DOMSTOLENS DOM
21. september 1989 *

I de forenede sager 46/87 og 227/88,

Hoechst AG, et selskab efter tysk ret med hjemsted i Frankfurt am Main, ved advokat Hans Hellmann, Köln, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Loesch, 8, rue Zithe,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent i Kommissionen Norbert Koch, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-centret,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af følgende beslutninger truffet af Kommissionen i sagerne IV/31.865 — PVC og IV/31.866 — polyætylen:

— beslutning af 15. januar 1987 [K(87)19/5] om en kontrolundersøgelse i henhold til artikel 14, stk. 3, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962 (EFT 1959-1962, s. 81),

— beslutning af 3. februar 1987 [K(87)248] om pålæggelse af tvangsbøder i medfør af artikel 16 i forordning nr. 17,

— beslutning af 26. maj 1988 [K(88)928] om fastsættelse af tvangsbødens endelige størrelse, jfr. artikel 16 i forordning nr. 17,

* Processprog: tysk.

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene T. Koopmans, R. Joliet, T. F. O'Higgins og F. Grévisse, dommerne Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco og M. Zuleeg,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 8. december 1988,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. februar 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævninger, indgivet til Domstolens Justitskontor henholdsvis den 16. februar 1987 og den 5. august 1988, har selskabet Hoechst AG i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt to sager med påstand om annullation af tre beslutninger, som Kommissionen har truffet i sagerne IV/31.865 — PVC og IV/31.866 — polyætylen på grundlag af Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962 [første forordning om anvendelse af bestemmelserne i Traktatens artikler 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81)]. Den første sag angår beslutningen af 15. januar 1987 [K(87)19/5] om en kontrolundersøgelse i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17 og beslutningen af 3. februar 1987 [K(87)248] om pålæggelse af tvangsbøder i medfør af artikel 16 i forordning nr. 17. Den anden sag angår beslutningen af 26. maj 1988 [K(88)928] om fastsættelse af tvangsbødens endelige størrelse, jfr. artikel 16 i forordning nr. 17.

2 Efter at den var kommet i besiddelse af oplysninger, som gav den grundlag for at antage, at der var indgået aftaler eller bestod en samordnet praksis mellem en

række producenter og leverandører af PVC og polyætylen i Fællesskabet, hvorved der var sket en fastsættelse af priser og leveringskvoter for disse produkter, besluttede Kommissionen at gennemføre kontrolundersøgelser hos flere virksomheder, herunder hos sagsøgeren, og den traf med henblik herpå den anfægtede beslutning af 15. januar 1987 (herefter benævnt »kontrolundersøgelsesbeslutningen«).

3 Den 20., 22. og 23. januar 1987 forsøgte Kommissionen at gennemføre den nævnte kontrolundersøgelse, men sagsøgeren nægtede at underkaste sig denne med den begrundelse, at der var tale om en retsstridig ransagning. Sagsøgeren fastholdt denne opfattelse i sit svar på et telex fra Kommissionen, hvori denne forlangte, at sagsøgeren underkastede sig kontrolundersøgelsen, idet sagsøgeren ellers ville blive pålagt tvangsbøder på 1 000 ECU pr. dag. Kommissionen traf herefter den anfægtede beslutning af 3. februar 1987, hvorved den pålagde sagsøgeren de nævnte tvangsbøder (herefter benævnt »tvangsbødebeslutningen«).

4 Den 12. februar 1987 afsagde Amtsgericht Frankfurt am Main kendelse om, at en begæring om en ransagningskendelse fra Bundeskartellamt, der i medfør af forordning nr. 17 var blevet anmodet om at bistå Kommissionen, ikke kunne tages til følge, idet retten begrundede dette med, at der ikke var blevet fremlagt nogen oplysninger, som kunne støtte formodningen om, at der var indgået aftaler eller bestod en samordnet praksis.

5 Ved kendelse af 26. marts 1987 traf Domstolens præsident bestemmelse om, at en begæring fra sagsøgeren om udsættelse med gennemførelsen af kontrolundersøgelsesbeslutningen og tvangsbødebeslutningen ikke kunne tages til følge.

6 Den 31. marts 1987 afsagde Amtsgericht Frankfurt am Main efter begæring fra Bundeskartellamt en ransagningskendelse, hvorved Kommissionen blev givet bemyndigelse til at gennemføre kontrolundersøgelsen. Kommissionen gennemførte denne den 2. og 3. april 1987.

