kommission zur Festsetzung eines Zwangsgeldes hin erklärte sich CSM am 14. Juni 1991 unter Vorbehalt bereit, der Kommission die Anfertigung von Kopien der in Anhang 1 genannten Dokumente zu ermöglichen.

[1] ABl. Nr. 13 vom 21. 2. 1962, S. 204/62.
[2] ABl. Nr. 127 vom 20. 8. 1963, S. 2268/63.

[3] Dieser Anhang wurde nicht veröffentlicht.

Am 2. Juli 1991 wurden die Kopien in den Geschäftsräumen von CSM angefertigt.

Am 12. Juli 1991 erhielt die Kommission die schriftlichen Bemerkungen zu den Beschwerdepunkten. CSM beantragte keine mündliche Anhörung.

(2) Mit Schreiben vom 21. Dezember 1990 verlangte CSM von der Kommission die Rückgabe der Kopie einer Geschäftsunterlage über Zuckerrübenpreise, die die Bediensteten der Kommission im Laufe der Nachprüfung angefertigt hatten. Die Begründung für dieses Verlangen stimmt mit der in das vorerwähnte Protokoll aufgenommenen und oben zitierten Erklärung überein.

Die Kommission hat dieses Verlangen vorläufig abschlägig beschieden, da die Ermittlungen in dem Verfahren, das zu der Nachprüfung geführt hat, noch nicht abgeschlossen sind. Es konnte also noch nicht endgültig festgestellt werden, ob dieses Dokument bei der Untersuchung von Belang ist. Nach Auffassung der Kommission handelt es sich jedoch keinesfalls um ein Dokument, das mit dem in der Entscheidung vom 6. Dezember 1990 bezeichneten Gegenstand der Nachprüfung offenkundig nichts zu tun hat.

II. RECHTLICHE BEURTEILUNG

1. Artikel 14 der Verordnung Nr. 17

Nach Artikel 14 der Verordnung Nr. 17 kann die Kommission zur Erfüllung der ihr in Artikel 89 und in den aufgrund von Artikel 87 des Vertrages erlassenen Vorschriften übertragenen Aufgaben bei den Unternehmen alle erforderlichen Nachforschungen vornehmen. Zu diesem Zweck verfügen die mit der Nachprüfung beauftragten Bediensteten der Kommission unter anderem über die Befugnis, die Bücher und sonstigen Geschäftsunterlagen zu prüfen sowie Abschriften oder Auszüge aus diesen Büchern und Geschäftsunterlagen anzufertigen.

Nach Artikel 14 Absatz 3 derselben Verordnung sind die Unternehmen verpflichtet, die Nachprüfungen zu dulden, welche die Kommission in einer Entscheidung anordnet.

Die am 6. Dezember 1990 erlassene Entscheidung verpflichtet CSM, den mit der Nachprüfung beauftragten Bediensteten der Kommission unter anderem zu gestatten, die von diesen bezeichneten Geschäftsunterlagen zu prüfen und Kopien davon anzufertigen. Dieser Verpflichtung ist CSM in bezug auf die in Anhang 1 genannten und in Anhang 2 nicht erwähnten Unterlagen nicht nachgekommen.

Auf diesen Verstoß hat auch die Tatsache keinen Einfluß, daß CSM am zweiten Tag der Nachprüfung in bezug auf die in Anhang 2 aufgeführten Unterlagen und nach Empfang der Entscheidung der Kommission zur Festsetzung eines Zwangsgeldes auch in bezug auf die übrigen Unterlagen der Kommission doch noch gestattete, Kopien derjenigen Dokumente anzufertigen, bei denen das Unternehmen dies zuvor verhindert hatte. Auch dann, wenn sich das Unternehmen lediglich zeitweise der Ausübung der Befugnisse widersetzt, die die von der Kommission mit der Durchführung der Nachprüfung beauftragten Bediensteten besitzen, verstößt dieses gegen seine Verpflichtungen, eine durch Entscheidung nach Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 angeordnete Nachprüfung zu dulden.

Alles andere würde die Wirksamkeit der Nachprüfung in Frage stellen.

