FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (fjärde avdelningen)
den 8 mars 1995 *

I mål T-34/93,

Société générale, ett bolag bildat i enlighet med fransk rätt, Paris, företrätt av Robert Saint-Esteben, advokat i Paris, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Aloyse May, 31, Grand-Rue,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av Enrico Traversa, vid rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av Hervé Lehman, advokat i Paris, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georgios Kremlis, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

angående en talan om dels ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 1 april 1993, om ett förfarande enligt artikel 11.5 i rådets förordning nr 17 av den

* Rättegångsspråk: franska.

6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av artiklarna 85 och 86 i fördraget (EGT nr L 13, 1962, s. 204), dels ersättning för den skada som sökanden påstås ha lidit på grund av detta beslut,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av K. Lenaerts, ordförande, samt R. Schintgen och R. García-Valdecasas, domare,

justitiesekreterare: H. Jung,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 9 november 1994,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Genom en skrivelse av den 12 september 1992 har kommissionen, med hänvisning till "mål nr IV/30.717-A-Eurocheque: Helsingforsavtalet och nr IV/30.717-B-Eurocheque: Package Deal-avtalet", riktat en begäran till Société générale om upplysningar med stöd av artikel 11 i förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första

förordningen om tillämpning av artiklarna 85 och 86 i fördraget (EGT nr L 13, 1962, s. 204, nedan kallat "förordning nr 17").

2 Denna begäran om upplysningar ingår i följande sammanhang: Det avtal som benämns "Package Deal-avtalet" om provision, giltighetsdatum och centraliserad inkassering beträffande enhetliga eurocheckar utställda i lokal valuta och öppnandet av icke-banksektorn ingicks den 31 oktober 1980 av de nationella sammanslutningar vilka företrädde finansorganisationerna i vart och ett av de länder som deltog i Eurochequesystemet. Avtalet, som ingicks för en femårsperiod från och med den 1 maj 1981, ingår bland Eurochequeavtalen och därigenom fastställs i huvudsak följande principer:

— Icke-banksektorn (affärer, varuhus, bensinstationer, hotell och restauranger) skall officiellt öppnas för att ta emot enhetliga eurocheckar och skall informeras om garantivillkoren.

— De enhetliga eurocheckarna skall ställas ut i valutan i det främmande land som besöks.

— En provision på 1,25 procent av checkens belopp, utan minimibelopp, gäller för varje enhetlig eurocheck som ställs ut i utlandet i lokal valuta. Denna provision uttas inte längre vare sig av utbetalningsstället vid betalningen eller av köpmannen vid mottagandet av checken, utan betalas av kompensationscentralen vid återbetalningen av checken.

3 Under Eurochequestämmans möte, som hölls i Helsingfors den 19 och den 20 maj 1983, ingicks mellan å ena sidan de franska bankerna och finansinstituten och å andra sidan Eurochequestämman ett "avtal om franska köpmäns mottagande av eurocheckar som ställts ut på utländska finansinstitut" (nedan kallat "Helsingforsavtalet"). Enligt detta avtals villkor kom de franska bankerna och finansinstituten överens med Communauté internationale Eurocheque om att de köpmän som var

medlemmar i Groupement Carte bleue och/eller i Eurocard France SA skulle motta utländska eurocheckar utställda i franska franc som betalning för varor och tjänster på samma villkor som de ovannämnda organisationernas checkar från och med den 1 december 1983. Följaktligen har å ena sidan Groupement Carte bleue och å andra sidan Crédit Agricole och Crédit Mutuel förbundit sig att bl. a. vidta följande åtgärder: "För inköp som betalas genom eurocheck tar medlemmarna i Groupement Carte bleue och Eurocard av de köpmän som är anslutna därtill ut en provision som inte kan vara högre än den som föreskrivs för betalning med Carte bleue och Eurocard."

4 Den 10 december 1984 fattade kommissionen beslut 85/77/EEG angående ett tillämpningsförfarande för artikel 85 i EEG-fördraget (IV/30.717 — enhetliga eurocheckar, EGT nr L 35, 1985, s. 43), i vilket den förklarade att bestämmelserna i artikel 85.1 inte var tillämpliga på Package Deal-avtalet under perioden från den 7 juli 1982 till den 30 april 1986.

5 Den 5 maj 1986 ansökte Eurocheque International hos kommissionen om förnyelse av det undantag som beviljats Package Deal-avtalet.

6 Den 16 december 1987 anmälde Eurocheque International till kommissionen det nya Package Deal-avtalet, vilket hade ingåtts den 5 juni 1987 för en obestämd giltighetstid från och med den 1 januari 1988.

7 Den 31 juli 1990 sände kommissionen ett meddelande om anmärkningar till Eurocheque International, vilket gällde både det nya Package Deal-avtalet och Helsingforsavtalet. Samtidigt sände kommissionen ett meddelande om anmärkningar, vilket enbart gällde Helsingforsavtalet, till Groupement des cartes bancaires "CB" (nedan kallad "CB-gruppen").

8 Den 22 maj 1991 upplyste CB-gruppen kommissionen om Eurochequestämmans beslut att upphäva Helsingforsavtalet med hänsyn till det motstånd som kommissionen visat.

9 Den 5 juni 1991 upplyste Eurocheque International kommissionen om att det var berett att upphäva Helsingforsavtalet.

10 Kommissionen fattade den 25 mars 1992 beslut 92/212/EEG om ett tillämpningsförfarande för artikel 85 i EEG-fördraget (IV/30.717-A — Eurocheque: Helsingforsavtalet, EGT nr L 95, s. 50). CB-gruppen och Eurocheque International (som blivit Europay International) har var och en för sig den 25 maj 1992 överklagat detta beslut. I sin dom av den 23 februari 1994 ogiltigförklarade förstainstansrätten artiklarna 1 och 3 i kommissionens beslut, i den mån de avsåg Eurocheque International, och fastställde den bot som CB-gruppen ålagts till ett belopp av 2 000 000 ecu (CB och Europay mot kommissionen, T-39/92 och T-40/92, Rec. s. II-49).