7 Efter at have givet sagsøgeren lejlighed til at udtale sig om spørgsmålet og efter høring af Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål fastsatte

Kommissionen ved den anfægtede beslutning af 26. maj 1988 (herefter benævnt »bødefastsættelsesbeslutningen«) tvangsbødens endelige størrelse til 55 000 ECU, dvs. 1 000 ECU pr. dag fra den 6. februar til og med den 1. april 1987.

8 Vedrørende tvistens forhistorie, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Kontrolundersøgelsesbeslutningen

9 Sagsøgeren har til støtte for sin påstand om annullation af kontrolundersøgelsesbeslutningen fremsat tre anbringender, hvorved det gøres gældende, at Kommissionen har overskredet sine beføjelser til at gennemføre kontrolundersøgelser, at beslutningen ikke er tilstrækkeligt begrundet, og at den fulgte procedure er behæftet med fejl.

a) *Kommissionens beføjelser til at gennemføre kontrolundersøgelser*

10 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning er retsstridig, for så vidt den bemyndiger ansatte i Kommissionen til at gennemføre, hvad sagsøgeren betegner som en ransagning, idet noget sådant ikke er hjemlet i artikel 14 i forordning nr. 17 og krænker grundrettigheder, som består i henhold til fællesskabsretten. Sagsøgeren gør endvidere gældende, at såfremt den nævnte bestemmelse må fortolkes således, at den indeholder hjemmel for Kommissionen til at gennemføre ransagninger, er den retsstridig som stridende mod grundrettigheder, der tilsiger, at en ransagning kun kan finde sted efter en forudgående retskendelse.

11 Kommissionen har gjort gældende, at dens kompetence i henhold til artikel 14 i forordning nr. 17 omfatter en beføjelse til at gennemføre skridt, der efter visse medlemsstaters retsordener henhører under begrebet ransagning. De krav med hensyn til retsbeskyttelse — som Kommissionen principielt ikke bestrider gælder — der udspringer af grundrettighederne, er opfyldt, for så vidt adressater for beslutninger om kontrolundersøgelser har mulighed for, dels at anlægge sag ved Domstolen til prøvelse af en sådan beslutning, dels at fremsætte begæring om en udsættelse af gennemførelsen af beslutningen, hvorved Domstolen straks kan efter-

prøve spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende kontrolundersøgelse må anses for vilkårlig. En sådan efterprøvelse må sidestilles med en forudgående retskendelse.

12 Inden undersøgelsen af arten og rækkevidden af Kommissionens beføjelser i henhold til artikel 14 i forordning nr. 17 bemærkes om det af parterne anførte, at der ikke kan lægges en fortolkning af den nævnte bestemmelse til grund, hvorefter bestemmelsen tillægges retsvirkninger, som strider mod fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, herunder grundrettighederne.

13 Ifølge Domstolens faste praksis indgår grundrettighederne i de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte i overensstemmelse med medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og de internationale aftaler, som medlemsstaterne har indgået eller tiltrådt (jfr. navnlig dom af 14. maj 1974, Nold, 4/73, Sml. s. 491). Den europæiske konvention af 4. november 1950 til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter benævnt »den europæiske menneskerettighedskonvention«) må herved tillægges særlig betydning (jfr. navnlig dom af 15. maj 1986, Johnston, 222/84, Sml. s. 1651).

14 Ved fortolkningen af artikel 14 i forordning nr. 17 må der navnlig lægges vægt på hensynet til en overholdelse af kontradiktionsprincippet, hvis grundlæggende karakter mange gange er blevet fremhævet i Domstolens praksis (jfr. navnlig dom af 9. november 1983, Michelin, 322/81, Sml. s. 3461, præmis 7).

15 Det bemærkes, at Domstolen i den nævnte dom udtalte, at kontradiktionsprincippet skal overholdes under administrative procedurer, der kan føre til en pålæggelse af sanktioner, men retten til kontradiktion må heller ikke undergraves på uoprettelig måde under procedurer, hvorved der foretages en indledende undersøgelse, herunder i form af kontrolundersøgelser, som kan være afgørende for tilvejebringelse af bevismateriale, der godtgør, at virksomheder har handlet retsstridigt på en sådan måde, at de ifalder ansvar.