Die Auffassung von CSM, daß diese Unterlagen nicht als Beweismittel für Tatsachen dienen können, die mit dem Gegenstand der Nachprüfung, so wie er in der Entscheidung der Kommission vom 6. Dezember 1990 bezeichnet wurde, in Zusammenhang stehen, ist zurückzuweisen. Weder aus Artikel 14 der Verordnung Nr. 17 noch aus der erwähnten Entscheidung der Kommission ergibt sich, daß sich die Verpflichtung des Unternehmens zur Mitwirkung an der Nachprüfung nur auf solche Unterlagen erstreckt, die nach Ansicht des Unternehmens von Belang sind. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes bestimmt die Kommission, welche Geschäftsunterlagen zur Prüfung vorzulegen und von welchen gegebenenfalls Abschriften oder Auszüge anzufertigen sind (Rechtssachen 155/79 [1] (AM & S) und 46/87 (Hoechst) [2]; in bezug auf Auskunftsverlangen nach Artikel 11 der Verordnung Nr. 17 bestätigt durch Rechtssache 347/87 (Orkem) [3]).

Nach Meinung von CSM wird die Miwirkungspflicht der Unternehmen jedoch eingegrenzt durch den Gegenstand und den Zweck der Nachprüfung, so wie diese in der Entscheidung der Kommission bezeichnet sind. CSM zieht daraus den Schluß, daß die Unternehmen selbst zu beurteilen haben, wie weit ihre Mitwirkungspflicht reicht. Beide Standpunkte werden CSM zufolge durch das erwähnte Urteil in der Rechtssache Hoechst gestützt.

Die Kommission bezweifelt nicht, daß ein Unternehmen seine Rechte selbst beurteilen muß, falls es bei einer Nachprüfung zu Meinungsverschiedenheiten kommt. Die Frage ist jedoch, wie ein Unternehmen seine Rechte geltend machen kann. Die Antwort lautet, daß ein Unternehmen sein Recht nicht in die eigene Hand nehmen darf, sondern sich an das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften wenden muß, das allein zur Prüfung der Handlungen der Kommission auf diesem Gebiet befugt ist.

Es ist unbestreitbar, daß den mit den Nachprüfung beauftragten Bediensteten der Kommission nur die in Artikel 14 der Verordnung Nr. 17 genannten und in der Nachprüfungsentscheidung näher bezeichneten Befugnisse zustehen. Sie dürfen Geschäftsunterlagen nicht prüfen bzw. müssen deren Prüfung einstellen, wenn sie ganz offensichtlich oder nach Überzeugung der Bediensteten der Kommission mit dem Gegenstand der Nachprüfung in keinem Zusammenhang stehen. Um derartige Unterlagen geht es jedoch nach Auffassung der Kommission im vorliegenden Fall nicht.

Auch enthält die zu Protokoll genommene Erklärung von CSM, mit der das Unternehmen die Verhinderung der Anfertigung von Kopien begründete, keinen Hinweis

[1] Slg. 1982, S. 1575.
[2] Slg. 1989, S. 2859.
[3] Slg. 1989, S. 3283.

darauf, daß die betreffenden Dokumente ganz offensichtlich nicht mit dem in der Entscheidung vom 6. Dezember 1990 bezeichneten Gegenstand der Untersuchung zusammenhängen. Der Austausch von Informationen bezüglich des Einkaufs von Zuckerrüben, die einen wichtigen Kostenfaktor des Endprodukts ausmachen, kann gemäß der Entscheidung 82/895/EWG der Kommission (1) in der Sache UGEL/BNIC einen Verstoß gegen die Wettbewerbsbestimmungen des EWG-Vertrags bezüglich des Vertriebs von Zucker darstellen.