11 I sin ovannämnda begäran om upplysningar av den 12 september 1992, under rubriken "Mål nr IV/30.717-A-Eurocheque: Helsingforsavtalet och nr IV/30.717-B-Eurocheque: Package Deal-avtalet", erinrade kommissionen om att Helsingforsavtalet, om vilket kommissionen fattat ett beslut om förbud kombinerat med böter den 25 mars 1992, i princip gjorde skillnad mellan tre sorters utländska eurocheckar utställda i Frankrike, nämligen de eurocheckar som ställts ut mot kontanter i franska banker, de eurocheckar som ställts ut hos franska köpmän anslutna till CB-gruppen och de utländska eurocheckar som ställts ut i Frankrike hos köpmän som inte var anslutna till CB-gruppen eller ställts ut till enskilda, medan det i Package Deal-avtalet, som ingicks år 1980 och som åtnjöt ett beslut om undantag som kommissionen hade fattat den 10 december 1984, alls inte görs någon sådan skillnad i behandlingen. Efter att ha konstaterat att de franska bankernas frånträde från Helsingforsavtalet år 1991 gjorde att denna obefogade åtskillnad mellan tre kategorier av eurocheckar, vilken, enligt kommissionen, alls inte föreskrevs av Package

Deal-avtalet, försvann, drog kommissionen slutsatsen att alla utländska eurocheckar utställda i Frankrike därefter enbart borde falla under Package Deal-avtalets system, i den mån som beloppet på eurocheckarna i fråga var lägre än det högsta möjliga kompensationsbeloppet, då eurocheckarna, om de överskrider detta, inte längre räknas in i eurochecksystemet, utan likställs med gireringar som kommer från utlandet. Den franska mottagaren av en betalning med en utländsk eurocheck som utställts på en tysk bank uttryckte inför denna bank sin förvåning när hon av Société générale fakturerades en provision om 92,50 FF, då hon enligt Package Deal-avtalet inte alls borde ha fakturerats av detta bolag. Efter att ha önskat att få en förklaring av Société générale preciserade kommissionen att begäran om upplysningar hade "till syfte att låta kommissionen komplettera de upplysningar som den har fått av klaganden för att möjliggöra en bedömning av de berörda avtalens eller handlingarnas överensstämmelse med EEG: s konkurrensregler, med fullständig kunskap om fakta och i deras verkliga ekonomiska sammanhang". De upplysningar som begärdes framgick av ett frågeformulär som bilagts begäran om upplysningar.

12 I sitt svar av den 12 oktober 1992 konstaterade Société générale att det inte av redogörelsen för skälen kunde inse den samarbetsplikt som det hade. Eftersom undersökningen framställdes som om den skulle komplettera de upplysningar som kommissionen hade om de villkor under vilka Société générale hade skickat en faktura på en provision om 92,50 FF till en kund som hade ett privatkonto och som till Société générale hade överlämnat en eurocheck på 4 710 FF, vilken var trasserad på en tysk bank för inkassering, ansåg Société générale att "man har svårt att se på vilken juridisk grund man utför undersökning(en) eftersom den tycks sakna samband med det dubbla syfte som nämns i samband med begäran". Sökanden underströk att det i detta fall gällde en check som utställts till förmån för en enskild, medan Helsingforsavtalet styrde franska köpmäns mottagande av eurocheckar som ställts ut på utländska finansinstitut. Vidare anmärkte sökandebolaget att Package Deal-avtalet enbart avser de eurocheckar som används inom banksektorn och affärssektorn. Société générale drog därav slutsatsen att det av innehållet i frågorna faktiskt framstod som om deras verkliga syfte var att stödja kommissionens försvar i det tvistemål som redan inletts inför förstainstansrätten av CB-gruppen och av Eurocheque International mot kommissionens beslut av den 25 mars 1992.

13 I en skrivelse av den 23 oktober 1992 framhöll kommissionen att inom ramen för det förfarande som kommissionen inlett den 19 juli 1990, som en följd av den begäran om förnyelse av undantaget för Package Deal-avtalet som Eurocheque International ingett, var det viktigt att Société générale svarade på de frågor som det fått, för att kommissionen skulle få en klar bild av det aktuella läget efter frånträdet från Helsingforsavtalet, vilket skulle leda till att man inte längre gjorde den skillnad som Société générale fortfarande åberopade mellan tre kategorier av eurocheckar. Avslutningsvis uppmanade kommissionen Société générale att senast tre veckor efter mottagandet av skrivelsen svara på de frågor som ställts till bolaget.

14 Den 16 november 1992 underrättade Société générale kommissionen om att dess efterforskningar grundats på en felaktig tolkning av Package Deal-avtalets och Helsingforsavtalets omfattning och att denna tolkning var föremål för ett tvistemål inlett av CB-gruppen och Europay International inför förstainstansrätten och att Société générale ansåg att utgången av detta borde avvaktas. Då det gällde fakta i det klagomål som väckts vid kommissionen, erinrade Société générale om att bolaget tog ut samma provision för alla utländska eurocheckar överlämnade av någon som inte var köpman som för utländska checkar och att det inte för dessa transaktioner tog ut den provision mellan banker som föreskrivs i Package Deal-avtalet, då de eurocheckar som överlämnats till enskilda omfattades av direktöverföring till dess utländska motsvarigheter och inte av Eurochequesystemets behandling och återbetalning.