16 Selv om visse rettigheder i henhold til kontradiktionsprincippet således kun gælder i forbindelse med kontradiktoriske procedurer, der gennemføres efter en meddelelse af klagepunkter, skal andre rettigheder, f. eks. retten til at lade sig bistå af en juridisk sagkyndig og retten til at bevare den fortrolige karakter af en korrespondance mellem advokat og klient (som Domstolen anerkendte i dommen af 18. maj 1982, AM & S, 155/79, Sml. s. 1575), indrømmes allerede under en indledende undersøgelse.

17 Sagsøgeren har endvidere påberåbt sig den ret, der følger af grundrettigheden boligens ukrænkelighed. Det bemærkes herom, at det nævnte princip, for så vidt angår fysiske personers private bopæl, som en grundsætning, der er fælles for medlemsstaternes retsordener, er et led i Fællesskabets retsorden, men at forholdet er et andet, for så vidt angår virksomheder, da medlemsstaternes retsordener udviser ganske betydelige forskelle med hensyn til spørgsmålet om arten og omfanget af beskyttelse, hvad angår offentlige myndigheders beføjelser til at få adgang til forretningslokaler.

18 Det bemærkes herved, at sagsøgerens opfattelse ikke kan støttes på artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, hvis stk. 1 indeholder bestemmelse om, at »enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance«. Formålet med denne bestemmelse er at værne om menneskets personlige frihed, og forretningslokaler kan derfor ikke antages at være omfattet af bestemmelsens retsvirkninger, hvorved bemærkes, at andet heller ikke fremgår af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis på dette område.

19 Det gælder dog i henhold til retsordenerne i samtlige medlemsstater, at offentlige myndigheders indgriben i forhold af privat karakter, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer, skal være hjemlet og begrundet af årsager, der er fastlagt ved lov, og medlemsstaternes retsordener indeholder på dette grundlag — om end forskellige — ordninger om beskyttelse mod vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb. Kravet om en sådan beskyttelse må anses som udtryk for en fællesskabsretlig grundsætning. Det bemærkes herved, at Domstolen har fastslået, at dens prøvelsesret indebærer en kompetence til at gribe ind over for eventuelt umådeholdne kontrolundersøgelser fra Kommissionens side, for så vidt angår EKSF-Traktaten (dom af 14. december 1962, San Michele m. fl., 5-11 og 13-15/62, Sml. 1954-1964, s. 357).

20 Det er på grundlag af disse generelle principper, at undersøgelsen vedrørende arten og rækkevidden af Kommissionens kontrolbeføjelser efter artikel 14 i forordning nr. 17 må ske.

21 I henhold til artikel 14, stk. 1, kan Kommissionen foretage alle nødvendige kontrolundersøgelser hos virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, og bestemmelsen foreskriver følgende herom: »I dette øjemed har Kommissionens befuldmægtigede repræsentanter følgende beføjelser:

a) at kontrollere bøger og andre forretningspapirer;

b) at tage afskrifter eller ekstraudskrifter af bøger og forretningspapirer;

c) at kræve mundtlige forklaringer på stedet;

d) at få adgang til virksomhedernes samtlige lokaler, grunde og transportmidler.«

22 I henhold til artikel 14, stk. 2 og 3, kan der gennemføres kontrolundersøgelser på grundlag af fremlæggelse af en skriftlig fuldmagt eller på grundlag af en beslutning om, at den pågældende virksomhed har pligt til at underkaste sig undersøgelsen. Som Domstolen allerede har fastslået, har Kommissionen valget mellem disse to fremgangsmåder, alt efter de nærmere omstændigheder i sagen (dom af 26. juni 1980, National Panasonic, 136/79, Sml. s. 2033). Såvel en skriftlig fuldmagt som en beslutning skal angive kontrolundersøgelsens genstand og formål. Uanset hvilken procedure der følges, har Kommissionen pligt til forinden at underrette den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område undersøgelsen skal gennemføres, ligesom denne myndighed i henhold til artikel 14, stk. 4, skal høres, inden der træffes en beslutning om en kontrolundersøgelse.

23 I henhold til artikel 14, stk. 5, kan Kommissionens repræsentanter ved udførelsen af deres opgaver bistås af repræsentanter for den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område kontrolundersøgelsen skal gennemføres. En sådan bistand gives, såfremt denne myndighed eller Kommissionen anmoder om det.

