BESCHIKKING VAN DE COMMISSIE

van 7 oktober 1992

tot oplegging van een geldboete overeenkomstig artikel 15, lid 1, van Verordening nr. 17 van de Raad aan CSM NV

(Zaak IV/33.791 — CSM, ex-IV/33.638 — Suiker)

(Slechts de tekst in de Nederlandse taal is authentiek)

(92/500/EEG)

DE COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN,

Gelet op het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap,

Gelet op Verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (1), laatstelijk gewijzigd bij de Akte van Toetreding van Spanje en Portugal, inzonderheid op de artikelen 14 en 15,

Na de betrokken onderneming overeenkomstig artikel 19, lid 1, van Verordening nr. 17 en overeenkomstig Verordening nr. 99/63/EEG van de Commissie van 25 juli 1963 over het horen van belanghebbenden en derden overeenkomstig artikel 19, leden 1 en 2, van Verordening nr. 17 van de Raad (2) in de gelegenheid te hebben gesteld haar standpunt kenbaar te maken ter zake van de punten van bezwaar welke de Commissie in aanmerking heeft genomen,

Na raadpleging van het Raadgevend Comité voor mededingingsregelingen en economische machtsposities,

Overwegende hetgeen volgt:

I. DE FEITEN

(1) Bij beschikking van 6 december 1990 op grond van artikel 14, lid 3, van Verordening nr. 17 heeft de Commissie de CSM NV (hierna CSM genoemd) verplicht zich aan een verificatie te onderwerpen. Deze beschikking werd op 12 december 1990 overhandigd. In de considerans van de beschikking heet het, dat de verificatie werd gehouden om de reden dat „de Commissie over informatie beschikt waaruit lijkt te volgen dat de NV Centrale Suiker Maatschappij te zamen met andere EG-producenten ... is overeengekomen en/of feitelijk heeft afgestemd ... de commercialisatie van suiker...".

De met de verificatie belaste ambtenaren van de Commissie zijn onmiddellijk na overhandiging van de beschikking met de verificatie begonnen. Zij hebben onder meer de twaalf in bijlage 1 (3) genoemde documenten gecontroleerd. De ambtenaren van de Commissie waren voornemens afschriften te maken van deze documenten, die betrekking hadden op de uitwisseling van informatie tussen CSM en Suiker Unie met betrekking tot de inkoop van suikerbieten, alsmede verschaffing van informatie door de Tiense Suikerraffinaderij NV ter zake van de door laatstgenoemde gehanteerde inkoopprijzen voor suikerbieten. CSM heeft de uitvoering van dit voornemen belet. Zij verklaarde dat „zij niet bereid is kopieën van de betrokken documenten af te geven omdat het documenten betreft waarvan in redelijkheid niet kan worden volgehouden dat zij kunnen dienen tot bewijs van enig feit dat het voorwerp van het verificatieonderzoek van de Commissie raakt, zoals dit is omschreven in het door bovengenoemde ambtenaren overgelegd mandaat.".

De ambtenaren van de Commissie hebben hiervan proces-verbaal opgemaakt. Dit proces-verbaal werd door CSM getekend. Uittreksels uit deze documenten, die uitsluitend strekken tot identificatie van die documenten, werden bij het proces-verbaal gevoegd.

De verificatie werd de volgende dag, op 13 december 1990, voortgezet. In de loop van die dag verklaarde CSM alsnog bereid te zijn het maken van afschriften van vier van de bovengenoemde twaalf documenten toe te staan. Zij verklaarde zich vergist te hebben omtrent de inhoud van deze vier documenten. De ambtenaren van de Commissie hebben de afschriften van deze vier documenten gemaakt en hebben deze procedure schriftelijk bevestigd [bijlage 2 (3)].

Op 19 mei 1991 besloot de Commissie overeenkomstig Verordening nr. 17 tegen CSM een procedure in te leiden. Op 13 juni 1991 werden CSM een beschikking waarmee overeenkomstig artikel 16, lid 1, van Verordening nr. 17 een dwangsom werd opgelegd en een mededeling van punten van bezwaar in de onderhavige procedure betekend.