15 I sitt svar av den 1 december 1992 ansåg kommissionen att det inte tillkom Société générale att uttala sig om det lämpliga i att avvakta avslutningen av det tvistemål som inletts inför gemenskapernas domstolar, innan man fortsatte det förfarande som inletts med anledning av Package Deal-avtalet. Enligt kommissionen bör inte de vaga och mycket knappa uppgifter som Société générale lagt fram tas i beaktande såsom det svar kommissionen hade rätt att förvänta sig på begäran om upplysningar av den 12 september 1992, och kommissionen förtydligade att denna skrivelse utgjorde den sista påminnelse som sändes till sökanden.

16 Den 1 april 1993 fattade kommissionen beslut C (93) 746 slutlig, som har följande lydelse:

Artikel 1

»

Société générale skall inom två veckor från dagen för delgivningen av detta beslut lämna de upplysningar som nämns i bilagan till detta beslut.

Artikel 2

Om Société générale inte lämnar de upplysningar som begärs enligt de villkor som fastställts i artikel 1 här ovan skall bolaget åläggas att erlägga ett vite av 1 000 ecu per förseningsdag räknat från en frist om två veckor efter delgivningen av detta beslut.

Artikel 3
[utelämnad]

»

17 Efter delgivningen av beslutet svarade Société générale, med åberopande av det vite som det hotades av, på frågeformuläret genom skrivelse av den 19 april 1993. Société générale vidhöll emellertid att det inte var tvunget att svara på begäran om upplysningar, eftersom det område som frågorna gällde var alltför stort, till den grad att det blev oproportionerligt i förhållande till det klagomål som väckts vid kommissionen. Vidare gällde vissa av frågorna Société générales tillämpning av Helsingforsavtalet före frånträdet från detta år 1991. Enligt de allmänna förfarandeprinciperna, särskilt bevisbördereglerna, förbjöds dessutom kommissionen att

ålägga ett företag att avslöja en överträdelse, om nu mot förmodan beslutet av den 25 mars 1992 skulle fastställas av förstainstansrätten.

Förfarande och yrkanden

18 Det var under dessa förhållanden som sökanden, genom att inge ansökan till förstainstansrättens kansli den 1 juni 1993, inledde denna talan.

19 Genom beslut av förstainstansrätten av den 6 oktober 1994, då parternas yttranden framlagts, återförvisades målet till fjärde avdelningen, sammansatt av tre domare.

20 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (fjärde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet utan att vidta några föregående åtgärder för bevisupptagning. Förstainstansrätten ställde icke desto mindre en fråga till sökanden, som svarade med en skrivelse av den 19 oktober 1994. Parterna höll sina framställningar och svarade på förstainstansrättens frågor under sammanträdet den 9 november 1994.

21 Sökanden yrkar att förstainstansrätten skall

1) förklara Société générales ansökan om ogiltighetsförklaring vara tillåten och välgrundad,

och som en följd av detta

2) ogiltigförklara kommissionens beslut av den 1 april 1993,

3) uttala att Société générales svarsskrivelse av den 19 april 1993 följaktligen skall undantas från förfarandet, liksom alla kommissionens begäran (skrivelser av den 12 september 1992, den 23 oktober 1992 och den 1 december 1992),

4) förklara Société générales talan om utomobligatoriskt ansvar vara tillåten och välgrundad,

5) följaktligen ålägga kommissionen att till Société générale erlägga 1 FF såsom skadestånd för den ideella och materiella skada som det lidit,

6) ålägga kommissionen att ersätta samtliga rättegångskostnader.

22 Svaranden yrkar att förstainstansrätten skall

1) ogilla den talan som Société générale väckt avseende ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 1 april 1993,

2) ogilla yrkandet att kommissionen skall åläggas att erlägga en summa av 1 FF,

3) ålägga Société générale att ersätta rättegångskostnaderna vid denna instans.

Yrkandena om ogiltigförklaring av beslutet av den 1 april 1993

23 Som stöd för sina yrkanden om ogiltigförklaring åberopar sökanden i huvudsak tre grunder. Den första grunden avser ett brott mot artikel 11 i förordning nr 17, den

andra grunden avser det brott mot skyldigheten att motivera sig som åsyftas i artikel 190 i EEG-fördraget (vilket blivit EG-fördraget, nedan kallat "fördraget") och den tredje brottet mot rätten till försvar.

Den grund som avser ett brott mot artikel 11 i förordning nr 17

Sammanfattning av parternas argument

24 Sökanden har anklagat kommissionen för att ha brutit mot artikel 11 i förordning nr 17 genom att underlåta att klart och tydligt ange den rättsliga grunden och ändamålet med dess begäran om upplysningar och genom att inte fastställa något samband mellan de ställda frågorna och den förmodade överträdelsen.

25 Vad beträffar den rättsliga grunden för begäran om upplysningar har sökanden för det första framhållit att kommissionen, efter att i sina inledande anmärkningar ha nämnt artiklarna 85 och 86 i fördraget, inskränker sig till att i skälen till det angripna beslutet erinra om frågan om Société générales beteende står i överensstämmelse med "de gemenskapsrättsliga reglerna om konkurrens", utan att därmed precisera om det rör sig om artiklarna 85 och/eller 86.

26 Sökanden har vidare anklagat kommissionen för att inte klart ha angett om begäran om upplysningar syftade till att undersöka eventuella överträdelser begångna av Société générale, eller till att upplysa kommissionen om det "aktuella läget" i syfte att bedöma Package Deal-avtalets tillåtlighet inom ramen för ett bestämt förfarande, vilket berörde andra juridiska personer än Société générale, eller till att återgå till det förfarande som gäller Helsingforsavtalet.

27 Sökanden har i detta avseende hävdat att, med hänsyn till skrivelsen av den 12 september 1992, denne kunde ha ansett sig bli förhörd efter ett klagomål från sin kund, beträffande en eventuell överträdelse begången av sökanden själv. Sökanden säger sig emellertid inte inse hur kommissionens uppfattning om en förment överträdelse av ett avtal mellan företag eller sammanslutningar av företag skulle kunna utgöra en överträdelse av fördragets konkurrensregler.