24 Endelig indeholder artikel 14, stk. 6, bestemmelse om, at de nationale myndigheders bistand er nødvendig, såfremt den pågældende virksomhed modsætter sig kontrolundersøgelsen.

25 Som Domstolen har fastslået i den tidligere nævnte dom af 26. juni 1980 (præmis 20), fremgår det af syvende og ottende betragtning til forordning nr. 17, at formålet med de beføjelser, der i forordningens artikel 14 er tillagt Kommissionen, er at give denne mulighed for at at løse den opgave, der påhviler den efter EØF-Traktaten til at påse, at konkurrencereglerne inden for fællesmarkedet overholdes. Som det fremgår af fjerde afsnit i præamblen til Traktaten, af artikel 3, litra f), og af artiklerne 85 og 86, er formålet med konkurrencereglerne at forhindre, at konkurrencen fordrejes til skade for almenheden, de enkelte virksomheder og forbrugerne. Udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt Kommissionen ved forordning nr. 17, bidrager til at opretholde den konkurrenceordning, der er tilsigtet i Traktaten, og som virksomhederne ubetinget er forpligtet til at overholde. Det hedder i ottende betragtning til forordningen, at Kommissionen med henblik herpå i hele fællesmarkedet må have beføjelse til at kræve de oplysninger og foretage de kontrolundersøgelser, »som er nødvendige« for at afsløre overtrædelser af Traktatens artikler 85 og 86.

26 Det fremgår af såvel formålet med forordning nr. 17 som af opregningen i forordningens artikel 14 af de beføjelser, som Kommissionens repræsentanter har, at kontrolundersøgelser kan være meget omfattende. Det er i denne forbindelse af særlig betydning, at Kommissionen har krav på at få adgang til virksomhedernes samtlige lokaler, grunde og transportmidler, idet Kommissionen herved sættes i stand til at indsamle bevismateriale, der godtgør, at der er sket overtrædelser af konkurrencereglerne, dér, hvor et sådant materiale normalt befinder sig, dvs. i den pågældende virksomheds forretningslokaler.

27 Denne beføjelse til at få adgang ville ikke tjene noget formål, såfremt Kommissionens repræsentanter kun kunne kræve fremlæggelse af dokumenter eller anden form for skriftligt materiale, som de forinden klart har kunnet identificere. Tværtimod må den nævnte beføjelse omfatte en ret til at efterspore oplysninger, der endnu ikke er kendte eller fuldt ud identificeret. Uden en sådan ret ville det være umuligt for Kommissionen at indsamle alle de til undersøgelsen nødvendige oplysninger, for så vidt den pågældende virksomhed afslår at samarbejde eller endog forsøger at lægge hindringer i vejen for undersøgelsen.

28 Kommissionen er således ved artikel 14 i forordning nr. 17 blevet tillagt vide beføjelser til at foranstalte undersøgelser, men udøvelsen af disse beføjelser er underlagt vilkår, som beskytter de pågældende virksomheders rettigheder.

29 Der henvises herved for det første til Kommissionens pligt til at angive kontrolundersøgelsens genstand og formål. Denne forpligtelse er et grundlæggende krav, som ikke alene har til formål at klarlægge, hvorfor det påtænkte indgreb inden for den pågældende virksomhed er berettiget, men også at skabe et grundlag for, at virksomheden bliver bekendt med omfanget af dens samarbejdspligt, samtidig med at dens ret til kontradiktion bevares.

30 Det bemærkes endvidere, at de vilkår, der gælder for udøvelsen af Kommissionens kontrolbeføjelser, afhænger af den procedure, som Kommissionen har valgt, af den pågældende virksomheds optræden og af arten af de nationale myndigheders medvirken.

31 Artikel 14 i forordning nr. 17 angår i første række kontrolundersøgelser, som gennemføres i samarbejde med den pågældende virksomhed, enten på frivillig basis på grundlag af en skriftlig fuldmagt, eller på grundlag af en forpligtelse i henhold til en beslutning om en kontrolundersøgelse. I sidstnævnte tilfælde, dvs. tilfælde som det her omhandlede, har Kommissionens repræsentanter blandt andet krav på at få fremlagt de dokumenter, de anmoder om, at få adgang til de lokaler, som de angiver, og at få forevist indholdet af inventar i virksomheden, som de ønsker at få kendskab til. De kan derimod ikke tiltvinge sig adgang til lokaler eller møbler eller tvinge virksomhedens personale til at give dem en sådan adgang, ligesom de ikke kan gennemsøge virksomheden uden tilladelse fra dennes ansvarlige ledelse.

