RETTENS DOM (Fjerde Afdeling)

8. marts 1995 *

I sag T-34/93,

Société générale, Paris, ved advokat Robert Saint-Esteben, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grand-rue,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Enrico Traversa, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Hervé Lehman, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand dels om annullation af Kommissionens beslutning af 1. april 1993 om en procedure i henhold til artikel 11, stk. 5, i Rådets forordning nr. 17,

* Processprog: fransk.

dels om erstatning for det tab, som sagsøgeren hævder at have lidt på grund af denne beslutning,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Fjerde Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, K. Lenaerts, og dommerne R. Schintgen og R. García-Valdecasas,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 9. november 1994,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 Ved skrivelse af 12. september 1992 fremsatte Kommissionen, under henvisning til »sagerne nr. IV/30.717-A — Eurocheque: Helsinki-aftalen og nr. IV/30.717-B — Eurocheque: Package Deal-aftalen« en begæring til Société générale om oplysninger i henhold til artikel 11 i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første

forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81, herefter benævnt »forordning nr. 17«).

2 Baggrunden for denne begæring om oplysninger var følgende:

Den såkaldte »Package Deal«-aftale om provisionsberegning, validering og clearing af uniforme eurochecks udskrevet i lokal valuta samt åbning af non-banking sektoren blev indgået den 31. oktober 1980 af de nationale sammenslutninger, der repræsenterede de pengeinstitutter i hvert land, som deltager i eurocheck-systemet. Aftalen, som blev indgået for fem år fra 1. maj 1981, indgår i rækken af aftaler om eurocheck-systemet og opstiller i det væsentlige følgende principper:

— Der skal officielt gives tilladelse til modtagelse af uniforme eurochecks inden for handels- og servicesektoren (forretninger, stormagasiner, servicestationer, hoteller og restauranter), der også skal underrettes om garantibetingelserne.

— Uniforme eurochecks skal udskrives i indløserlandets møntsort.

— For uniforme eurochecks udskrevet i udlandet i lokal valuta opkræves der et gebyr på 1,25% af checkbeløbet uden nogen mindstegrænse. Dette gebyr opkræves ikke længere af banken ved indløsning eller af den handlende ved modtagelse af checken, men af clearingscentret i forbindelse med remittering af checken.

3 På Eurocheque Assembly's møde i Helsinki den 19. og 20. maj 1983 blev der mellem de franske pengeinstitutter og Eurocheque Assembly indgået en »aftale om modtagelse af eurochecks trukket på udenlandske pengeinstitutter i den franske non-banking sektor« (herefter benævnt »Helsinki-aftalen«). Ifølge denne aftale er de franske pengeinstitutter enedes med Eurocheque Community om, at de handlende, der er tilsluttet Groupement Carte bleue og/eller Eurocard France SA, fra

den 1. december 1983 skal tage imod udenlandske eurochecks udstedt i franske francs som betaling for varer og tjenesteydelser på samme vilkår som dem, der gælder for Carte bleue og Eurocard. Groupement Carte bleue på den ene side og Crédit agricole og Crédit mutuel på den anden side forpligtede sig således bl.a. til at træffe følgende foranstaltninger: »For varer og tjenesteydelser, der betales med eurochecks, opkræver medlemmerne af Groupement Carte bleue og Eurocard et gebyr af de handlende, der er tilsluttet systemet; dette gebyr må ikke være højere end ved betaling med Carte bleue og Eurocard.«

4 Den 10. december 1984 vedtog Kommissionen beslutning 85/77/EØF om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/30.717 — Uniforme eurochecks, EFT 1985 L 35, s. 43), hvori bestemmelserne i artikel 85, stk. 1, blev erklæret uanvendelige på Package Deal-aftalen i perioden fra den 7. juli 1982 til den 30. april 1986.

5 Den 5. maj 1986 anmodede Eurocheque International Kommissionen om at forlænge fritagelsen for Package Deal-aftalen.

6 Den 16. december 1987 indgav Eurocheque International anmeldelse til Kommissionen om den nye Package Deal-aftale, som var indgået den 5. juni 1987 for en ubestemt periode med virkning fra den 1. januar 1988.

7 Den 31. juli 1990 fremsendte Kommissionen til Eurocheque International en meddelelse om klagepunkter vedrørende såvel den nye Package Deal-aftale som Helsinki-aftalen. Samtidig fremsendte den til Groupement des cartes bancaires »CB« (herefter benævnt Groupement »CB«) en meddelelse om klagepunkter, som kun vedrørte Helsinki-aftalen.

8 Den 22. maj 1991 underrettede Groupement »CB« Kommissionen om, at Eurocheque Assembly havde besluttet at ophæve Helsinki-aftalen på baggrund af den kritik, Kommissionens tjenestegrene havde givet udtryk for.

9 Den 5. juni 1991 underrettede Eurocheque International Kommissionen om, at man var indstillet på at ophæve Helsinki-aftalen.

10 Den 25. marts 1992 vedtog Kommissionen beslutning 92/212/EØF om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/30.717-A — Eurocheque: Helsinki-aftalen, EFT L 95, s. 50). Groupement »CB« og Eurocheque International (senere Europay International) anlagde hver især den 25. maj 1992 sag til prøvelse af denne beslutning. Ved Rettens dom af 23. februar 1994 blev artikel 1 og 3 i Kommissionens beslutning annulleret, for så vidt de vedrørte Eurocheque International, og den bøde, der var pålagt Groupement »CB«, blev fastsat til 2 000 000 ECU (forenede sager T-39/92 og T-40/92, CB og Europay mod Kommissionen, Sml. II, s. 49).