28 Den hänvisning som förekommer i denna skrivelse till "Mål nr IV/30.717-A-Eurocheque: Helsingforsavtalet och nr IV/30.717-B-Eurocheque: Package Deal-avtalet" skulle ha lett till uppfattningen att begäran om upplysningar föll inom ramen för förutvarande förfaranden, vilka alls inte avsåg Société générale, utan CB-gruppen och Europay International, vilka är juridiska personer som är tredje man.

29 Kommissionens andra skrivelse, som sändes till Société générale den 23 oktober 1992 efter bolagets svar av den 12 oktober 1992, preciserade visserligen syftet med begäran om upplysningar och betonade att detta föll inom ramen för "det förfarande som kommissionen inledde den 19 juli 1990, till följd av begäran om förnyelse av undantaget för Package Deal-avtalet framställd av Eurocheque ...", men fortsatte dels att hänvisa till förfarandet "IV/30.717-A-Eurocheque: Helsingforsavtalet", medan det förfarande som gällde Helsingforsavtalet avslutats med ett slutligt beslut av kommissionen, dels att åsyfta en överträdelse som bör tillskrivas Société générale, genom att nämna det klagomål som riktats mot detta. Beslutet i sig skulle inte vara tillräckligt för att klargöra läget i detta avseende.

30 Sökanden har även klagat på att kommissionen inte har fastställt något samband mellan de ställda frågorna och den påstådda överträdelsen. I detta avseende har sökanden hävdat att de fakta som kommissionen åberopar, så som de framgår av det klagomål som ingetts, nämligen uttagandet av en provision för en utländsk eurocheck överlämnad till Société générale av en enskild, inte har något samband med Helsingforsavtalet, vilket enligt själva ingressen inte rör annat än att köpmän i Frankrike tar emot eurocheckar som utställts på utländska finansinstitut.

31 Likaså har sökanden hävdat att de frågor som gäller Package Deal-avtalet varken har något samband med det beteende som läggs denne till last eller med undersökningens exakta syfte eftersom Package Deal-avtalet enligt sökanden enbart avser de eurocheckar som används inom banksektorn och, under vissa villkor, inom handelssektorn. Det framgår emellertid klart av undantagsbeslutet beträffande Package Deal-avtalet av den 10 december 1984, att öppnandet på försök av icke-banksektorn för eurocheckar endast gällde köpmän och inte enskilda.

32 Sökanden drar därav slutsatsen att denne hade rätt att inte svara på begäran om upplysningar med tanke på att den var tvetydig beträffande sitt exakta syfte, och att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras.

33 Kommissionen har hävdat att den begäran om upplysningar som sändes till Société générale den 12 september 1992 motsvarar de krav som uppställs i artikel 11.3 i förordning nr 17, så som den har tolkats i domstolens och förstainstansrättens rättspraxis.

34 Kommissionen anser, för det första, att den klart har angett den rättsliga grunden för sin begäran genom att precisera att skrivelsen utgjorde en formell begäran om upplysningar framställd enligt bestämmelserna i artikel 11 i förordning nr 17 och att den ämnade bedöma de berörda överenskommelsernas eller handlingarnas överensstämmelse med EEG: s konkurrensregler.

35 Kommissionen anser vidare att den, genom att (i sin skrivelse av den 12 september 1992) hänvisa till det beslut som gäller Helsingforsavtalet och till den princip om betalningsmottagarens fullständiga uppbörd av eurochecken som, enligt kommissionen, ingår i Package Deal-avtalet, klart har visat att begäran om upplysningar hade till syfte att efterforska om det fanns en överenskommelse beträffande uttagande av provision vid inkasserandet av utländska eurocheckar på kunders uppdrag, efter ett klagomål från mottagaren av betalning med en utländsk eurocheck, som av Société générale fakturerats för en provision.

36 Kommissionen har slutligen anmärkt att den rättsliga grunden för och syftet med begäran om upplysningar klart framgår vid en jämförelse av punkt 1—5 och 7—12 i det omtvistade beslutet.

Förstainstansrättens bedömning

37 Inledningsvis bör erinras om att kommissionen, enligt artikel 11.1 i förordning nr 17, är bemyndigad att rikta begäran om upplysningar till företag för att hos dessa samla in alla upplysningar som är nödvändiga under fullgörandet av de uppgifter som tilldelats den genom artikel 89 i fördraget och genom de bestämmelser som fastställts med tillämpning av artikel 87 i fördraget.

38 Det finns anledning att även erinra om att artikel 11 i förordning nr 17 underställer kommissionens utövande av rätten att begära upplysningar ett förfarande i två faser, av vilka den andra, vilken innebär att kommissionen fattar ett beslut som "preciserar vilka upplysningar som begärs", inte kan inledas om inte den första fasen, vilken kännetecknas av att en begäran om upplysningar sänds, har prövats utan att leda till något resultat (domstolens dom av den 26 juni 1980, National Panasonic mot kommissionen, 136/79, Rec. s. 2033, punkt 10).

39 Artikel 11 föreskriver likaså i punkt 3 att kommissionen i sin begäran om upplysningar skall ange "den rättsliga grunden och syftet med sin begäran".

40 Såsom domstolen har dömt på ett område jämförligt med det i artikel 11 i sin dom av den 21 september 1989 (Hoechst mot kommissionen, 46/87 och 227/88, Rec. s. 2859, punkt 29) om kommissionens undersökningsrätt enligt artikel 14 i förordning nr 17, utgör kommissionens skyldighet att ange den rättsliga grunden och

syftet med begäran om upplysningar ett grundläggande krav för att visa att det är försvarbart att begära upplysningarna från de berörda företagen, men också för att få dessa att inse sin samarbetsplikts räckvidd, samtidigt som de behåller sin rätt till försvar. Härav följer att kommissionen endast kan kräva upplysningar ägnade att låta den undersöka sådana förmodade överträdelser som motiverar att undersökningen genomförs och anges i begäran om upplysningar (domstolens dom av den 12 september 1991, SEP mot kommissionen, T-39/90, Rec. s. II-1497, punkt 25).

41 Följaktligen finns det i detta fall anledning att undersöka om kommissionen, då den mot sökanden utövat sin rätt att begära upplysningar, har handlat inom ramarna för fullgörandet av de uppgifter som åligger den enligt förordning nr 17 och om det förfarande i två faser som föreskrivs i artikel 11 i förordning nr 17 har följts.

42 Inledningsvis bör erinras om att kommissionen i sin skrivelse av den 12 september 1992, efter att ha pekat ut den enligt sin åsikt omotiverade åtskillnaden i behandling av en utländsk eurocheck utställd i Frankrike, beroende på om den överlämnats till en bank, till en köpman eller till en enskild person, såvitt avser den provision som uttas från betalningsmottagaren, gjorde gällande att de franska bankernas frånträde från Helsingforsavtalet år 1991 hade till följd att alla utländska eurocheckar utställda i Frankrike endast föll under Package Deal-avtalets system. Kommissionen begärde en förklaring av sökanden beträffande det fall där en fransk medborgare klagat hos kommissionen eftersom Société générale hade belastat henne med en provision som inte föreskrevs i Package Deal-avtalet vid den tidpunkt då en eurocheck utställd på en tysk bank överlämnades för inkassering, i syfte att "komplettera de upplysningar som den har fått av klaganden för att möjliggöra en bedömning av de berörda avtalens eller handlingarnas överensstämmelse med EEG: s konkurrensregler, med fullständig kunskap om fakta och i deras verkliga ekonomiska sammanhang".

43 Man bör erinra om att kommissionen, som en följd av sökandens vägran att följa begäran om upplysningar, i sin skrivelse av den 23 oktober 1992 preciserade att dess begäran låg "inom ramen för det förfarande som inletts av kommissionen den 19 juli 1990 som en följd av begäran om förnyelse av Package Deal-avtalet framställd av Eurocheque" och att de svar som begärdes hade syftet att ge kommissionen "en klar bild av den aktuella situationen, efter fränträdet från Helsingforsavtalet, vilket borde innebära ett slut på denna skillnad mellan tre kategorier av eurocheckar, vilken Ni fortsätter att åberopa".

44 Förstainstansrätten anser att kommissionen genom denna precisering, utan att ha ändrat syftet med sin ursprungliga begäran av den 12 september 1992, har förhindrat att mottagaren av begäran om upplysningar skulle känna sig tveksam på grund av att Package Deal-avtalet, vilket ingicks den 31 oktober 1981, liksom Helsingforsavtalet, vilket ingicks den 19 och den 20 maj 1983, hade upphört att gälla vid tiden för begäran.

45 Sålunda framgår det om man läser den ursprungliga skrivelsen av den 12 september 1992 tillsammans med skrivelsen av den 23 oktober 1992, att det endast är inom ramen för det administrativa anmälningsförfarandet och för begäran om undantag för Package Deal-avtalet som kommissionen, till förmån för ett klagomål som väckts vid den, har avsett att undersöka det faktiska och rättsliga läget och dess räckvidd vad beträffar ersättning för inkasseringen av en eurocheck som är utställd på en utländsk bank och av en enskild inlämnad för inkassering hos sökanden.

46 Likaså underströk kommissionen i det omtvistade beslutet av den 1 april 1993, vilket fattades efter det att Société générale vägrat att bidra med de begärda upplysningarna, vilket var syftet med begäran om upplysningar genom att ordagrant upprepa lydelsen i de ovannämnda breven och genom att nämna att den avsåg att komplettera sina upplysningar beträffande Société générales villkor för utländska eurocheckar, för att kunna bedöma om det av klaganden ifrågasatta beteendet och

de villkor som tillämpades eller tillämpas av Société générale vid inkasseringen av utländska eurocheckar står i överensstämmelse med gemenskapens konkurrensregler eller inte.

47 Förstainstansrätten anser följaktligen att kommissionen, då den handlade inom ramen för handläggningen av begäran om undantag för det nya Package Deal-avtalet, som ingicks den 5 juni 1987 och som anmäldes den 16 december 1987, rättsenligt kunde kräva av sökanden att denne försåg kommissionen med upplysningar beträffande dess behandling av de eurocheckar som utställts på en utländsk bank, såvitt avser den ersättning som den tog ut för inkasseringen, dels av betalningsmottagarna, vare sig de var enskilda eller köpmän, dels av den bank som utställarna av sådana checkar anlitade.

48 Det är emellertid ostridigt att kommissionen, såväl i sin skrivelse av den 12 september 1992 som i den av den 23 oktober 1992, klart ifrågasatt rättsenligheten, i förhållande till Package Deal-avtalet, av en differentierad ersättning för inkasseringen av en utländsk eurocheck utifrån den egenskap dess betalningsmottagare har.

49 Det är även ostridigt att kommissionen i meddelandet om anmärkningar, som sändes till Eurocheque International den 31 juli 1990 och som sökanden hänvisar till i punkt 10 i sin ansökan, lät förstå att undantaget för det nya Package Deal-avtalet skulle vara underkastat villkoret att en eurochecks betalningsmottagare skulle uppbära hela dess belopp vid inkasseringen.

50 Under sådana omständigheter anser förstainstansrätten att kommissionen, utan att bryta mot artikel 11 i förordning nr 17, kunde bestämma räckvidden av sina undersökningar på sådant sätt att den, genom de upplysningar som begärts, skulle få det

faktiska och rättsliga läget beträffande ersättning för inkassering av en utländsk eurocheck att framgå, vid behov i ljuset av den utveckling som kunnat kännetecknа den under inflytande av Helsingforsavtalet och dess upphävande.

51 Följaktligen anser förstainstansrätten att hänvisningarna såväl till Package Deal-avtalet, som ingåtts den 31 oktober 1981 och undantagits den 10 december 1984, som till Helsingforsavtalet, som ingåtts den 19 och den 20 maj 1983 och upphävts år 1991, endast skall anses som en påminnelse om det historiska sammanhang i vilket det nya Package Deal-avtalet kommer in och inte som om de avsåg att utpeka Helsingforsavtalet såsom själva målet för begäran om upplysningar.

52 Vidare anser förstainstansrätten att sökanden inte hade någon grund för att, så som denne gjorde i sitt svar av den 12 oktober 1992, dra fördel av att Package Deal-avtalet påstås inte vara tillämpligt på utländska eurocheckar som överlämnats till inkassering av enskilda som inte är utställare av eurocheckar, för att undandraga sig skyldigheten att svara på begäran om upplysningar av den 12 september 1992, eftersom prövningen av detta argument ankommer på kommissionen.

53 Det framgår av allt det föregående att sökanden inte har kunnat missta sig på den rättsliga grunden för och syftet med den begäran om upplysningar den fått, och att kommissionen, som handlade inom ramen för handläggningen av begäran om undantag för det nya Package Deal-avtalet, inte har överskridit gränserna för den behörighet som den har enligt artikel 11 i förordning nr 17, när den uppmanat sökanden att förse den med upplysningar av faktisk natur beträffande den ersättning sökanden tog ut för den inkasseringstjänst som den utförde, såväl för betalningsmottagarna som för den bank som utställarna av eurocheckar som ställts ut på en utländsk bank anlitade.

54 Följaktligen skall den grund som avser ett brott mot artikel 11 i förordning nr 17 ogillas.

Den grund som avser brott mot artikel 190 i fördraget

Sammanfattning av parternas argument

55 Den grund som avser brott mot artikel 190 i fördraget består av två delar, där den första avser en otillräcklig motivering och den andra en motsägelse i skälen.

56 I första hand har sökanden åberopat den allvarliga osäkerhet som, enligt denne, begäran om upplysningar är behäftad med, såsom den uttrycktes i de olika skrivelser som sändes till denne från kommissionen. Dessa skrivelser, vilka antingen i huvuddrag eller i sin helhet ingår i beslutsmotiveringen, utgör en integrerad del av beslutet och sålunda skulle själva beslutet vara behäftat med samma osäkerhet.

57 I andra hand anser sökanden att kommissionens påstående i punkt 12 i beslutet, enligt vilket de begärda upplysningarna är nödvändiga för kommissionen för att den skall kunna bedöma om de villkor som tillämpas av Société générale vid inkassering av utländska eurocheckar står i överensstämmelse med gemenskapernas konkurrensregler eller inte, motsägs av själva beslutet, då kommissionen, med hänvisning till det beslut som fattades den 25 mars 1992, drar slutsatsen att de villkor som de franska bankerna tillämpar på de berörda eurocheckarna är otillbörliga.

58 Sökanden har påpekat en annan motsägelse i det faktum att kommissionen nämner att den handlägger en process beträffande Package Deal-avtalet i syfte att pröva detta avtals överensstämmelse med artikel 85.1 och på samma gång i det omtvistade beslutet bekräftar att samtliga utländska eurocheckar som ställts ut i Frankrike borde falla enbart under Package Deal-avtalets system.

59 Kommissionen har i första hand hävdat att beslutets motivering är fullständig, eftersom den efter att ha erinrat om prejudikat för detta mål, det förevarande målets sammanhang och det enskilda fallet med klagomålet riktat mot Société générale, uttrycker sitt ställningstagande beträffande provision uttagen vid inkasserandet av utländska eurocheckar och erinrar om den skyldighet som åligger kommissionen att bedöma de villkor som tillämpas på utländska eurocheckar i förhållande till gemenskapens konkurrensregler.

60 Kommissionen anser vidare att det knappast är motsägelsefullt att dels fastställa att de villkor som tillämpades av de franska bankerna fram till maj månad 1991 var otillåtna, såsom kommissionen konstaterat i sitt beslut av den 25 mars 1992, dels att förhöra sig om de villkor som tillämpades efter det formella frånträdet från Helsingforsavtalet i maj 1991.

61 Likaså har kommissionen hävdat att det inte är motsägelsefullt att dels hävda att behandlingen av eurocheckar enbart skulle lyda under Package Deal-avtalets system, dels att anmäla ett meddelande om anmärkningar beträffande detta avtal. Meddelandet om anmärkningar som sändes till Eurocheque International avsåg i själva verket det nya Package Deal-avtalet som anmäldes till kommissionen år 1987, medan den hänvisning som görs i punkt 4 i det omtvistade beslutet avsåg det Package Deal-avtal som anmäldes år 1980 och som varit föremål för beslutet om undantag av den 10 december 1984.

Förstainstansrättens bedömning

62 Man bör erinra om att artikel 11.3 i förordning nr 17 i sig definierar de väsentliga delarna i en motivering av en begäran om upplysningar genom att föreskriva att i denna måste anges den rättsliga grunden för och syftet med begäran och de sanktioner som föreskrivs i artikel 15.1 b i det fall då oriktiga upplysningar lämnas, på samma sätt som domstolen dömt i sin dom National Panasonic mot kommissionen, som nämnts ovan, (punkt 25), beträffande artikel 14.3, som är en jämförlig bestämmelse beträffande undersökning.

63 I detta avseende är kommissionen varken skyldig att delge mottagaren av ett beslut om begäran om upplysningar all information som kommissionen har beträffande de förmodade överträdelserna, eller att vidta en strikt juridisk kvalifikation av dessa överträdelser, men den måste klart ange de förmodade överträdelser som den avser att pröva (se domen Hoechst mot kommissionen, som nämnts ovan, punkt 41).

64 I nu aktuellt fall konstaterar förstainstansrätten att kommissionen klart identifierade den rättsliga grunden och syftet med begäran om upplysningar genom att i sitt beslut nämna att de begärda upplysningarna var till för att den skulle kunna bedöma i vad mån de villkor som en fransk bank tillämpade på utländska eurocheckar utgjorde en överträdelse av gemenskapens konkurrensregler och att begäran om upplysningar föll inom ramen för begäran om undantag för det nya Package Deal-avtalet, vilket ingicks den 5 juni 1987 och anmäldes den 16 december 1987. Följaktligen innehåller beslutet de väsentliga beståndsdelar som krävs i artikel 11.3 i förordning nr 17.

65 Förstainstansrätten anser vidare, att i den mån som hänvisningen till Helsingforsavtalet måste anses vara enbart en påminnelse om det historiska sammanhang i vilket det nya Package Deal-avtalet kommer in och inte avser att utpeka Helsingforsavtalet såsom själva målet för begäran om upplysningar, är det med all rätt och utan att motsäga sig som kommissionen i punkt 4 i det omtvistade beslutet har kunnat åberopa beslutet om förbud kombinerat med böter, som den fattade den 25 mars 1992 beträffande Helsingforsavtalet, innan den erinrar om att den anser att en differentierad behandling av inkasseringstjänsten för utländska eurocheckar alltefter den egenskap deras betalningsmottagare har strider mot det Package Deal-avtal som ingicks 1980, och som kommissionen undantog den 10 december 1984.

66 Likaså anser förstainstansrätten att, i den mån kommissionen i sina skrivelser av den 12 september och den 23 oktober 1992, liksom i det omtvistade beslutet, har ifrågasatt om det är berättigat att ha en differentierad behandling av inkasseringstjänsten för eurocheckar beträffande Package Deal-avtalet som ingicks år 1980 och undantogs år 1984, det är med all rätt och utan att motsäga sig som kommissionen

inom ramen för handläggningen av begäran om undantag för det nya Package Deal-avtalet och i ljuset av upphävandet av Helsingforsavtalet har kunnat kräva att sökanden förser kommissionen med upplysningar beträffande den behandling som sökanden endast ger de eurocheckar som ställts ut på en utländsk bank såvitt avser den ersättning som den tar ut för den utförda inkasseringstjänsten, dels av betalningsmottagarna, vare sig dessa är enskilda eller köpmän, dels av den bank som utställarna av sådana checkar anlitar.

67 Det följer härav att det inte finns något stöd för den grund som avser en överträdelse av artikel 190 i fördraget.

Den grund som avser brott mot rätten till försvar

Sammanfattning av parternas argument

68 Sökanden erinrar först om att kravet på en klar, noggrann och oföränderlig identifiering av den rättsliga grunden för och syftet med undersökningen är grundläggande för rätten till försvar. I detta fall var emellertid sökanden varken i stånd att förstå räckvidden av sin samarbetsplikt eller av de ställda frågorna.

69 Sökanden anklagar vidare kommissionen för att ha överskridit sina befogenheter i strid med artikel 189 i fördraget, med artikel 11 i förordning nr 17 och med allmänna förfarandeprinciper, i den mån den genom de ställda frågorna har uppmanat Société générale att medge att bolaget inom ramen för Helsingforsavtalet utövade en differentiering som påstods vara otillåten i behandlingen av mottagarna av

betalningen genom eurocheckar trasserade på en utländsk bank. Helsingforsavtalet hade emellertid varit föremål för ett beslut från kommissionens sida, mot vilket CB-gruppen, där Société générale är medlem, hade inlett ett talan, som var anhängig via förstainstansrätten vid den tidpunkt då begäran om upplysningar ställdes till Société générale.

70 Kommissionen anser att sökanden av begäran om upplysningar borde ha förstått att kommissionen, inom ramen för den handläggning som gällde anmälningen av det nya Package Deal-avtalet, hade tagit emot ett klagomål som riktade sig mot Société générale och att det enskilda fallet Société générale ingick i det allmänna förfarande som avsåg Package Deal-avtalet. Sålunda skulle sökanden ha varit fullt i stånd att bedöma sin samarbetsplikt i förhållande till de fakta som kommit till dennes kännedom.

Förstainstansrättens bedömning

71 Man bör inledningsvis erinra om, att under det förberedande förfarandet har enligt förordning nr 17 det företag som är föremål för undersökningen uttryckligen endast vissa specifika garantier. För det första kan ett beslut som kräver att upplysningar lämnas inte fattas förrän efter det att en preliminär begäran visat sig resultatlös. För det andra kan ett beslut varigenom det slutliga beloppet av en bot eller ett vite fastställs, i det fall då företaget inte inkommer med de upplysningar som krävs enligt beslutet, inte fattas förrän efter det att företaget i fråga fått möjlighet att göra sina synpunkter hörda (domstolens dom av den 18 oktober 1989, Orkem mot kommissionen, 374/89, Rec. s. 3283, punkt 26).

72 Enligt förordning nr 17 har däremot inte det företag som utsätts för en undersökningsåtgärd någon rätt att undandra sig verkställighet av denna åtgärd med motiveringen att resultatet av undersökningen skulle kunna ge bevis på att det begått en överträdelse av konkurrensreglerna. Enligt förordningen är däremot företaget skyldigt att aktivt samarbeta, vilken innebär att det skall ställa alla upplysningar som gäller undersökningens ändamål till kommissionens förfogande.

73 Respekten för rätten till försvar, som domstolen har ansett vara en grundläggande princip inom gemenskapsrätten, kräver emellertid att vissa av dessa rättigheter skall respekteras redan på det förberedande undersökningsstadiet. Även om rätten till försvar skall iakttas under förfaranden som kan leda till sanktioner, är det viktigt att undvika att dessa rättigheter ohjälpligt sätts på spel inom ramen för det förfarande med förberedande undersökningar som kan vara avgörande för om ett företags beteende anses olagligt, såsom domstolen har konstaterat i sina domar Hoechst mot kommissionen, som nämnts ovan, (punkt 15) och Orkem mot kommissionen (som nämnts ovan, punkt 33).

74 Om det är för att uppnå den åsyftade effekten av artikel 11.2 och 11.5 i förordning nr 17, har kommissionen följaktligen rätt att ålägga företaget att bidra med alla nödvändiga upplysningar, även om dessa, gentemot detta eller ett annat företag, kan användas till att fastställa att ett konkurrensbegränsande beteende förekommit, men den får likväl inte genom en begäran om upplysningar undergräva den rätt till försvar som tillerkänts företaget och ålägga det skyldighet att lämna svar genom vilka det skulle ha letts till att erkänna den överträdelse som kommissionen skulle ha fastställt bevis för (se domstolens dom Orkem mot kommissionen, som nämnts ovan, punkterna 34 och 35, och av den 18 oktober 1989, Solvay mot kommissionen, 27/88, Rec. s. 3355.

75 Förstainstansrätten anser i detta fall att rätten till försvar inte har kränkts vad gäller sökanden. Även om svaren på de av kommissionen ställda frågorna för Société générales del i själva verket kunde innebära en tolkning av Package Deal-avtalet, såsom sökandens ombud hävdade vid sammanträdet, kvarstår icke desto mindre att de begärda svaren är av rent faktiskt slag och inte kan betraktas som sådana att de skulle kunna tvinga sökanden att erkänna att en överträdelse av konkurrensreglerna skett.

76 Det välgrundade i detta påstående bekräftas av de svar som Société générale lämnat på det frågeformulär som bilagts begäran om upplysningar eftersom dessa enbart omfattar faktiska element och inte någon självanklagelse.

77 Man bör likaså, vad beträffar de frågor som gäller Helsingforsavtalet, erinra om att kommissionens beslut av den 25 mars 1992, varigenom förklarades att Helsingforsavtalet innebar en överträdelse av artikel 85.1 i fördraget och som avslog begäran om undantag enligt artikel 85.3, var föremål för ett tvistemål inför förstainstansrätten vid tidpunkten för begäran om upplysningar. Denna omständighet räcker emellertid inte för att beröva kommissionen rätten att samla upplysningar som har samband med Helsingforsavtalet, av det enda skälet att de begärda upplysningarna skulle kunna förse kommissionen med upplysningar om situationens utveckling vad beträffar ersättning för tjänsten att inkassera utländska eurocheckar under inflytande av och efter frånträdet från Helsingforsavtalet. I själva verket kan kommissionen inte vara fråntagen sina undersökningsbefogenheter beträffande händelser som inträffar efter dem som stadfästs i ett beslut, även om dessa händelser är identiska med dem som ingår i beslutet.

78 I vilket fall som helst är det inom ramen för överklagandena T-39/92 och T-40/92, vilka riktade sig mot beslutet av den 25 mars 1992, som det skulle tillkommit förstainstansrätten att vid behov bortse från fakta som insamlats på otillåtet sätt av kommissionen.

79 Följaktligen skall den grund som avser brott mot rätten till försvar ogillas.

Yrkandena om skadestånd

Sammanfattning av parternas argument

80 Sökanden har hävdat att kommissionen genom att bryta mot artikel 11 i förordning nr 17, mot artikel 190 i fördraget och mot rätten till försvar vad beträffar sökanden, på ett uppenbart och allvarligt sätt har överträtt gränserna för sina befogenheter och begått ett fel av sådan art att den är utomobligatoriskt skadeståndsansvarig.

81 Kommissionen har bestritt att den har brutit mot gemenskapsrättsliga principer och regler på ett sådant sätt att det medför att det omtvistade beslutet skall ogiltigförklaras och följaktligen att den på något sätt är utomobligatoriskt ansvarig. Kommissionen har tillagt att den inte skulle vara ansvarig ens i det fall beslutet skulle ogiltigförklaras, om inte brottet begåtts mot en högre rättsregel, vilken skyddar enskilda, eller bestod i en uppenbar och allvarlig okunnighet om gränserna för dess befogenheter (förstainstansrättens dom av den 27 juni 1991, Stahlwerke Peine-Salzgitter mot kommissionen, T-120/89, Rec. s. II-279, punkt 74).

Förstainstansrättens bedömning

82 I detta fall konstaterar förstainstansrätten att det följer av det föregående att den omtvistade rättsakten inte är rättsstridig. Under dessa förhållanden kan inget fel av sådan natur att gemenskapen blir ansvarig göras gällande mot kommissionen och yrkandet om skadestånd skall ogillas (domstolens dom av den 18 april 1991, Assurances du Crédit mot rådet och kommissionen, C-63/89, Rec. s. I-1799, punkt 28).

83 Det följer av allt det föregående att talan skall ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

84 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part åläggas att ersätta rättegångskostnaderna, om så har yrkats. Eftersom sökanden har tappat i sina grunder skall han förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna i överensstämmelse med kommissionens yrkanden.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (fjärde avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

Lenaerts Schintgen García-Valdecasas

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 8 mars 1995.

H. Jung
Justitiesekreterare

K. Lenaerts
Ordförande