32 Forholdet er et ganske andet, såfremt den pågældende virksomhed modsætter sig Kommissionens kontrolundersøgelse. I så fald gælder det, jfr. artikel 14, stk. 6, at Kommissionens repræsentanter, uden at virksomheden samarbejder, kan eftersøge de oplysninger, der er nødvendige for undersøgelsen, med bistand fra de nationale myndigheder, som har pligt til at bistå dem i det omfang, det er nødvendigt for udførelsen af deres opgaver. En sådan bistand er kun obligatorisk, såfremt virk-

somheden meddeler, at den modsætter sig kontrolundersøgelsen, men der kan også anmodes om bistand med henblik på at tage højde for et eventuelt manglende samarbejde fra virksomhedens side.

33 Det fremgår af artikel 14, stk. 6, at det er den enkelte medlemsstat, der fastsætter de vilkår, på hvilke de nationale myndigheder bistår Kommissionens repræsentanter. Medlemsstaterne har herved pligt til at sikre en effektiv gennemførelse af Kommissionens undersøgelse under overholdelse af de tidligere nævnte generelle principper. Med denne begrænsning gælder det således, at de nærmere procedureregler, der kan beskytte virksomhedernes rettigheder, fastlægges i national ret.

34 Når Kommissionen derfor under den forudsætning, at dette sker uden samarbejde fra den pågældende virksomheds side, med bistand fra de nationale myndigheder vil gennemføre en kontrolundersøgelse, har den pligt til at handle i overensstemmelse med de proceduremæssige retssikkerhedsgarantier, som gælder i henhold til national ret.

35 Kommissionen skal drage omsorg for, at den i henhold til national ret kompetente myndighed råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for at kunne foretage den efterprøvelse, som henhører under denne myndighed. Det bemærkes herved, at myndigheden — uanset om der er tale om en retsinstans — ikke i denne forbindelse kan sætte sit eget skøn med hensyn til, om den pågældende kontrolundersøgelse er nødvendig, i stedet for Kommissionens, idet det kun er Domstolen, der har kompetence til at efterprøve lovligheden af Kommissionens faktiske og retlige vurdering. Den nationale myndighed har derimod kompetence til efter at have sikret sig, at beslutningen om den pågældende kontrolundersøgelse er autentisk, at efterprøve spørgsmålet om, hvorvidt de påtænkte indgreb er vilkårlige eller står i et misforhold til formålet med kontrolundersøgelsen, og til at påse, at reglerne i henhold til national ret overholdes ved gennemførelsen af de pågældende indgreb.

36 Det må herefter lægges til grund, at de foranstaltninger, som Kommissionens repræsentanter ved den anfægtede kontrolundersøgelsesbeslutning blev givet bemyndigelse til at gennemføre, ikke gik ud over de beføjelser, som Kommissionens repræsentanter har i henhold til artikel 14 i forordning nr. 17. Artikel 1 i beslutningen indeholdt kun bestemmelse om, at sagsøgeren havde pligt til »at give Kommissionens befuldmægtigede repræsentanter adgang til selskabets lokaler inden for normal forretningstid, til gennemsyn at fremlægge de forretningspapirer, som Kommissionens repræsentanter kræver, og at lade disse tage kopier heraf, samt på

opfordring fra Kommissionens repræsentanter ufortøvet at afgive forklaring over for disse om spørgsmål omfattet af undersøgelsens genstand«.

37 Kommissionen har under retsforhandlingerne for Domstolen gjort gældende, at dens repræsentanter har hjemmel til i forbindelse med kontrolundersøgelser at gennemføre ransagninger, uden at dette sker i samarbejde med de nationale myndigheder, og uden at de proceduremæssige retssikkerhedsgarantier i henhold til national ret overholdes. Denne fejlagtige fortolkning af artikel 14 i forordning nr. 17 kan imidlertid ikke medføre, at beslutninger truffet på grundlag af denne bestemmelse er retsstridige.