11 I den nævnte begæring om oplysninger af 12. september 1992 med overskriften »Sagerne nr. IV/30.717-A — Eurocheque: Helsinki-aftalen og nr. IV/30.717-B — Eurocheque: Package Deal-aftalen« henviste Kommissionen til, at Helsinki-aftalen — som var omfattet af et forbud, og for hvilken der var pålagt bøder, jf. Kommissionens beslutning af 25. marts 1992 — i princippet indeholdt en sondring mellem tre former for udenlandske eurochecks udstedt i Frankrig, nemlig eurochecks udstedt mod kontanter udbetalt i franske banker, eurochecks udstedt hos franske handlende, der er tilsluttet Groupement »CB«, og udenlandske eurochecks udstedt i Frankrig hos handlende, der ikke er tilsluttet Groupement »CB«, eller overgivet til privatpersoner, mens Package Deal-aftalen, som blev indgået i 1980, og for hvilken Kommissionen vedtog en fritagelsesbeslutning den 10. december 1984, ikke indeholdt regler om en sådan sondring. Kommissionen anførte, at de franske ban-

kers ophævelse af Helsinki-aftalen i 1991 havde medført, at denne uberettigede sondring mellem tre kategorier eurochecks, som der ifølge Kommissionen ikke var grundlag for i Package Deal-aftalen, var ophørt. Heraf udledte Kommissionen, at alle udenlandske eurochecks udstedt i Frankrig derefter alene skulle være omfattet af reglerne i Package Deal-aftalen, for så vidt de pågældende checkbeløb ikke oversteg det maksimale dækningsbeløb, ud over hvilket eurochecks ikke længere behandles inden for Eurocheque-systemet, men sidestilles med overførsler fra udlandet. Imidlertid havde en fransk modtager af en udenlandsk eurocheck, som var trukket på en tysk bank, henvendt sig til Kommissionen for at beklage sig over, at Société générale havde opkrævet et gebyr på 92,50 FF, skønt den pågældende ifølge Package Deal-aftalen intet skulle have betalt til banken. Efter at have fremsat ønske om en forklaring fra Société générale's side præciserede Kommissionen, at begæringen om oplysninger havde »til formål at gøre det muligt for Kommissionen at supplere de oplysninger, som den råder over fra klageren, med henblik på at kunne vurdere, om de pågældende aftaler eller den pågældende adfærd er i overensstemmelse med EØF's konkurrenceregler, på grundlag af et fuldstændigt kendskab til de faktiske omstændigheder og deres virkelige økonomiske baggrund«. De ønskede oplysninger skulle afgives på et spørgeskema, som var vedlagt begæringen.

12 I sit svar af 12. oktober 1992 fastslog Société générale, at banken ikke ud fra den anførte begrundelse var i stand til at vurdere, hvilken samarbejdsforpligtelse der påhvilede den. Da formålet med undersøgelsen angiveligt var at supplere de oplysninger, som Kommissionen rådede over vedrørende baggrunden for, at Société générale havde opkrævet et gebyr på 92,50 FF hos en kunde, som var indehaver af en privat konto, og som havde overgivet Société générale en eurocheck på 4 710 FF, trukket på en tysk bank, til indløsning, fandt Société générale det »vanskeligt at se, hvilken hjemmel undersøgelsen kan have, idet den synes at være uden forbindelse med de to formål, der nævnes i begæringen«. Société générale fremhævede, at der var tale om en check udstedt til en privatperson, mens Helsinki-aftalen indeholdt bestemmelser om franske næringsdrivendes modtagelse af eurochecks trukket på udenlandske pengeinstitutter. Banken anførte desuden, at Package Deal-aftalen udelukkende angår eurochecks, der anvendes i banksektoren og i handels- og servicesektoren. Den fandt på grundlag heraf, at spørgsmålenes indhold i virkeligheden lod formode, at deres virkelige formål var at støtte Kommissionen som sagsøgt i de sager, der allerede var anlagt ved Retten af Groupement »CB« og af Eurocheque International vedrørende Kommissionens beslutning af 25. marts 1992.

13 I skrivelse af 23. oktober 1992 anførte Kommissionen, at det som led i den procedure, der var indledt af Kommissionen den 19. juli 1990 — efter Eurocheque International's begæring om forlængelse af fritagelsen for Package Deal-aftalen — var væsentligt, at Société générale besvarede de spørgsmål, som var stillet, for at Kommissionen kunne danne sig en klar opfattelse af den aktuelle situation efter ophævelsen af Helsinki-aftalen, hvorved den sondring mellem tre kategorier eurochecks, som Société générale fortsat påberåbte sig, skulle være bragt til ophør. Kommissionen opfordrede endelig Société générale til at besvare de spørgsmål, som var blevet stillet, senest tre uger efter modtagelsen af skrivelsen.

14 Den 16. november 1992 meddelte Société générale Kommissionen, at dennes undersøgelser var baseret på en fejlagtig fortolkning af rækkevidden af Package Deal-aftalen og af Helsinki-aftalen, og at denne fortolkning var genstand for en sag anlagt af Groupement »CB« og Europay International ved Retten, hvis udfald man således burde afvente. Med hensyn til de faktiske omstændigheder, som var blevet forelagt Kommissionen ved klagen, henviste Société générale til, at banken på alle udenlandske eurochecks indleveret af andre end handlende anvendte de samme gebyrer som på udenlandske checks, og at den på disse transaktioner ikke anvendte det interbankgebyr, som var fastsat i Package Deal-aftalen, da eurochecks udstedt til private blev remitteret direkte til udenlandske korrespondentbanker og ikke gennem eurocheck-systemets ekspedition og clearing.

15 I sit svar af 1. december 1992 gav Kommissionen udtryk for, at det ikke tilkom Société générale at fremsætte nogen vurdering af, om det var hensigtsmæssigt at afvente udfaldet af den sag, der var anlagt ved Retten, før man fortsatte den procedure, der var indledt vedrørende Package Deal-aftalen. Ifølge Kommissionen kunne de upræcise og meget kortfattede oplysninger, som Société générale havde givet, ikke betragtes som en besvarelse som den, Kommissionen var berettiget til at forvente på sin begæring om oplysninger af 12. september 1992, og Kommissionen præciserede, at denne skrivelse var det sidste påkrav, der ville blive rettet til sagsøgeren.