Naar aanleiding van de beschikking van de Commissie waarmee een dwangsom werd opgelegd, verklaarde CSM zich op 14 juni 1991 onder protest van gehoudenheid bereid de Commissie in de gelegenheid te stellen om afschriften te maken van de in bijlage 1 opgesomde en niet in bijlage 2 genoemde documenten.

(1) PB nr. 13 van 21. 2. 1962, blz. 204/62.
(2) PB nr. 127 van 20. 8. 1963, blz. 2268/63.
(3) Deze bijlage wordt niet gepubliceerd.

Op 2 juli 1991 werden de afschriften ten kantore van CSM gemaakt.

Op 12 juli 1991 ontving de Commissie een antwoord op de mededeling van punten van bezwaar. CSM heeft van een hoorzitting afgezien.

(2) Bij brief van 21 december 1990 verzocht CSM de Commissie om teruggave van het afschrift van een bedrijfsdocument betreffende de prijzen van suikerbieten, dat door de ambtenaren van de Commissie gedurende de verificatie was gemaakt. De motivering van dit verzoek stemt overeen met de in het bovengenoemde proces-verbaal opgenomen en hiervoor geciteerde verklaring.

De Commissie heeft dit verzoek voorlopig afgewezen, omdat het onderzoek in de procedure die tot de verificatie bij CSM heeft geleid, nog niet is afgesloten. In dit geval kon daarom niet definitief worden vastgesteld dat het document niet relevant is voor het onderzoek. Volgens de Commissie gaat het in ieder geval niet om een document dat onmiskenbaar geen verband houdt met het in de beschikking van 6 december 1990 aangegeven voorwerp van de verificatie.

II. JURIDISCHE BEOORDELING

1. Artikel 14 van Verordening nr. 17

Naar luid van artikel 14 van Verordening nr. 17 kan de Commissie ter vervulling van de taken welke haar zijn opgedragen in artikel 89 en in voorschriften vastgesteld krachtens artikel 87 van het Verdrag, bij ondernemingen alle noodzakelijke verificaties verrichten. Te dien einde beschikken de met de uitvoering van de verificatie belaste ambtenaren van de Commissie onder meer over de bevoegdheid de boeken en bescheiden van het bedrijf te controleren en afschriften of uittreksels van deze boeken en bescheiden te maken.

Volgens artikel 14, lid 3, van Verordening nr. 17 zijn de ondernemingen verplicht zich te onderwerpen aan de verificaties welke de Commissie bij beschikking gelast.

De op 6 december 1990 gegeven beschikking verplicht CSM ertoe de met de uitvoering van de verificatie belaste ambtenaren van de Commissie onder meer toe te staan de door hen aangewezen bedrijfsbescheiden te controleren en van die bescheiden afschriften te maken. CSM is deze verplichting niet nagekomen met betrekking tot het geheel van de in bijlage 1 genoemde documenten.

Dat CSM met betrekking tot de in bijlage 2 genoemde documenten op de tweede dag van de verificatie, en met betrekking tot de overige documenten na ontvangst van de beschikking van de Commissie waarmee een dwangsom werd opgelegd, de Commissie alsnog heeft toegestaan afschriften te nemen van de documenten waarvan zij eerder het maken van afschriften had belet, heeft geen invloed op deze inbreuk. Aan de verplichting van een onderneming zich te onderwerpen aan een verificatie die de Commissie bij een krachtens artikel 14, lid 3, van Verordening nr. 17 gegeven beschikking heeft gelast, wordt zelfs dan niet voldaan indien de onderneming zich slechts tijdelijk verzet tegen de uitoefening van de bevoegdheden van de ambtenaren die de Commissie met de uitvoering van de verificatie heeft belast. Een ander oordeel zou ertoe leiden dat de doeltreffendheid van de verificatie in gevaar wordt gebracht.

Het standpunt van CSM dat deze bedrijfsbescheiden niet kunnen worden gebruikt als bewijs voor feiten die verband houden met het voorwerp van de verificatie, zoals dit in de beschikking van 6 december 1990 is omschreven, kan niet worden aanvaard. Noch uit artikel 14 van Verordening nr. 17 noch uit de genoemde beschikking van de Commissie volgt, dat de verplichting voor de onderneming aan de verificatie mee te werken, beperkt is tot de documenten die naar haar eigen mening relevant zijn. Volgens vaste rechtspraak van het Hof van Justitie is het de Commissie die bepaalt welke bedrijfsbescheiden ter verificatie moeten worden overgelegd en waarvan eventueel afschriften of uittreksels moeten worden gemaakt (zaak 155/79, AM & S [1], en zaak 46/87, Hoechst [2]; wat verzoeken om inlichtingen ingevolge artikel 11 van Verordening nr. 17 betreft bevestigd in zaak 374/87, Orkem [3]).

CSM is echter van mening dat de medewerkingsplicht van ondernemingen wordt begrensd door het voorwerp en doel van de verificatie zoals dit in de beschikking van de Commissie is omschreven. CSM concludeert, dat het de ondernemingen zelf zijn die de omvang van hun medewerkingsplicht dienen te beoordelen. Beide standpunten vinden volgens CSM steun in de uitspraak in de zaak Hoechst.

De Commissie betwijfelt niet dat, in geval van betwisting, het in de eerste plaats aan de onderneming staat haar rechten in het kader van een verificatie te beoordelen. Het gaat evenwel om de vraag *hoe* een onderneming haar rechten kan laten gelden. Het antwoord hierop is, dat de onderneming het recht niet in eigen hand mag nemen, maar zich moet wenden tot het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen, dat alleen bevoegd is de handelingen van de Commissie ter zake te controleren.

Vaststaat dat de met de uitvoering van de verificatie belaste ambtenaren van de Commissie slechts beschikken over de in artikel 14 van Verordening nr. 17 opgesomde en in de verificatiebeschikking nader bepaalde bevoegdheden. De ambtenaren van de Commissie dienen bedrijfsbescheiden niet te controleren, respectievelijk de controle van deze documenten te beëindigen, indien deze onmiskenbaar of volgens de overtuiging van de ambtenaren van de Commissie geen verband houden met het voorwerp van de verificatie. Volgens de Commissie gaat het in het onderhavige geval echter niet om zulke documenten. Ook de in het proces-verbaal opgenomen verklaring waarmee CSM haar verzet tegen het maken van afschriften heeft gemotiveerd, houdt geen aanwijzing in waaruit zou

(1) Jurispr. 1982, blz. 1575.
(2) Jurispr. 1989, blz. 2859.
(3) Jurispr. 1989, blz. 3283.

moeten blijken dat de betrokken documenten onmiskenbaar geen verband houden met het in de beschikking van 6 december 1990 aangegeven voorwerp van de verificatie. Volgens Beschikking 82/895/EEG van de Commissie [1] in de zaak UGAL/BNIC kan de uitwisseling van informatie met betrekking tot de inkoop van suikerbieten, die een belangrijk deel van de kostprijs van het eindprodukt vertegenwoordigen, een inbreuk vormen op de mededingingsregels van het EEG-Verdrag met betrekking tot de commercialisatie van suiker.

Voor de toetsing van de rechtmatigheid van een verificatiebeschikking en van de daarop berustende handelingen van de met de uitvoering van de verificatie belaste ambtenaren van de Commissie is uitsluitend het Gerecht van Eerste Aanleg van de Europese Gemeenschappen bevoegd. Wanneer de met de verificatie belaste ambtenaren van de Commissie afschriften of uittreksels maken van bedrijfsbescheiden die naar mening van de betrokken onderneming geen verband houden met het voorwerp van de verificatie, kan deze onderneming de Commissie verzoeken meegenomen kopieën terug te zenden. Daarbij komt, dat de onderneming de mogelijkheid heeft een beroep tot nietigverklaring tegen de verificatiebeschikking in te stellen. De Commissie kan in ieder geval geen gebruik maken van bewijsmiddelen die zij heeft verkregen op grond van een nietige verificatiebeschikking of buiten de werkingssfeer van een verificatiebeschikking (beschikkingen van de President van het Hof van Justitie van 26 maart en 28 oktober 1987 in de zaken 46/87R [2] en 85/87R [3]).

2. Artikel 15 van Verordening nr. 17

Volgens artikel 15, lid 1, onder c), van Verordening nr. 17 kan de Commissie ondernemingen bij beschikking geldboeten opleggen van ten minste 100 en ten hoogste 5 000 rekeneenheden, wanneer zij zich opzettelijk of uit onachtzaamheid niet onderwerpen aan verificaties welke de Commissie bij een krachtens artikel 14, lid 3, gegeven beschikking heeft gelast.

CSM heeft zich in de zin van deze bepaling niet onderworpen aan de door de Commissie bij de beschikking van 6 december 1990 gelaste verificatie, omdat zij, zoals hierboven is uiteengezet, de met de uitvoering daarvan belaste ambtenaren van de Commissie heeft belet kopieën van de in bijlage 1 genoemde documenten te maken.

De Commissie meent dat er daarom gronden zijn om CSM een geldboete op te leggen. Bij het bepalen van het bedrag van deze geldboete wordt in aanmerking genomen dat CSM uit eigen beweging op de tweede dag van de verificatie de ambtenaren van de Commissie heeft toegestaan afschriften te maken van de vier in bijlage 2 genoemde documenten. Er wordt dan ook van uitgegaan dat de inbreuk op artikel 14 van Verordening nr. 17 uit onachtzaamheid gebeurde. Verder wordt niet betwist dat CSM voor het overige aan de verificatie heeft meegewerkt. CSM heeft wel het maken van afschriften van de overige documenten opzettelijk belet. Eerst onder de dreiging van een dwangsom heeft CSM het maken van afschriften toegestaan. Zelfs als CSM zich omtrent de inhoud en omvang van haar verplichtingen zou hebben vergist, is er geen sprake van onachtzaamheid, omdat CSM in volle kennis van alle relevante feiten heeft gehandeld,

HEEFT DE VOLGENDE BESCHIKKING GEGEVEN:

Artikel 1

CSM NV heeft zich niet volledig onderworpen aan de verificatie welke de Commissie bij krachtens artikel 14, lid 3, van Verordening nr. 17 gegeven beschikking van 6 december 1990 heeft gelast, aangezien zij het maken van afschriften van de in bijlage 1 genoemde documenten tijdelijk heeft belet.

Artikel 2

CSM NV wordt een geldboete van 3 000 (drieduizend) ecu opgelegd.

Artikel 3

De in artikel 2 opgelegde geldboete dient binnen drie maanden na de datum van kennisgeving van deze beschikking te worden gestort op of overgeschreven naar bankrekening

nr. 310-0933000-43,
Banque Bruxelles Lambert,
Agence européenne,
Schumanplein 5,
B-1040 Brussel.

Over het bedrag van de geldboete is vanaf het verstrijken van de genoemde betalingstermijn automatisch rente verschuldigd tegen de rentevoet die door het Europees Fonds voor Monetaire Samenwerking ter zake van zijn verrichtingen in ecu wordt toegepast op de eerste werkdag van de maand waarin deze beschikking is gegeven, vermeerderd met 3,5 percentpunten, ofte wel 14,25 %.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot

CSM NV
Nienoord 13
NL-1112 XE Diemen.

Gedaan te Brussel, 7 oktober 1992.

Voor de Commissie
Leon BRITTAN
Vice-Voorzitter

[1] PB nr. L 379 van 31. 12. 1982, blz. 1.
[2] Jurispr. 1987, blz. 1549.
[3] Jurispr. 1987, blz. 4367.