38 Anbringendet om, at der er sket en overskridelse af Kommissionens beføjelser til at gennemføre kontrolundersøgelser, kan herefter ikke lægges til grund.

b) *Begrundelsen*

39 Sagsøgeren har gjort gældende, at kontrolundersøgelsesbeslutningen strider mod Traktatens artikel 190 og artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17, idet sagsøgeren anfører, at beslutningen ikke er klart formuleret, navnlig hvad angår kontrolundersøgelsens genstand og formål.

40 Det bemærkes herom, at Domstolen allerede i den tidligere nævnte dom af 26. juni 1980 (National Panasonic, præmis 25) har fastslået, at det i artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17 er angivet, hvad der i hovedtræk skal være indeholdt i begrundelsen til en beslutning om en kontrolundersøgelse, idet det nærmere hedder: »I beslutningen angives kontrolundersøgelsens genstand og formål, fastsættes tidspunktet for dens begyndelse og gives oplysning om de i artikel 15, stk. 1, litra c), og artikel 16, stk. 1, litra d), fastsatte sanktioner samt om adgangen til at indbringe klage over beslutningen for Domstolen«.

41 Som anført ovenfor, er kravet om, at Kommissionen skal angive kontrolundersøgelsens genstand og formål, udtryk for en grundlæggende retssikkerhedsgaranti, der er et led i den pågældende virksomheds rettigheder i henhold til kontradiktionsprincippet. Følgelig kan kravene med hensyn til rækkevidden af forpligtelsen til at begrunde beslutninger om kontrolundersøgelser ikke svækkes ud fra overvejelser vedrørende undersøgelsens gennemslagskraft. Det bemærkes herved, at selv om Kommissionen ikke er forpligtet til at give adressaten for en beslutning om en kontrolundersøgelse meddelelse om samtlige de oplysninger om de formodede

overtrædelser, som den råder over, eller til at angive en nøjagtig retlig kvalificering af disse overtrædelser, har Kommissionen dog pligt til klart at angive, hvilke formodninger dens påtænkte undersøgelse angår.

42 Begrundelsen til den anfægtede kontrolundersøgelsesbeslutning er affattet meget generelt og kunne med fordel have været mere nøjagtig, hvilket Kommissionen kan bebrejdes, men den indeholder dog en angivelse af de afgørende forhold, som kræves i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17. Beslutningen indeholder navnlig oplysning om omstændigheder, på grundlag af hvilke det måtte antages, at der mellem producenter og leverandører af PVC og polyætylen (herunder, men ikke udelukkende, LdPE) i EF blev anvendt aftaler eller bestod en samordnet praksis vedrørende målsalgspriser og leveringskvoter for disse produkter. Det anførtes, at den nævnte samordning ville kunne være udtryk for en alvorlig overtrædelse af Traktatens artikel 85, stk. 1. I henhold til beslutningens artikel 1 var sagsøgeren »forpligtet til at underkaste sig en kontrolundersøgelse vedrørende selskabets formodede deltagelse« i den pågældende samordning og dermed til at give Kommissionens repræsentanter adgang til selskabets lokaler og til gennemsyn at fremlægge forretningspapirer »omfattet af undersøgelsens genstand« eller tillade kopier taget af disse.

43 Anbringendet om en utilstrækkelig begrundelse kan herefter ikke lægges til grund.

c) *Den procedure, på grundlag af hvilken kontrolundersøgelsesbeslutningen blev truffet*

44 Det er ubestridt, at den anfægtede kontrolundersøgelsesbeslutning blev truffet efter den såkaldte bemyndigelsesprocedure, der er fastlagt ved Kommissionens beslutning af 5. november 1980, som giver det medlem af Kommissionen, under hvem konkurrenceanliggender henhører, beføjelse til i medfør af artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17 på Kommissionens vegne og på dennes ansvar at pålægge en virksomhed at underkaste sig en kontrolundersøgelse. I dommen af 23. september 1986 (AKZO Chemie/Kommissionen, 5/85, Sml. s. 2585) har Domstolen allerede udtalt, at delegationsbeslutningen ikke strider mod kollegialitetsprincippet i fusionstraktatens artikel 17.