16 Den 1. april 1993 vedtog Kommissionen beslutning C(93) 746 endelig udg., hvis konklusion lyder således:

»*Artikel 1*

Société générale forelægger inden to uger fra datoen for meddelelsen af denne beslutning de oplysninger, der er nærmere angivet i bilaget til nærværende beslutning.

Artikel 2

Såfremt Société générale ikke afgiver de begærede oplysninger på de i artikel 1 fastsatte betingelser, pålægges selskabet en tvangsbøde på 1 000 ECU for hver dags forsinkelse, regnet fra fristen på to uger fra meddelelsen af denne beslutning.

...«

17 Efter meddelelsen af beslutningen besvarede Société générale, under henvisning til den tvangsbøde, som var pålagt, spørgeskemaet ved skrivelse af 19. april 1993. Selskabet fastholdt dog, at det ikke var forpligtet til at imødekomme begæringen om oplysninger, fordi det område, som de stillede spørgsmål dækkede, var så vidt, at det stod i misforhold til den klage, som Kommissionen havde fået forelagt. En del af de stillede spørgsmål vedrørte således Société générale's anvendelse af Helsinki-aftalen, før den blev ophævet i 1991, og almindelige procesretlige grundsætninger, navnlig reglerne om bevisbyrden, måtte være til hinder for, at Kommissionen

kunne tvinge en virksomhed til at erkende en overtrædelse. Dette måtte gælde, selv hvis det umulige skulle ske, at Retten opretholdt beslutningen af 25. marts 1992.

Retsforhandlingerne og parternes påstande

18 På denne baggrund har sagsøgeren anlagt nærværende sag ved stævning indleveret på Rettens Justitskontor den 1. juni 1993.

19 Ved Rettens beslutning af 6. oktober 1994 er sagen, efter at parterne er blevet hørt, blevet henvist til Fjerde Afdeling, bestående af tre dommere.

20 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Fjerde Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retten har dog stillet sagsøgeren et spørgsmål, som er blevet besvaret ved skrivelse af 19. oktober 1994. Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål i retsmødet den 9. november 1994.

21 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

1) Société générale's annullationssøgsmål admitteres, og der gives sagsøgeren medhold.

2) Følgelig annulleres Kommissionens beslutning af 1. april 1993.

3) Det fastslås desuden, at Société générale's svarskrivelse af 19. april 1993 udgår af sagen ligesom alle Kommissionens begæringer (skrivelser af 12.9.1992, 23.10.1992 og 1.12.1992).

4) Société générale's erstatningssøgsmål efter reglerne om erstatningsansvar uden for kontrakt admitteres, og der gives sagsøgeren medhold.

5) Følgelig tilpligtes Kommissionen at betale Société générale 1 FF i erstatning for det faktisk lidte økonomiske og ikke-økonomiske tab.

6) Kommissionen tilpligtes at betale samtlige sagens omkostninger.

22 Sagsøgte har nedlagt følgende påstande:

1) Frifindelse i Société générale's søgsmål angående annullation af Kommissionens beslutning af 1. april 1993.

2) Frifindelse for kravet om, at Kommissionen betaler et beløb på 1 FF.

3) Société générale tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Påstanden om annullation af beslutningen af 1. april 1993

23 Til støtte for sin annullationspåstand har sagsøgeren i det væsentlige påberåbt sig tre anbringender. Det første anbringende er tilsidesættelse af artikel 11 i forordning

nr. 17, det andet anbringende er tilsidesættelse af begrundelsespligten efter artikel 190 i EØF-traktaten (nu EF-traktaten, herefter benævnt »traktaten«), og det tredje er tilsidesættelse af retten til kontradiktion.

Anbringendet om tilsidesættelse af artikel 11 i forordning nr. 17

Sammenfatning af parternes argumentation

24 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 11 i forordning nr. 17 ved at undlade klart og præcist at angive hjemmelen for og formålet med dens begæring om oplysninger og ved ikke at anføre, hvilken forbindelse der bestod mellem de stillede spørgsmål og den formodede overtrædelse.

25 Hvad for det første angår hjemmelen for begæringen om oplysninger, har sagsøgeren anført, at Kommissionen, efter at have henvist til traktatens artikel 85 og 86, i betragtningerne til den anfægtede beslutning blot nævnte spørgsmålet om, hvorvidt Société générale's adfærd var forenelig »med EF's konkurrenceregler«, uden for så vidt at præcisere, om det drejede sig om artikel 85 og/eller om artikel 86.

26 Sagsøgeren har dernæst gjort gældende, at Kommissionen ikke klart angav, om begæringen om oplysninger havde til formål at undersøge eventuelle overtrædelser begået af Société générale, at skaffe Kommissionen klarhed over den »aktuelle situation« med henblik på at vurdere lovligheden af Package Deal-aftalen som led i en bestemt procedure, hvori andre juridiske personer end Société générale var inddraget, eller at genoptage proceduren vedrørende Helsinki-aftalen.

27 Sagsøgeren har herved anført, at i betragtning af Kommissionens skrivelse af 12. september 1992 kunne sagsøgeren antage, at spørgsmålene, efter en klage fra en kunde, angik en eventuel overtrædelse begået af sagsøgeren selv. Imidlertid har sagsøgeren stillet sig uforstående over for, hvordan opkrævningen af gebyret, som hævdes at være i strid med en aftale mellem virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, kan være en overtrædelse af traktatens konkurrenceregler.

28 Henvisningen i skrivelsen til »sagerne nr. IV/30.717-A — Eurocheque: Helsinki-aftalen og nr. IV/30.717-B — Eurocheque: Package Deal-aftalen« gav anledning til at tro, at begæringen om oplysninger indgik som et led i tidligere procedurer, som ikke angik Société générale, men andre juridiske personer, nemlig Groupement »CB« og Europay International.