Die Prüfung der Rechtmäßigkeit einer Nachprüfungsentscheidung und der darauf beruhenden Handlungen der mit der Nachprüfung beauftragten Bediensteten der Kommission steht allein dem Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften zu. Fertigen die mit der Nachprüfung beauftragten Bediensteten der Kommission Kopien oder Auszüge von bzw. aus Geschäftsunterlagen an, die nach Auffassung des betreffenden Unternehmens nicht mit dem Gegenstand der Nachprüfung zusammenhängen, so kann dieses Unternehmen von der Kommission die Rückgabe der betreffenden Exemplare verlangen. Darüber hinaus kann das Unternehmen beantragen, die Nachprüfungsentscheidung für nichtig zu erklären. In jedem Fall ist es der Kommission verwehrt, Beweismittel zu verwerten, die sie aufgrund einer nichtigen Nachprüfungsentscheidung bzw. außerhalb des Anwendungsbereichs einer Nachprüfungsentscheidung erlangt hat (Beschlüsse des Präsidenten des Gerichtshofes vom 26. März und 28. Oktober 1987 in den Rechtssachen 46/87R (2) und 85/87R (3)).

2. Artikel 15 der Verordnung Nr. 17

Gemäß Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe c) der Verordnung Nr. 17 kann die Kommission gegen Unternehmen durch Entscheidung Geldbußen in Höhe von 100 bis 5 000 Rechnungseinheiten festsetzen, wenn sie vorsätzlich oder fahrlässig die in einer Entscheidung nach Artikel 14 Absatz 3 von der Kommission angeordnete Nachprüfung nicht dulden.

CSM hat im Sinne dieser Vorschrift die von der Kommission in der Entscheidung vom 6. Dezember 1990 angeordnete Untersuchung nicht geduldet, da sie es, wie vorstehend dargelegt, den mit der Nachprüfung beauftragten Bediensteten der Kommission verwehrt hat, Kopien der in Anhang 1 genannten Unterlagen anzufertigen.

Die Kommission hält daher die Verhängung einer Geldbuße gegen CSM für gerechtfertigt. Bei der Festsetzung des Betrages wird berücksichtigt, daß CSM von sich aus am zweiten Tag der Nachprüfung den Bediensteten der Kommission gestattete, von den vier in Anhang 2 genannten Unterlagen Kopien anzufertigen. Insofern wird davon ausgegangen, daß der Verstoß gegen Artikel 14 der Verordnung Nr. 17 fahrlässig erfolgte. Andererseits ist unbestritten, daß CSM ansonsten an der Nachprüfung mitgewirkt hat. CSM hat aber die Anfertigung von Kopien der übrigen Unterlagen zunächst vorsätzlich verhindert und erst nach Androhung eines Zwangsgeldes gestattet. Selbst wenn sich CSM hinsichtlich Inhalt und Umfang seiner Verpflichtungen geirrt haben sollte, kommt Fahrlässigkeit nicht in Frage, da CSM in voller Kenntnis der Sachlage gehandelt hat —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die CSM NV hat entgegen Artikel 14 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 die in der Entscheidung vom 6. Dezember 1990 von der Kommission angeordnete Nachprüfung dadurch nicht in vollem Umfang geduldet, daß das Unternehmen die Anfertigung von Kopien der in Anhang 1 genannten Unterlagen vorübergehend verhindert hat.

Artikel 2

Gegen CSM NV wird eine Geldbuße in Höhe von 3 000 (dreitausend) ECU festgesetzt.

Artikel 3

Die in Artikel 2 genannte Geldbuße ist binnen drei Monaten nach dem Tag der Bekanntgabe dieser Entscheidung auf folgendes Bankkonto einzuzahlen oder zu überweisen:

Nr. 310-0933000-43,
Banque Bruxelles Lambert,
Agence européenne,
Rond-Point Schuman 5,
B-1040 Brüssel.

Nach Ablauf der genannten Zahlungsfrist werden Zinsen zu dem Satz fällig, der vom Europäischen Fonds für währungspolitische Zusammenarbeit in seinen Ecu-Geschäften am ersten Arbeitstag des Monats angewandt wird, in dem diese Entscheidung erlassen wurde, zuzüglich 3,5 Prozentpunkten, d.h. 14,25 %.

Artikel 4

Diese Entscheidung ist an

CSM NV,
Nienoord 13,
NL-1112 XE Diemen,

gerichtet.

Brüssel, den 7. Oktober 1992

Für die Kommission

Leon BRITTAN

Vizepräsident

(1) ABl. Nr. L 379 vom 31. 12. 1982, S. 1.
(2) Slg. 1987, S. 1549
(3) Slg. 1987, S. 4367.