45 Sagsøgeren har dog gjort gældende, at Domstolen på ny bør undersøge spørgsmålet om lovligheden af den nævnte procedure, som sagsøgeren finder strider mod princippet »nulla poena sine lege«. Sagsøgeren anfører herved, at Kommissionen

ved en rent intern administrativ forholdsregel har gennemført en ændring med hensyn til de omstændigheder, der kan medføre pålæggelse af en bøde i henhold til artikel 15 i forordning nr. 17, idet dette efter beslutningen af 5. november 1985 nu kan ske, såfremt en virksomhed nægter at underkaste sig en kontrolundersøgelse, som et enkelt medlem af Kommissionen har truffet beslutning om, hvorimod det tidligere gjaldt, at en sådan beslutning blev truffet af Kommissionen som kollegialt organ.

46 Det bemærkes herom, at betingelserne for at pålægge en bøde i henhold til artikel 15 i forordning nr. 17 ikke kan ændres ved en beslutning truffet af Kommissionen, men at delegationsbeslutningen hverken har til formål eller til følge at indføre en sådan ændring. For så vidt bemyndigelsesordningen vedrørende beslutninger om kontrolundersøgelser ikke strider mod kollegialitetsprincippet, må beslutninger truffet i medfør af den nævnte kompetencedelegation anses som beslutninger truffet af Kommissionen i medfør af artikel 15 i forordning nr. 17.

47 Anbringendet om, at den omhandlede procedure er retsstridig, kan herefter ikke lægges til grund.

48 Da der ikke kan gives sagsøgeren medhold i nogen af anbringenderne vedrørende kontrolundersøgelsesbeslutningen, kan påstanden om annullation af denne ikke tages til følge.

Tvangsbødebeslutningen

49 Sagsøgeren har gjort gældende, at der ved den procedure, på grundlag af hvilken tvangsbødebeslutningen blev truffet, er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, idet Kommissionen traf beslutningen uden først at høre den berørte virksomhed og Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål.

50 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at der ikke er sket nogen tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, da de nævnte to former for høring blev gennemført før den endelige fastsættelse af tvangsbøden.

51 Det bemærkes herom, at artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 17 indeholder bestemmelse om, at en række forskellige beslutninger, herunder beslutninger i henhold til artikel 16 om pålæggelse af tvangsbøder, først kan træffes, efter at de pågældende retsundergivne er blevet givet »lejlighed til at udtale sig vedrørende de af Kommissionen fremførte klagepunkter«.

52 En sådan høring er et fundamentalt led i rettighederne i henhold til kontradiktionsprincippet. Høringen er således nødvendig for »at sikre virksomhederne og sammenslutningerne af virksomheder adgang til efter undersøgelsens afslutning at udtale sig vedrørende samtlige de klagepunkter, som Kommissionen ved sin beslutning agter at fremføre mod dem« [tredje betragtning til Kommissionens forordning nr. 99/63 af 25. juli 1963 om udtalelser i henhold til artikel 19, stk. 1 og 2, i Rådets forordning nr. 17 (EFT 1963-1964, s. 42)].

53 Hvad angår Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål, gælder det i henhold til artikel 16, stk. 3, i forordning nr. 17, at »bestemmelserne i artikel 10, stk. 3-6, anvendes«. Disse bestemmelser omhandler Det Rådgivende Udvalgs beføjelser og sammensætning og forretningsgangen i udvalget.

54 Artikel 1 i forordning nr. 99/63 indeholder følgende bestemmelse: »Forinden Kommisssionen rådfører sig med Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål, indhenter den de i artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 17 omhandlede udtalelser.« Det fremgår af denne bestemmelse, at en høring af de berørte virksomheder og Det Rådgivende Udvalg er nødvendig i de samme tilfælde.

55 Hvad nærmere angår spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen var forpligtet til at høre sagsøgeren og Det Rådgivende Udvalg, inden den traf tvangsbødebeslutningen, bemærkes, at proceduren ved fastsættelsen af tvangsbøder i medfør af artikel 16 i forordning nr. 17 altid vil omfatte to led. Ved en første beslutning, jfr. bestemmelsens stk. 1, pålægger Kommissionen en tvangsbøde på et antal regningsenheder pr. dag fra det tidspunkt, som den fastsætter. Denne beslutning kan ikke tvangsfuldbyrdes, da tvangsbødens samlede størrelse ikke er fastlagt. Det pågældende beløb kan kun endeligt fastsættes ved en ny beslutning.