29 I Kommissionens anden skrivelse, som blev rettet til Société générale den 23. oktober 1992 efter svarskrivelsen af 12. oktober 1992, blev formålet med begæringen om oplysninger ganske vist præciseret, idet det blev fremhævet, at den indgik som led i »den procedure, som Kommissionen indledte den 19. juli 1990 efter Eurocheque's ansøgning om forlængelse af fritagelsen for Package Deal-aftalen ...«, men derefter blev der fortsat dels henvist til procedure »IV/30.717-A — Eurocheque: Helsinki-aftalen«, skønt proceduren vedrørende Helsinki-aftalen var blevet afsluttet med en endelig beslutning fra Kommissionen, og dels blev der henvist til en overtrædelse, som kunne tilskrives Société générale, idet man nævnte den klage, som var rettet mod selskabet. Heller ikke selve beslutningen var egnet til at afklare situationen i denne henseende.

30 Sagsøgeren har endvidere gjort gældende, at Kommissionen ikke anførte, hvilken forbindelse der skulle bestå mellem de stillede spørgsmål og den formodede overtrædelse. Sagsøgeren har herved anført, at de faktiske omstændigheder, som Kommissionen henviste til, således som de fremgik af den indgivne klage, nemlig at der var blevet opkrævet et gebyr på en udenlandsk eurocheck, som blev overgivet til Société générale af en privatperson, ikke havde nogen forbindelse med Helsinki-aftalen, som ifølge selve sin titel kun vedrører franske handlendes modtagelse af eurochecks trukket på udenlandske pengeinstitutter.

31 Sagsøgeren har ligeledes anført, at spørgsmålene vedrørende Package Deal-aftalen ikke havde nogen forbindelse med den adfærd, som sagsøgeren skal have udvist, eller med undersøgelsens formål, da Package Deal-aftalen ifølge sagsøgeren udelukkende angår eurochecks, der anvendes i banksektoren, og, på visse betingelser, i handels- og servicesektoren. Det fremgår imidlertid klart af beslutningen om fritagelse for Package Deal-aftalen af 10. december 1984, at da eurochecks forsøgsvis kunne anvendes i non-banking sektoren, gjaldt det kun for handlende og ikke for privatpersoner.

32 Sagsøgeren har heraf udledt, at i betragtning af, hvor uklar begæringen om oplysninger var med hensyn til dens nøjagtige formål, var sagsøgeren berettiget til ikke at imødekomme begæringen, og at den anfægtede beslutning således må annulleres.

33 Kommissionen har anført, at den begæring om oplysninger, som blev rettet til Société générale den 12. september 1992, opfyldte kravene i artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 17, således som bestemmelsen er blevet fortolket i Domstolens og Rettens praksis.

34 Kommissionen er for det første af den opfattelse, at den klart angav begæringens hjemmel ved at præcisere, at skrivelsen var en formel begæring om oplysninger, fremsat i henhold til artikel 11 i forordning nr. 17, og at den havde til hensigt at vurdere, om de pågældende aftaler eller den pågældende adfærd var forenelig med EØF's konkurrenceregler.

35 Kommissionen er dernæst af den opfattelse, at den — ved at henvise til beslutningen vedrørende Helsinki-aftalen og til det princip om, at den, som eurochecken er udstedt til, skal modtage dens fulde beløb, som ifølge Kommissionen er opstillet i Package Deal-aftalen — i sin skrivelse af 12. september 1992 klart gav udtryk for, at begæringen om oplysninger havde til formål, efter en klage, som var blevet rettet til den af modtageren af en udenlandsk eurocheck, der var blevet afkrævet et gebyr af Société générale, at undersøge, om der bestod en aftale vedrørende opkrævning af gebyrer, som skulle betales af kunderne ved indløsning af udenlandske eurochecks.

36 Kommissionen har endelig anført, at hjemmelen for og formålet med begæringen om oplysninger klart fremgik af punkt 1-5, sammenholdt med punkt 7-12 i den anfægtede beslutning.

Rettens bemærkninger

37 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen i henhold til artikel 11, stk. 1, i forordning nr. 17 er bemyndiget til at rette begæringer om oplysninger til virksomheder med henblik på hos disse at indhente alle de oplysninger, som er nødvendige for den ved udførelsen af de opgaver, som er overdraget den ved traktatens artikel 89 og ved de bestemmelser, der er udstedt i henhold til traktatens artikel 87.

38 Endvidere bemærkes, at artikel 11 i forordning nr. 17 fastsætter en procedure i to faser for Kommissionens udøvelse af kompetencen til at begære oplysninger, hvoraf den anden fase, som indebærer, at Kommissionen vedtager en beslutning, der »angiver, hvilke oplysninger der kræves«, ikke kan påbegyndes, før den første fase, som består i tilsendelsen af en begæring om oplysninger, forgæves er forsøgt (Domstolens dom af 26.6.1980, sag 136/79, National Panasonic mod Kommissionen, Sml. s. 2033, præmis 10).

39 Artikel 11 bestemmer ligeledes i stk. 3, at Kommissionen i begæringen om oplysninger skal angive »retsgrundlaget for og formålet med begæringen«.

40 I lighed med, hvad Domstolen har fastslået på et område, der kan sammenlignes med artikel 11, nemlig i dom af 21. september 1989 (forenede sager 46/87 og 227/88, Hoechst mod Kommissionen, Sml. s. 2859, præmis 29) vedrørende Kommissionens beføjelser til at gennemføre kontrolundersøgelser i henhold til artikel

14 i forordning nr. 17, er Kommissionens pligt til at angive retsgrundlaget for og formålet med begæringen om oplysninger et grundlæggende krav, som ikke alene har til formål at klarlægge, hvorfor de begærede oplysninger fra de pågældende virksomheder er berettigede, men også at skabe et grundlag for, at virksomheden bliver bekendt med omfanget af dens samarbejdspligt, samtidig med at dens ret til kontradiktion bevares. Heraf følger, at Kommissionen kun kan begære oplysninger, som kan være til nytte ved undersøgelsen af den formodede overtrædelse, som dels er årsag til undersøgelsen, dels skal være angivet i begæringen om oplysninger (Rettens dom af 12.9.1991, sag T-39/90, SEP mod Kommissionen, Sml. II, s. 1497, præmis 25).

41 I det foreliggende tilfælde må det følgelig undersøges, om Kommissionen, da den over for sagsøgeren udøvede sin ret til at begære oplysninger af denne, handlede inden for grænserne af udførelsen af de opgaver, som påhviler den i henhold til forordning nr. 17, og om den i artikel 11 i forordning nr. 17 fastsatte procedure i to faser er blevet fulgt.

42 Indledningsvis bemærkes, at Kommissionen i sin skrivelse af 12. september 1992 — efter at have kritiseret den efter Kommissionens opfattelse uberettigede sondring med hensyn til udenlandske eurochecks udstedt i Frankrig, alt efter om de indløses i en bank eller overgives til en handlende eller en privatperson, for så vidt angår det gebyr, der opkræves af modtageren — anførte, at de franske bankers ophævelse af Helsinki-aftalen i 1991 havde bevirket, at samtlige udenlandske eurochecks udstedt i Frankrig alene skulle henføres under Package Deal-aftalen. Under henvisning til et tilfælde, hvor en fransk statsborger havde indgivet klage til Kommissionen over, at Société générale havde afkrævet et gebyr, der ikke var fastsat i Package Deal-aftalen, ved indleveringen af en eurocheck til indløsning, som var trukket på en tysk bank, udbad Kommissionen sig en forklaring herom fra sagsøgeren for at gøre det muligt at »supplere de oplysninger, som den råder over fra klageren, med henblik på at kunne vurdere, om de pågældende aftaler eller den pågældende adfærd er i overensstemmelse med EØF's konkurrenceregler, på grundlag af et fuldstændigt kendskab til de faktiske omstændigheder og deres virkelige økonomiske baggrund«.

43 Dernæst bemærkes, at Kommissionen, efter at sagsøgeren havde afslået at efterkomme begæringen om oplysninger, i sin skrivelse af 23. oktober 1992 præciserede, at dens begæring var »et led i den procedure, som Kommissionen har indledt den 19. juli 1990, efter Eurocheque International's begæring om forlængelse af Package Deal-aftalen«, og at de ønskede svar havde til formål at give den »en klar opfattelse af den nuværende situation efter ophævelsen af Helsinki-aftalen, hvorved den sondring, som De påberåber Dem mellem tre kategorier eurochecks, skulle være bragt til ophør«.

44 Retten finder, at Kommissionen med denne præcisering, uden at ændre genstanden for sin oprindelige begæring af 12. september 1992, fjernede den usikkerhed, som begæringen kunne have givet anledning til, fordi Package Deal-aftalen, der blev indgået den 31. oktober 1981, samt Helsinki-aftalen, som blev indgået den 19. og 20. maj 1983, ikke længere var i kraft på tidspunktet for begæringen.

45 Det fremgår således af den oprindelige skrivelse af 12. september 1992, sammenholdt med skrivelsen af 23. oktober 1992, at det alene var som led i den administrative procedure vedrørende anmeldelsen af og begæringen om fritagelse for den nye Package Deal-aftale, at Kommissionen på foranledning af en klage, som var blevet indgivet til den, ønskede at undersøge de virkelige faktiske og retlige forhold og deres rækkevidde med hensyn til vederlaget for indløsning af en eurocheck trukket på en udenlandsk bank og indleveret til indløsning af en privatperson hos sagsøgeren.

46 I den anfægtede beslutning af 1. april 1993, som blev truffet, efter at Société générale havde afslået at give de begærede oplysninger, fremhævede Kommissionen ligeledes formålet med begæringen om oplysninger, og den gentog ordlyden af de nævnte skrivelser. Den anførte, at den havde til hensigt at supplere sine oplysninger om de vilkår, Société générale anvendte på udenlandske eurochecks, for at kunne tage stilling til, om den af klageren anfægtede adfærd og de vilkår, som var

blevet eller blev anvendt af Société générale ved indløsning af udenlandske eurochecks, var eller ikke var i overensstemmelse med fællesskabsrettens konkurrenceregler.

47 Retten finder derfor, at Kommissionen, når den handlede inden for rammerne af undersøgelsen vedrørende begæringen om fritagelse for den nye Package Deal-aftale, som blev indgået den 5. juni 1987 og anmeldt den 16. december 1987, lovligt kunne anmode sagsøgeren om at give den oplysninger vedrørende sagsøgerens behandling af eurochecks trukket på en udenlandsk bank, for så vidt angår det vederlag, som sagsøgeren beregnede sig af den tjenesteydelse i form af indløsningen, som udførtes dels for checkmodtagerne, uanset om de var privatpersoner eller handlende, og dels for checkudstedernes bank.

48 Det står imidlertid fast, at Kommissionen såvel i skrivelsen af 12. september 1992 som i skrivelsen af 23. oktober 1992 klart rejste spørgsmålet, om et differentieret vederlag for indløsning af en udenlandsk eurocheck, alt efter hvem modtageren er, var lovligt i henhold til Package Deal-aftalen.

49 Det står ligeledes fast, at Kommissionen i den meddelelse om klagepunkter, der blev rettet til Eurocheque International den 31. juli 1990, og som sagsøgeren har henvist til i stævningens punkt 10, lod forstå, at en fritagelse for den nye Package Deal-aftale var betinget af, at modtageren af en eurocheck modtog hele dens beløb ved indløsningen.

50 Under disse omstændigheder finder Retten, at Kommissionen uden at tilsidesætte artikel 11 i forordning nr. 17 kunne definere omfanget af sine undersøgelser således, at det, der skulle afklares ved hjælp af de udbedte oplysninger, var de faktiske og

retlige forhold vedrørende vederlaget for indløsning af en udenlandsk eurocheck, i givet fald på baggrund af den udvikling heri, der måtte være sket under indflydelse af Helsinki-aftalen og dens ophævelse.

51 Følgelig finder Retten dels, at henvisningerne til såvel Package Deal-aftalen, som blev indgået den 31. oktober 1981 og fritaget den 10. december 1984, som til Helsinki-aftalen, der blev indgået den 19. og 20. maj 1983 og ophævet i 1991, må anses for blot at have været en omtale af den historiske sammenhæng, som den nye Package Deal-aftale indgik i, og ikke havde til formål at betegne Helsinki-aftalen som selve målet for begæringen om oplysninger.

52 Dels finder Retten, at sagsøgeren ikke, således som det skete i svaret af 12. oktober 1992, kunne påberåbe sig, at Package Deal-aftalen ikke fandt anvendelse på udenlandske eurochecks, der blev indleveret til indløsning af private, som ikke var udstedere af eurochecks, for derved at unddrage sig forpligtelsen til at besvare begæringen om oplysninger af 12. september 1992, da det måtte være forbeholdt Kommissionen at tage stilling til, om dette argument var berettiget.

53 Det følger af det foregående i det hele, at sagsøgeren ikke har kunnet være i tvivl med hensyn til hjemmelen for og formålet med den begæring om oplysninger, som sagsøgeren var adressat for, og at Kommissionen, da den handlede som led i undersøgelsen af begæringen om fritagelse for den nye Package Deal-aftale, ikke overskred grænserne for de beføjelser, som er givet den ved artikel 11 i forordning nr. 17, ved at opfordre sagsøgeren til at give den oplysninger af faktisk art vedrørende det vederlag, som denne beregnede sig for indløsning af eurochecks, såvel over for modtagerne af eurochecks som for eurocheck-udstedernes bank, når disse checks var trukket på en udenlandsk bank.

54 Følgelig må anbringendet om tilsidesættelse af artikel 11 i forordning nr. 17 forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 190

Sammenfatning af parternes argumentation

55 Anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 190 falder i to dele, idet det dels gøres gældende, at begrundelsen har været utilstrækkelig, dels at den har været selvmodsigende.

56 For det første har sagsøgeren anført, at der var en alvorlig usikkerhed forbundet med begæringen om oplysninger, således som den blev formuleret i de forskellige skrivelser, Kommissionen tilsendte sagsøgeren. Disse skrivelser, som enten i hovedtræk eller in extenso indgik i beslutningens begrundelse, udgør ifølge sagsøgeren en integrerende del af denne, og påvirker således selve beslutningens gyldighed.

57 For det andet har sagsøgeren anført, at Kommissionens udtalelser i beslutningens punkt 12, hvorefter de begærede oplysninger var nødvendige for, at den kunne tage stilling til, om de vilkår, som Société générale havde anvendt eller anvendte ved indløsning af udenlandske eurochecks, var eller ikke var i overensstemmelse med fællesskabsrettens konkurrenceregler, modsiges af selve beslutningen, når det i denne under henvisning til beslutningen af 25. marts 1992 konkluderes, at de vilkår, der var glædende for de franske bankers behandling af de pågældende eurochecks, var ulovlige.

58 Sagsøgeren mener at kunne påpege en anden selvmodsigelse i den omstændighed, at Kommissionen nævnte, at den foretog undersøgelser som led i en procedure vedrørende Package Deal-aftalen for at kunne fastslå, om denne aftale var i overensstemmelse med artikel 85, stk. 1, og samtidig i den anfægtede beslutning hævdede, at samtlige udenlandske eurochecks udstedt i Frankrig alene skulle være omfattet af reglerne i Package Deal-aftalen.

59 Kommissionen har først anført, at beslutningens begrundelse har været fyldestgørende. Efter en omtale af sagens forhistorie, den pågældende procedures baggrund og klagen over Société générale i særdeleshed, gives der i begrundelsen udtryk for Kommissionens holdning til de gebyrer, som opkræves ved indløsning af udenlandske eurochecks, og der henvises til den forpligtelse, som påhviler Kommissionen, til at vurdere de vilkår, der gælder for udenlandske eurochecks, i forhold til fællesskabsrettens konkurrenceregler.

60 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at det næppe har været selvmodsigende dels at fastslå, at de vilkår, som de franske banker anvendte indtil maj 1991, var ulovlige, således som Kommissionen fastslog i sin beslutning af 25. marts 1992, og dels at stille spørgsmålstegn ved de vilkår, der anvendtes efter den formelle ophævelse af Helsinki-aftalen i maj 1991.

61 Kommissionen har ligeledes anført, at det ikke var selvmodsigende dels at hævde, at behandlingen af eurochecks skulle henhøre alene under reglerne i Package Deal-aftalen, og dels at fremsende en meddelelse om klagepunkter vedrørende samme aftale. Den meddelelse om klagepunkter, der blev rettet til Eurocheque International, angik nemlig den nye Package Deal-aftale, som blev anmeldt til Kommissionen i 1987, mens henvisningen i den anfægtede beslutnings punkt 4 vedrørte den Package Deal-aftale, som var blevet anmeldt i 1980, og som fritagelsesbeslutningen af 10. december 1984 vedrørte.

Rettens bemærkninger

62 Det bemærkes — i lighed med, hvad Domstolen har fastslået i den ovenfor nævnte dom i sagen National Panasonic mod Kommissionen (præmis 25) vedrørende artikel 14, stk. 3, som er en tilsvarende bestemmelse vedrørende kontrolundersøgelser — at det i selve artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 17 angives, hvad der i hovedtræk skal indeholdes i begrundelsen for en begæring om oplysninger, idet det bestemmes, at begæringen skal angive retsgrundlaget og formålet samt give oplysning om de i artikel 15, stk. 1, litra b), fastsatte sanktioner for afgivelse af urigtige oplysninger.

63 Kommissionen er herved ikke forpligtet til at give adressaten for en beslutning vedrørende en begæring om oplysninger meddelelse om samtlige de oplysninger om de formodede overtrædelser, som den råder over, eller til at angive en nøjagtig retlig kvalificering af disse overtrædelser, men den har dog pligt til klart at angive, hvilke formodninger dens påtænkte undersøgelse angår (jf. den nævnte dom i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 41).

64 I det foreliggende tilfælde må det fastslås, at Kommissionen — når den i beslutningen nævner, at de udbedte oplysninger skal gøre det muligt for den at vurdere, i hvilket omfang de vilkår, som en fransk bank anvender på udenlandske eurochecks, kan være en overtrædelse af fællesskabsrettens konkurrenceregler, og at begæringen om oplysninger falder inden for rammerne af begæringen om fritagelse for den nye Package Deal-aftale, der blev indgået den 5. juni 1987 og anmeldt den 16. december 1987 — klart har identificeret retsgrundlaget for og formålet med begæringen om oplysninger. Følgelig indeholder beslutningen de væsentlige elementer, der kræves i henhold til artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 17.

65 Retten finder dernæst, at i det omfang henvisningen til Helsinki-aftalen må anses for blot at have været en omtale af den historiske sammenhæng, som den nye Package Deal-aftale indgik i, og ikke havde til formål at udpege Helsinki-aftalen som selve målet for begæringen om oplysninger, kunne Kommissionen med rette og uden selvmodsigelse i den anfægtede beslutnings artikel 4 henvise til den forbuds- og bødebeslutning, den havde vedtaget den 25. marts 1992 med hensyn til Helsinki-aftalen, for derefter at anføre, at den fandt, at Package Deal-aftalen, som var indgået i 1980, og som Kommissionen havde udstedt en fritagelsesbeslutning om den 10. december 1984, var til hinder for en forskellig behandling ved indløsning af udenlandske eurochecks, alt efter hvem der var deres modtagere.

66 Retten finder ligeledes, at for så vidt Kommissionen i sine skrivelser af 12. september og 23. oktober 1992 samt i den anfægtede beslutning rejste spørgsmål om berettigelsen af en forskellig behandling ved indløsning af eurochecks set i forhold til den Package Deal-aftale, der blev indgået i 1980 og fritaget i 1984, kunne den

med rette og uden selvmodsigelse som led i undersøgelsen af begæringen om fritagelse for den nye Package Deal-aftale og på baggrund af ophævelsen af Helsinki-aftalen anmode sagsøgeren om at give oplysninger om, hvorledes sagsøgeren behandlede eurochecks trukket på en udenlandsk bank, for så vidt angik det vederlag, som sagsøgeren beregnede sig for indløsning af eurochecks, såvel over for checkmodtagerne, hvad enten de var private eller handlende, som over for checkudstedernes bank.

67 Heraf følger, at anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 190 må forkastes.

Anbringendet om tilsidesættelse af retten til kontradiktion

Sammenfatning af parternes argumentation

68 Sagsøgeren har først anført, at kravet om en klar, præcis og fast identificering af hjemmelen for og formålet med undersøgelsen er et væsentligt grundlag for retten til kontradiktion. I det foreliggende tilfælde har sagsøgeren imidlertid ikke været i stand til at erkende omfanget af sin samarbejdsforpligtelse eller de stillede spørgsmåls rækkevidde.

69 Sagsøgeren har dernæst gjort gældende, at Kommissionen har overskredet sine beføjelser i strid med traktatens artikel 189, artikel 11 i forordning nr. 17 og almindelige retsplejegrundsætninger, for så vidt som den ved de stillede spørgsmål opfordrede Société générale til at erkende, at der inden for rammerne af Helsinki-aftalen fandt en forskelsbehandling sted, som hævdedes at være ulovlig, mellem modtagerne af eurochecks trukket på en udenlandsk bank. Med hensyn til Helsinki-

aftalen havde Kommissionen imidlertid truffet en beslutning, som Groupement »CB«, hvortil Société générale hører, havde indbragt for Retten. Dette søgsmål verserede for Retten på det tidspunkt, da begæringen om oplysninger blev rettet til Société générale.

70 Kommissionen har anført, at sagsøgeren gennem begæringen om oplysninger fik klarhed over, at Kommissionen som led i undersøgelsen vedrørende anmeldelsen af den nye Package Deal-aftale havde modtaget en klage rettet mod Société générale, og at Société générale's forhold ville blive behandlet som led i den generelle procedure vedrørende Package Deal-aftalen. Sagsøgeren var således fuldt ud i stand til at vurdere sin pligt til samarbejde på grundlag af de oplysninger, som blev givet.

Rettens bemærkninger

71 Indledningsvis bemærkes, at under den indledende undersøgelse har den pågældende virksomhed i henhold til forordning nr. 17 kun visse nærmere, udtrykkeligt nævnte processuelle garantier. Dels kan der først træffes beslutning om at pålægge virksomheden at afgive de pågældende oplysninger, når en tidligere opfordring hertil har været forgæves. Dels kan der heller ikke, såfremt virksomheden ikke meddeler de ved beslutningen afkrævede oplysninger, træffes endelig beslutning om størrelsen af en bøde eller tvangsbøde, før virksomheden har haft lejlighed til at udtale sig (Domstolens dom af 18.10.1989, sag 374/89, Orkem mod Kommissionen, Sml. s. 3283, præmis 26).

72 Derimod har den virksomhed, som er genstand for en undersøgelse, efter forordning nr. 17 ikke nogen ret til at unddrage sig gennemførelsen heraf med den begrundelse, at undersøgelsesresultaterne vil kunne tilvejebringe bevis for, at virksomheden har tilsidesat konkurrencereglerne. Virksomheden har tværtimod pligt til at medvirke aktivt, hvilket indebærer, at den skal forsyne Kommissionen med alt materiale vedrørende undersøgelsens genstand.

Iagttagelsen af retten til kontradiktion, som Domstolen har anset for et grundlæggende princip i Fællesskabets retsorden, kræver imidlertid, at nogle af de rettigheder, der er omfattet af dette princip, skal respekteres allerede fra det tidspunkt, hvor den indledende undersøgelse iværksættes. Som Domstolen har udtalt i dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen (jf. ovenfor, præmis 15) og i dommen i sagen Orkem mod Kommissionen (jf. ovenfor, præmis 33), skal kontradiktionsprincippet ganske vist respekteres under administrative procedurer, der kan føre til pålæggelse af sanktioner, men det bør tillige undgås, at princippet bliver gjort illusorisk af de indledende undersøgelser, som kan være afgørende for tilvejebringelse af beviser for, at virksomheder har begået retsstridige handlinger.

74 Mens Kommissionen følgelig med henblik på at sikre, at bestemmelserne i artikel 11, stk. 2 og 5, i forordning nr. 17 får fuld gennemslagskraft, har beføjelse til at pålægge en virksomhed at meddele alle nødvendige oplysninger, selv om de pågældende oplysninger vil kunne anvendes som bevis for, at virksomheden selv, eller en anden virksomhed, har handlet i strid med konkurrencereglerne, må Kommissionen dog ikke ved en beslutning om begæring af oplysninger tilsidesætte de rettigheder, der tilkommer virksomheden i kraft af kontradiktionsprincippet, og pålægge den pligt til at besvare spørgsmål, såfremt virksomheden derved tvinges til at erkende, at den har begået retsstridige handlinger, som det påhviler Kommissionen at føre bevis for (jf. Domstolens dom i sagen Orkem mod Kommissionen, jf. ovenfor, præmis 34 og 35, og dom af 18.10.1989, sag 27/88, Solvay mod Kommissionen, Sml. s. 3355, summarisk offentliggørelse).

75 Retten finder i det foreliggende tilfælde, at sagsøgerens ret til kontradiktion ikke er blevet tilsidesat. Selv om svarene på de af Kommissionen stillede spørgsmål, som sagsøgerens repræsentant har gjort gældende under retsmødet, kunne indebære en fortolkning fra Société générale's side af Package Deal-aftalen, står det dog fast, at de ønskede svar var af ren faktisk karakter og ikke kunne anses for at indebære, at sagsøgeren blev tvunget til at erkende eksistensen af en tilsidesættelse af konkurrencereglerne.

76 Denne konstaterings rigtighed støttes af de svar, som Société générale afgav på det spørgeskema, der var vedlagt begæringen om oplysninger, idet disse kun indeholdt faktiske momenter og ikke var udtryk for en erkendelse af et retsstridigt forhold.

77 Ligeledes bemærkes med hensyn til spørgsmålene vedrørende Helsinki-aftalen, at Kommissionens beslutning af 25. marts 1992, hvori det blev fastslået, at Helsinki-aftalen var i strid med traktatens artikel 85, stk. 1, og hvorved der blev nægtet fritagelse i henhold til artikel 85, stk. 3, på tidspunktet for begæringen om oplysninger var genstand for en sag for Retten. Denne omstændighed er dog ikke tilstrækkelig til, at Kommissionen mister retten til at indhente oplysninger vedrørende Helsinki-aftalen, blot fordi de begærede oplysninger vil kunne give Kommissionen informationer om udviklingen i situationen med hensyn til vederlag for indløsning af udenlandske eurochecks under indflydelse af Helsinki-aftalen og efter dens ophævelse. Kommissionen kan nemlig ikke fratages sine beføjelser til at foretage en undersøgelse af faktiske omstændigheder, som ligger efter dem, der er fastsat sanktioner for i en beslutning, selv om disse faktiske omstændigheder er de samme som dem, der er lagt til grund i beslutningen.

78 Under alle omstændigheder var det under de forenede sager T-39/92 og T-40/92, som var anlagt til prøvelse af beslutningen af 25. marts 1992, at Retten i givet fald skulle have set bort fra oplysninger, som var indhentet på retsstridig måde af Kommissionen.

79 Følgelig må anbringendet om tilsidesættelse af retten til kontradiktion forkastes.

Erstatningspåstanden

Sammenfatning af parternes argumentation

80 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ved at tilsidesætte artikel 11 i forordning nr. 17, traktatens artikel 190 og sagsøgerens ret til kontradiktion åbenbart og groft har overskredet de grænser, som må gælde for den under udøvelsen af dens beføjelser, og at den dermed har begået en fejl, der kan pådrage den ansvar uden for kontraktforhold.

81 Kommissionen har bestridt, at den skulle have tilsidesat fællesskabsretlige principper og regler, som kan medføre annullation af den anfægtede beslutning og således på nogen måde kan pådrage Kommissionen ansvar uden for kontraktforhold. Den har tilføjet, at selv såfremt beslutningen annulleres, vil Kommissionen kun have pådraget sig ansvar, såfremt der foreligger en tilstrækkeligt kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private eller en åbenbar og grov overskridelse af grænserne for udøvelsen af Kommissionens beføjelser (Rettens dom af 27.6.1991, sag T-120/89, Stahlwerke Peine-Salzgitter mod Kommissionen, Sml. II, s. 279, præmis 74).

Rettens bemærkninger

82 I det forelæggende tilfælde må det konstateres, at det fremgår af det foregående, at den anfægtede retsakt ikke er ulovlig. Under disse omstændigheder kan det ikke antages, at Kommissionen har begået en fejl af en sådan art, at det kan pådrage Fællesskabet ansvar, hvorfor der ikke kan gives sagsøgeren medhold i erstatningspåstanden (Domstolens dom af 18.4.1991, sag C-63/89, Assurances du crédit mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 1799, præmis 28).

83 Af samtlige disse grunde må sagsøgte i det hele frifindes.

Sagens omkostninger

84 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor pålægges at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstand.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Fjerde Afdeling)

1) Kommissionen frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Lenaerts Schintgen García-Valdecasas

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 8. marts 1995.

H. Jung

Justitssekretær

K. Lenaerts

Afdelingsformand