56 Det må herefter lægges til grund, at kravet om høring af den pågældende virksomhed og af Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål er opfyldt, såfremt høringen sker inden fastsættelsen af tvangsbødens endelige størrelse, hvorved såvel virksomheden som Det Rådgivende Udvalg får lejlighed til på behørig måde at gøre deres synspunkter gældende vedrørende samtlige de forhold, på grundlag af hvilke Kommissionen har pålagt tvangsbøden og vil fastsætte dennes endelige størrelse.

57 Det bemærkes herved, at et krav om, at en virksomhed, der har nægtet at underkaste sig en kontrolundersøgelse, og Det Rådgivende Udvalg skal høres, før en beslutning om at pålægge virksomheden tvangsbøder træffes, ville indebære, at beslutningen først kan træffes senere, hvilket ville svække kontrolundersøgelsesbeslutningens gennemslagskraft.

58 Det må herefter lægges til grund, at der ikke ved tvangsbødebeslutningen er sket nogen tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter. Påstanden om annullation af denne beslutning kan derfor ikke tages til følge.

Beslutningen om fastsættelse af tvangsbødens endelige størrelse

59 Sagsøgeren har gjort gældende, at den endelige tvangsbøde, hvis størrelse blev fastsat ved den anfægtede beslutning af 26. maj 1988, af to årsager bør nedsættes.

60 Sagsøgeren anfører for det første, at Kommissionen ved fastsættelsen burde have set bort fra varigheden af Domstolens behandling af sagen om foreløbige forholdsregler, hvori sagsøgeren havde fremsat begæring om udsættelse med gennemførelsen af kontrolundersøgelsesbeslutningen. Kommissionen handlede selvmodsigende, idet den havde erklæret sig rede til at udskyde gennemførelsen af denne beslutning, indtil Domstolen traf afgørelse.

61 Det bemærkes om dette spørgsmål blot, at det af Kommissionen under sagen om foreløbige forholdsregler herom anførte kun gjaldt dens mulige senere hensigter i tilfælde af, at det i overensstemmelse med den af Kommissionen forfægtede opfattelse blev lagt til grund, at en sag om foreløbige forholdsregler for Domstolen var den måde, hvorpå kommissionsbeslutninger om kontrolundersøgelser inden deres

gennemførelse kunne underkastes en retslig efterprøvelse. Det af Kommissionen under sagen om foreløbige forholdsregler anførte kan således ikke have nogen betydning for spørgsmålet om fastsættelsen af tvangsbødens endelige størrelse.

62 Sagsøgeren anfører for det andet, at den endelige tvangsbøde er uforholdsmæssig, fordi sagsøgeren udelukkende handlede på grundlag af det overordnede hensyn, som er at sikre en sagsbehandling i overensstemmelse med gældende bestemmelser og forfatningsretlige principper.

63 Det bemærkes herom, at sagsøgeren ikke alene modsatte sig gennemførelsen af særlige skridt, som efter sagsøgerens opfattelse gik ud over Kommissionens repræsentanters beføjelser, men afviste enhver form for samarbejde med henblik på gennemførelsen af den kontrolundersøgelsesbeslutning, som var rettet til sagsøgeren.

64 En sådan handlemåde — der strider mod princippet om, at ethvert retssubjekt omfattet af fælleskabsretten er forpligtet til at anerkende, at retsakter og andre afgørelser fra institutionerne i fuldt omfang har retsvirkninger efter deres indhold, så længe Domstolen ikke har statueret, at de er ugyldige, og til ikke at modsætte sig deres gennemførelse, så længe Domstolen ikke har truffet bestemmelse om en udsættelse heraf (jfr. navnlig dom af 13. februar 1979, Granaria, 101/78, Sml. s. 623, præmis 5) — kan ikke begrundes under henvisning til overordnede retlige hensyn.

65 Det følger af samtlige de forhold, som Domstolen har inddraget i sin bedømmelse, at der ikke er grundlag for at nedsætte tvangsbøden. Påstanden herom kan således ikke tages til følge.

66 Sagsøgte vil herefter være at frifinde.

Sagens omkostninger

67 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagerne og bør derfor dømmes til at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

DOMSTOLEN

udtaler og bestemmer

1) **Sagsøgte frifindes.**

2) **Sagsøgeren betaler sagsomkostningerne.**

Due Koopmans Joliet O'Higgins Grévisse

Slynn Mancini Kakouris Schockweiler

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 21. september 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident