YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO
21 päivänä syyskuuta 1989 *

Yhdistetyissä asioissa 46/87 ja 227/88,

Hoechst AG, saksalainen yhtiö, kotipaikka Frankfurt-am-Main, edustajanaan asianajaja Hans Hellmann, Köln, prosessiosoite Luxemburgissa asianajaja Marc Loeschin toimisto, 8 rue Zithe,

kantajana,

vastaan

Euroopan yhteisöjen komissio, asiamiehenään komission oikeudellinen neuvonantaja Norbert Koch, prosessiosoite Luxemburgissa komission oikeudellisen yksikön virkamies Georgios Kremlis, Centre Wagner,

vastaajana,

jonka tavoitteena on kumota seuraavat komission päätökset, jotka on tehty asioissa IV/31.865 – PVC ja IV/31.866 – polyeteeni:

- 15.1.1987 tehty päätös (K(87)19/5), joka koskee 6.2.1962 annetussa neuvoston asetuksen N:o 17 (EYVL 13, s. 204) 14 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastusta,

- 3.2.1987 tehty päätös (K(87)248), jolla on määrätty asetuksen N:o 17 16 artiklan mukainen uhkasakko,

- 26.5.1988 tehty päätös (K(88)928), jolla on määrätty asetuksen N:o 17 16 artiklan mukaisen uhkasakon lopullinen määrä,

* Oikeudenkäyntikieli: saksa.

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN,

toimien kokoonpanossa: presidentti O. Due, jaostojen puheenjohtajat T. Koopmans, R. Joliet, T. F. O'Higgins ja F. Grévisse sekä tuomarit Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Diez de Velasco ja M. Zuleeg,

julkisasiamies: J. Mischo,
kirjaaja: hallintovirkamies B. Pastor,

ottaen huomioon suullista käsittelyä varten laaditun kertomuksen sellaisena kuin se on muutettuna 8.12.1988 pidetyn suullisen käsittelyn jälkeen,

kuultuaan julkisasiamiehen 21.2.1989 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Hoechst AG on kannekirjelmillä, jotka on jätetty yhteisöjen tuomioistuimen kirjaamoon 16.2.1987 ja 5.8.1988, nostanut ETY:n perustamissopimuksen 173 artiklan toisen kohdan nojalla kaksi kannetta niiden kolmen päätöksen kumoamiseksi, jotka komissio on tehnyt asioissa IV/31.865 - PVC ja IV/31.866 - polyeteeni 6.2.1962 annetun neuvoston asetuksen N:o 17 (perustamissopimuksen 85 ja 86 artiklan ensimmäinen täytäntöönpanoasetus (EYVL 13, s. 204)) perusteella. Ensimmäinen kanne koskee 15.1.1987 tehtyä päätöstä (K(87)19/5), joka koskee asetuksen N:o 17 14 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua tarkastusta, sekä 3 päivänä helmikuuta 1987 tehtyä päätöstä (K(87)248), jolla on määrätty asetuksen N:o 17 16 artiklan mukainen uhkasakko. Toinen kanne koskee 26.5.1988 tehtyä päätöstä (K(88)928), jolla on määrätty asetuksen N:o 17 16 artiklan mukaisen uhkasakon lopullinen määrä.

2 Koska komissiolla on ollut hallussaan tietoja, joiden perusteella se on voinut olettaa, että tiettyjen PVC:n ja polyeteenin valmistajien ja toimittajien välillä on ollut olemassa sopimuksia tai yhdenmukaistettuja menettelytapoja, jotka ovat koskeneet kyseisten aineiden hintojen vahvistamista ja niiden toimituskiintiöitä yhteisössä, komissio on päättänyt suorittaa tarkastuksia useissa yrityksissä, niiden joukossa kantaja, ja tehnyt sen osalta edellä mainitun 15.1.1987 tehdyn kanteen kohteena olevan päätöksen (jäljempänä tarkastusta koskeva päätös).

3 Komissio on 20., 22. ja 23.1.1987 pyrkinyt suorittamaan kyseistä tarkastusta, mutta kantaja on kieltäytynyt alistumasta tarkastukseen sillä perusteella, että kyse oli lainvastaisesta etsinnästä. Kantaja on ilmaissut tämän näkemyksen vastauksessaan telex-sanomaan, jolla komissio vaati sitä alistumaan tarkastukseen sellaisen uhkasakon uhalla, jonka suuruus olisi 1000 laskentayksikköä jokaiselta päivältä, jonka tarkastuksen alkaminen viivästyisi. Komissio on näin ollen tehnyt edellä mainitun 3.2.1987 tehdyn kanteen kohteena olevan päätöksen, jolla kantajalle on määrätty mainittu uhkasakko (jäljempänä päätös, jolla uhkasakko on määrätty).

4 Amtsgericht Frankfurt am Main on 12.2.1987 tekemällään päätöksellä hylännyt Bundeskartellamtin (Saksan kilpailuasioissa toimivaltainen viranomainen), jonka apua oli pyydetty asetuksen N:o 17 mukaisesti, etsintäluvan saamista koskevan pyynnön sillä perusteella, ettei sille ollut esitetty mitään sellaista seikkaa, joka olisi omiaan osoittamaan sopimusten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen olemassaoloa.

5 Yhteisöjen tuomioistuimen presidentti on 26.3.1987 tekemällään määräyksellä hylännyt kantajan tekemän hakemuksen, jolla tämä on pyytänyt lykkäämään sekä tarkastusta koskevan päätöksen että päätöksen, jolla uhkasakko on määrätty, täytäntöönpanoa.

6 Bundeskartellamt on 31.3.1987 saanut Amtsgericht Frankfurt am Mainilta komission hyväksi annetun etsintäluvan. Komissio on suorittanut tarkastuksen 2. ja 3.4.1987.

7 Annettuaan kantajalle tilaisuuden esittää näkemyksensä ja kuultuaan kilpailunrajoituksia ja määräävää markkina-asemaa käsittelevää neuvoa-antavaa komiteaa komissio on edellä mainitulla 26.5.1988 tehdyllä kanteen kohteena olevalla päätöksellä (jäljempänä päätös, jolla uhkasakko on määrätty) määrännyt 55 000 laskentayksikön suuruisen lopullisen uhkasakon, eli 1 000 lasken-

tayksikköä päivää kohti 6.2. ja 1.4.1987 väliseltä ajalta mainitut päivät mukaan lukien.

8 Pääasian taustalla olevia seikkoja, menettelyn kulkua sekä asianosaisten esittämiä väitteitä koskevat tarkemmat tiedot ilmenevät suullista käsittelyä varten laaditusta kertomuksesta. Oikeudenkäyntiasiakirjojen näitä osia käsitellään jäljempänä vain, mikäli se on tarpeen tuomioistuimen perustelujen selvittämiseksi.

Tarkastusta koskeva päätös

9 Kantaja vetoaa tarkastusta koskevaa päätöstä vastaan kolmeen kanneperusteeseen, jotka koskevat komission tarkastuksia koskevan toimivallan ylitystä, perustelujen puutteellisuutta sekä noudatetun menettelyn lainvastaisuutta.

a) Komission tarkastuksia koskeva toimivalta

10 Kantaja väittää, että kanteen kohteena oleva päätös on lainvastainen niiltä osin kuin siinä annetaan komission virkamiehille lupa suorittaa sellaisia toimenpiteitä, joita se pitää etsintänä ja joista ei ole säädetty asetuksen N:o 17 14 artiklassa ja jotka sen mukaan loukkaavat yhteisön oikeudessa tunnustettuja perusoikeuksia. Kantaja lisää, että jos tätä säännöstä olisi tulkittava siten, että siinä annetaan komissiolle valta suorittaa etsintä, se olisi lainvastainen sen vuoksi, että se olisi yhteen sopimaton perusoikeuksien kanssa, joiden suojelu edellyttää sitä, että etsintä voidaan suorittaa ainoastaan ennakkoon annetun oikeudellisen valtuutuksen nojalla.

11 Komissio toteaa, että se toimivalta, joka sillä on asetuksen N:o 17 14 artiklan nojalla, kattaa sellaiset toimenpiteet, jotka tiettyjen jäsenvaltioiden oikeuden mukaan kuuluvat etsinnän käsitteen alaan. Komissio toteaa kuitenkin, että perusoikeuksista johtuvat oikeudellisen suojan vaatimukset, joiden olemassaoloa se ei periaatteessa kiistä, täyttyvät silloin kun niillä, joita tarkastusta koskevat päätökset koskevat, on mahdollisuus toisaalta riitauttaa nämä päätökset yhteisöjen tuomioistuimessa ja toisaalta pyytää niiden täytäntöönpanon lykkäämistä välitoimia koskevassa menettelyssä, mikä mahdollistaa sen, että yhteisöjen tuomioistuin voi nopeasti tarkistaa, etteivät määrätyt tarkastukset ole luonteeltaan mielivaltaisia. Tällainen valvonta vastaa komission mukaan ennakkoon annettua oikeudellista valtuutusta.

12 Tässä tilanteessa on todettava ennen sen tarkastusta koskevan toimivallan luonteen ja laajuuden tarkastelua, joka komissiolla on asetuksen N:o 17 14 artiklan nojalla, että tätä artiklaa ei voida tulkita siten, että tulkinnan seuraukset olisivat yhteensopimattomia yhteisön oikeuden yleisten periaatteiden ja erityisesti perusoikeuksien kanssa.

13 Perusoikeudet ovat vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erottamaton osa yleisiä oikeusperiaatteita, joiden noudattamista yhteisöjen tuomioistuin valvoo tukeutuen jäsenvaltioiden yhteiseen valtiosääntöperinteeseen sekä niihin kansainvälisiin sopimuksiin ja muihin asiakirjoihin, joiden tekemiseen jäsenvaltiot ovat osallistuneet tai joihin ne ovat liittyneet (ks. erityisesti asia 4/73, Nold, tuomio 14.5.1974, Kok. 1974, s. 491). Ihmisoikeuksia ja perusvapauksia koskevalla eurooppalaisella yleissopimuksella, joka on tehty 4.11.1950 (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus), on tässä suhteessa erityinen merkitys (ks. erityisesti asia 222/84, Johnston, tuomio 15.5.1986, Kok. 1986, s. 1651).

14 Asetuksen N:o 17 14 artiklan tulkitsemiseksi on otettava huomioon erityisesti vaatimukset, jotka johtuvat puolustautumisoikeuksien kunnioittamisesta; tämän periaatteen perustavaa merkitystä on useaan otteeseen korostettu yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä (ks. erityisesti asia 322/81, Michelin, tuomio 9.11.1983, Kok. 1983, s. 3461, 7 kohta).

15 Vaikka on totta, että kyseisessä tuomiossa yhteisöjen tuomioistuin totesi, että puolustautumisoikeuksia on kunnioitettava sellaisissa hallinnollisissa menettelyissä, joissa voidaan määrätä seuraamuksia, on myös tärkeätä estää se, että näitä oikeuksia loukattaisiin peruuttamattomalla tavalla sellaisissa alustavissa tutkintamenettelyissä, joihin kuuluvat erityisesti tarkastukset ja joilla voi olla ratkaiseva merkitys hankittaessa todisteita sellaisista yritysten lainvastaisista toimista, joista ne voivat olla vastuussa.

16 Vaikka tietyt puolustautumisoikeudet koskevat näin ollen ainoastaan väitetiedoksiantoa seuraavia kontradiktorisia menettelyjä, eräitä oikeuksia, kuten esimerkiksi oikeutta oikeudellisen avustajan käyttöön sekä oikeutta asianajajan ja tämän asiakkaan välisen kirjeenvaihdon luottamuksellisuuteen (jonka yhteisöjen tuomioistuin on tunnustanut asia 155/79, AM & S, tuomio 18.5.1982, Kok. 1982, s. 1575) on kunnioitettava alustavasta tutkintavaiheesta alkaen.

17 Koska kantaja on vedonnut myös niihin vaatimuksiin, jotka johtuvat kotirauhan suojaa koskevasta perusoikeudesta, on todettava, että vaikka tällaisen oikeuden olemassaolo on luonnollisten henkilöiden yksityisasuntojen osalta tunnustettava yhteisön oikeusjärjestyksessä sen vuoksi, että tällaisen oikeuden suojaaminen on jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille yhteinen periaate, tämä ei kuitenkaan koske yrityksiä, koska jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten välillä on vähäistä suurempia eroja sen osalta, miten ja missä määrin liiketiloille myönnetään suojaa viranomaisten toimia vastaan.

18 Tähän päätelmään ei vaikuta Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla, jonka 1 kohdassa määrätään, että "jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta". Tällä artiklalla tarjottu suoja koskee ihmisen henkilökohtaisen vapauden käyttöä, eikä sitä näin ollen voida laajentaa liiketiloihin. Lisäksi on todettava, että asiaa koskevaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä ei ole olemassa.

19 Tästä huolimatta kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä julkisen vallan puuttumisen sekä luonnollisten henkilöiden että oikeushenkilöiden yksityisen toiminnan alaan on perustuttava lakiin ja oltava perusteltavissa laissa säädetyillä syillä. Näissä oikeusjärjestyksissä säädetään näin ollen, vaikkakin yksityiskohdiltaan toisistaan poikkeavalla tavalla, suojasta sellaisia toimia vastaan, jotka ovat mielivaltaisia tai suhteettomia. Tällaisen suojan vaatimus on näin ollen tunnustettava yhteisön oikeuden yleiseksi periaatteeksi. Tältä osin on muistettava, että yhteisöjen tuomioistuin on todennut olevansa toimivaltainen määrittelemään sen, milloin ne tarkastukset, jotka komissio suorittaa EHTY:n perustamissopimuksen osalta, ovat liiallisia (asioissa 5–11 ja 13–15/62, San Michele ym., tuomio 14.12.1962, Kok. 1962, s. 895).

20 Sen tutkintavallan luonnetta ja laajuutta, joka on annettu komissiolle asetuksen N:o 17 14 artiklan nojalla, on näin ollen tarkasteltava edellä esitettyjen periaatteiden valossa.

21 Artiklan 1 kohdassa komissio valtuutetaan ryhtymään kaikkiin tarpeellisiin yrityksiä ja yritysten yhteenliittymiä koskeviin tarkastuksiin. Siinä täsmennetään, että "tätä tarkoitusta varten komission valtuuttamilla virkamiehillä on oikeus:

a) tutkia kirjanpitoa ja muita liikeasiakirjoja;

b) ottaa jäljennöksiä ja otteita kirjanpidosta ja muista liikeasiakirjoista;

c) vaatia suullisia selvityksiä paikalla;

d) päästä yrityksen kaikkiin tiloihin, sen kaikille alueille ja sen kaikkiin kulkuneuvoihin".

22 Saman artiklan 2 ja 3 kohdassa säädetään, että tarkastukset voidaan suorittaa joko kirjallisen valtuutuksen tai sellaisen päätöksen perusteella, jolla yritykset tai yritysten yhteenliittymät velvoitetaan alistumaan komission määräämiin tarkastuksiin. Kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, komissio voi valita näiden kahden mahdollisuuden välillä ottaen huomioon kunkin yksittäistapauksen ominaispiirteet (asia 136/79, National Panasonic, tuomio 26.6.1980, Kok. 1980, s. 2033). Sekä kirjallisessa valtuutuksessa että päätöksessä on mainittava tarkastuksen kohde ja tarkoitus. Olipa noudatettava menettely kumpi hyvänsä, komissio on velvollinen ennen tarkastusta ilmoittamaan tarkastuksesta sen jäsenvaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jonka alueella tarkastus on määrä suorittaa. Samaa viranomaista on 14 artiklan 4 kohdan nojalla kuultava ennen tarkastusta koskevan päätöksen tekemistä.

23 Saman artiklan 5 kohdan mukaan sen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen virkamiehet, jonka alueella tarkastus on määrä suorittaa, voivat tämän viranomaisen tai komission pyynnöstä avustaa komission virkamiehiä näiden tehtävien suorittamisessa.

24 Lopuksi, 6 kohdan mukaan kansallisten viranomaisten apu on tarpeen tarkastuksen suorittamisessa, jos yritys vastustaa sitä.

25 Kuten yhteisöjen tuomioistuin on todennut edellä mainitussa 26.6.1980 antamassaan tuomiossa (20 kohta), asetuksen N:o 17 johdanto-osan seitsemännestä ja kahdeksannesta kappaleesta ilmenee, että tämän asetuksen 14 artiklassa komissiolle uskotun toimivallan tarkoituksena on mahdollistaa, että komissio voi sille ETY:n perustamissopimuksessa uskotun tehtävän mukaisesti valvoa kilpailusääntöjen noudattamista yhteismarkkinoilla. Kuten perustamissopimuksen johdanto-osan neljännestä perustelukappaleesta, perustamissopimuksen 3 artiklan f alakohdasta ja 85 ja 86 artiklasta ilmenee, näiden oikeussääntöjen tarkoituksena on estää kilpailun vääristyminen yleisen edun, yksittäisten yritysten ja kuluttajien kustannuksella. Asetuksella N:o 17 komissiolle uskotun toimivallan käyttäminen auttaa ylläpitämään perustamissopimuksessa määrättyä kilpailua koskevaa järjestelmää, jota yritysten on ehdottomasti noudatettava. Edellä mainitussa johdanto-osan kahdeksannessa kappaleessa täsmennetään, että komissiolla on oltava yhteismarkkinoiden

koko alueella toimivalta vaatia tietoja ja suorittaa tarkastuksia, "jotka ovat tarpeen" edellä mainittujen 85 ja 86 artiklan rikkomisten selvittämiseksi.

26 Sekä asetuksen N:o 17 päämäärästä että saman asetuksen 14 artiklasta, jossa luetellaan komission virkamiehille annetut toimivaltuudet, ilmenee, että tarkastukset voivat olla hyvin laajoja. Tältä osin oikeus päästä yrityksen kaikkiin tiloihin, sen kaikille alueille ja sen kaikkiin kulkuneuvoihin on erityisen merkittävä, koska sen tarkoituksena on antaa komissiolle mahdollisuus todisteiden hankkimiseen kilpailusääntöjen rikkomisesta niistä paikoista, joissa todisteita tavallisesti on, eli yritysten liiketiloista.

27 Kyseinen pääsyoikeus vesittyisi, jos komission virkamiesten olisi tyydyttävä pyytämään saada käyttöönsä sellaisia asiakirjoja, jotka he kykenisivät ennakolta täsmällisesti yksilöimään. Tällainen oikeus merkitsee päinvastoin mahdollisuutta etsiä sellaisia erilaisia tietolähteitä, jotka eivät vielä ole täysin tiedossa tai joita ei ole kokonaan yksilöity. Ilman tällaista mahdollisuutta komission olisi mahdotonta hankkia tarkastuksen kannalta tarpeellisia tietolähteitä, jos asianomaiset yritykset kieltäytyvät yhteistyöstä tai jarruttavat menettelyä.

28 Vaikka asetuksen N:o 17 14 artiklassa annetaan näin ollen komissiolle laajat toimivaltuudet tarkastusten osalta, toimivaltuuksien käyttäminen on kuitenkin sidottu sellaisiin edellytyksiin, joilla taataan asianomaisten yritysten oikeuksien kunnioittaminen.

29 Tältä osin on ensinnäkin todettava, että komissiolle on asetettu velvoite mainita tarkastuksen kohde ja tarkoitus. Tämä velvoite on perustavanlaatuinen vaatimus paitsi sen vuoksi, että asianomaisten yritysten tiloissa suoritettaviksi aiottujen tarkastusten osoitetaan olevan oikeutettuja, myös siksi, että yritysten on mahdollista määritellä yhteistyövelvollisuutensa laajuus samanaikaisesti puolustautumisoikeutensa säilyttäen.

30 On myös todettava, että komission tarkastusvaltuuksien käytön edellytykset vaihtelevat käytetyn menettelyn, asianomaisen yrityksen asenteen ja kansallisten viranomaisten toimien mukaan.

31 Asetuksen N:o 17 14 artiklassa tarkoitetaan ensisijaisesti sellaisia tarkastuksia, jotka suoritetaan niin, että asianomaiset yritykset ovat komission kanssa yhteistyössä joko vapaaehtoisesti tilanteessa, jossa on annettu kirjallinen valtuutus, tai tarkastusta koskevasta päätöksestä johtuvan velvoitteen täyttämiseksi. Viimeksi mainitussa tilanteessa, josta on kyse tässä yksittäistapauk-

sessa, komission virkamiehillä on muun muassa mahdollisuus saada nähtäväkseen pyytämänsä asiakirjat, päästä osoittamiinsa tiloihin sekä nähdä osoittamiensa kalusteiden sisällön. Sitä vastoin he eivät voi pakolla päästä tiloihin tai saada kalusteiden sisältöä nähtäväkseen tai velvoittaa yrityksen henkilöstöä mahdollistamaan tämä taikka suorittaa etsintöjä ilman yrityksen johdon lupaa.

32 Tilanne on täysin toisenlainen, jos asianomainen yritys vastustaa komission tarkastusta. Tällöin komission virkamiehet voivat 14 artiklan 6 kohdan perusteella ilman kyseisen yrityksen myötävaikutusta etsiä kaikkia tarkastuksen kannalta tarpeellisia tietolähteitä kansallisten viranomaisten avustamina, ja kansalliset viranomaiset ovat velvollisia antamaan tarkastuksen suorittamiseksi tarvittavaa apua. Vaikka tällaista apua vaaditaan ainoastaan, jos yritys vastustaa tarkastusta, sitä voidaan kuitenkin varotoimenpiteenä pyytää ennakkoon yrityksen mahdollisen vastustuksen torjumiseksi.

33 Asetuksen N:o 17 14 artiklan 6 kohdasta ilmenee, että jokaisen jäsenvaltion on määriteltävä ne edellytykset, joiden mukaan kansalliset viranomaiset antavat apuaan komission virkamiehille. Tältä osin jäsenvaltiot ovat velvollisia varmistamaan komission toiminnan tehokkuuden edellä mainittuja yleisiä periaatteita samanaikaisesti kunnioittaen. Tästä seuraa, että nämä rajoitukset huomioon ottaen ne menettelylliset keinot, joilla voidaan turvata yritysten oikeuksien kunnioittaminen, määritellään kansallisessa oikeudessa.

34 Tästä seuraa, että silloin kun komissio aikoo suorittaa kansallisten viranomaisten avustamina tarkastustoimia ilman asianomaisten yritysten myötävaikutusta, komission on kunnioitettava niitä menettelyllisiä takeita, joita kansallisessa oikeudessa on tältä osin säädetty.

35 Komission on huolehdittava siitä, että kansallisen oikeuden nojalla toimivaltaisella elimellä on käytettävissään kaikki ne keinot, jotka tämä elin tarvitsee voidakseen käyttää sille kuuluvaa valvontavaltaa. On korostettava, että tämä elin – olipa se tuomioistuin tai ei – ei voi tällaisessa tilanteessa omalla arvioinnillaan korvata komission suorittamaa arviointia siitä, ovatko määrätyt tarkastukset tarpeen; tosi- ja oikeusseikkoja koskeva komission arviointi kuuluu ainoastaan yhteisöjen tuomioistuimen harjoittamaan laillisuusvalvonnan alaan. Kansallisen elimen toimivaltaan kuuluu sitä vastoin tarkastusta koskevan päätöksen aitouden varmistamisen jälkeen tutkia, etteivät aiotut pakkotoimenpiteet ole mielivaltaisia tai ylimitoitettuja tarkastuksen kohteeseen nähden, sekä valvoa näiden toimenpiteiden suorittamiseen liittyvien kansallisen oikeuden sääntöjen noudattamista.

36 Edellä esitetyn valossa on todettava, että niillä toimenpiteillä, joiden toteuttamiseen komission virkamiehille annettiin kanteen kohteena olevalla päätöksellä lupa, ei ylitetty sitä toimivaltaa, joka heillä asetuksen N:o 17 14 artiklan nojalla on. Kyseisen päätöksen 1 artiklassa nimittäin rajoituttiin asettamaan kantajalle velvoite "sallia komission valtuuttamien virkamiesten päästä tiloihinsa normaaleina toimistoaikoina, esittää tarkastusta varten mainittujen virkamiesten vaatimia tarkastuksen kohteeseen liittyviä liikeasiakirjoja ja sallia jäljennösten ottaminen niistä sekä antaa välittömästi mainittujen virkamiesten mahdollisesti pyytämiä selvityksiä".

37 On totta, että yhteisöjen tuomioistuimessa käydyn menettelyn aikana komissio on väittänyt, että sen virkamiehillä oli tarkastusmenettelyssä oikeus etsintöihin ilman kansallisten viranomaisten apua ja kunnioittamatta kansallisessa oikeudessa säädettyjä menettelyllisiä takeita. Tällainen asetuksen N:o 17 14 artiklan tulkinnan virheellisyys ei kuitenkaan merkitse sitä, että tämän säännöksen perusteella tehdyt päätökset olisivat lainvastaisia.

38 Komission tarkastusta koskevan toimivallan rajojen ylitystä koskeva peruste on näin ollen hylättävä.

b) Perusteleminen

39 Kantajan mukaan tarkastusta koskevalla päätöksellä rikotaan perustamissopimuksen 190 artiklaa sekä asetuksen N:o 17 14 artiklan 3 kohtaa, koska päätös on epätäsmällinen erityisesti tarkastuksen kohteen ja tarkoituksen osalta.

40 On muistettava, kuten yhteisöjen tuomioistuin on jo edellä mainitussa asiassa National Panasonic, 26.6.1980 antamassaan tuomiossa (25 kohta) todennut, että asetuksen N:o 17 14 artiklan 3 kohdassa määritellään tarkastuksen määräämistä koskevan päätöksen perustelujen olennaiset osat, ja siinä säädetään, että "päätöksessä on mainittava tarkastuksen kohde ja tarkoitus, määrättävä päivä, jona tarkastus alkaa, sekä ilmoitettava 15 artiklan 1 kohdan c alakohdassa ja 16 artiklan 1 kohdan d alakohdassa säädetyistä seuraamuksista ja oikeudesta hakea muutosta päätökseen yhteisön tuomioistuimelta".

41 Kuten edellä on todettu, komissiolle asetettu velvollisuus mainita tarkastuksen kohde ja tarkoitus on asianomaisten yritysten puolustautumisoikeuksien perustavanlaatuinen tae. Tästä seuraa, että sen velvoitteen laajuutta, joka koskee tarkastusta koskevan päätöksen perustelemista, ei voida rajoittaa vetoamalla tarkastusten tehokkuuteen liittyviin syihin. Tältä osin on täsmen-

nettävä, että vaikka on totta, ettei komissio ole velvollinen ilmoittamaan kaikkia niitä hallussaan olevia tietoja, jotka koskevat tutkittavana olevia kilpailunrajoituksia, eikä tekemään perusteellista oikeudellista luonnehdintaa kyseisistä kilpailunrajoituksista, komission on sitä vastoin kuitenkin selvästi mainittava ne oletetut seikat, jotka se aikoo selvittää.

42 On todettava, että vaikka kanteen kohteena olevan tarkastusta koskevan päätöksen perustelut on kirjoitettu hyvin yleisin sanamuodoin, jotka olisivat hyvinkin voineet olla täsmällisempiä, ja joita voidaan tältä osin näin ollen arvostella, päätöksessä mainitaan kuitenkin asetuksen N:o 17 14 artiklan 3 kohdassa vaaditut olennaiset seikat. Kyseisessä päätöksessä viitataan itse asiassa erityisesti sellaiseen tietoon, jonka perusteella oletetaan sellaisten sopimusten tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen olemassaolo yhteisössä tiettyjen PVC:n ja polyeteenin (mukaan lukien joskaan ei yksinomaan LdPE) valmistajien ja toimittajien välillä, jotka koskevat näiden tuotteiden hintoja, määriä ja myyntitavoitteita. Päätöksen mukaan nämä sopimukset ja menettelytavat voivat olla perustamissopimuksen 85 artiklan 1 kohtaan kohdistuva vakava rikkomus. Kyseisen päätöksen 1 artiklan mukaan jokainen kantaja "on velvollinen alistumaan tarkastukseen, joka koskee sen mahdollista osallisuutta" sopimuksiin tai yhdenmukaistettuihin menettelytapoihin ja näin ollen sallimaan komission virkamiehille pääsyn tiloihinsa sekä luovuttamaan tarkastusta varten nähtäväksi tai jäljennettäväksi liikeasiakirjoja, "jotka koskevat tarkastuksen kohdetta".

43 Näissä olosuhteissa perustelujen riittämättömyyttä koskeva kanneperuste on hylättävä.

c) Päätöksentekomenettely

44 On kiistatonta, että kanteen kohteena oleva päätös on tehty niin kutsutun valtuutusmenettelyn mukaisesti, josta on säädetty 5.11.1980 tehdyssä komission päätöksessä, jossa se komission jäsen, jonka tehtäviin kilpailuasiat kuuluvat, valtuutetaan komission nimissä ja sen vastuulla tekemään asetuksen N:o 17 14 artiklan 3 kohdassa tarkoitettuja päätöksiä, joilla yrityksiä määrätään alistumaan tarkastuksiin. Yhteisöjen tuomioistuin on jo 23.9.1986 antamassaan tuomiossa (asia 5/85, AKZO Chemie v. komissio, Kok. 1986, s. 2585) todennut, ettei kyseinen päätös loukkaa sulautumissopimuksen 17 artiklaan kirjattua kollegisen päätöksenteon periaatetta.

45 Kantaja pitää sitä vastoin tarpeellisena, että komissio tutkii uudelleen tämän valtuutusmenettelyn lainmukaisuuden, jota se pitää yhteen sopimattomana "*nulla poena sine lege*"-periaatteen kanssa. Se väittää, että komissio on yksinkertaisella sisäisellä hallinnollisella toimenpiteellä muuttanut niitä tunnusmerkistötekijöitä, joiden täyttyessä voidaan asetuksen N:o 17 15 artiklan nojalla määrätä sakkoa, koska edellä mainitusta 5.11.1980 tehdystä päätöksestä lähtien tunnusmerkistö täyttyy siitä, että kieltäydytään alistumasta komission yhden jäsenen määräämään tarkastukseen, eikä kuten ennen koko komission kollegisena elimenä määräämään tarkastukseen.

46 Tältä osin on todettava, että vaikka on totta, ettei niitä edellytyksiä, joiden mukaan asetuksen N:o 17 15 artiklan nojalla voidaan määrätä sakko, voida muuttaa komission päätöksellä, edellä mainitun valtuutusmenettelyn tarkoituksena tai vaikutuksena ei ole näiden edellytysten muuttaminen. Mikäli tarkastusta koskevia päätöksiä koskeva valtuutusmenettely ei loukkaa kollegisen päätöksenteon periaatetta, valtuutuksen perusteella tehtyjä päätöksiä on itse asiassa pidettävä asetuksen N:o 17 15 artiklassa tarkoitettuina komission päätöksinä.

47 Menettelyn lainvastaisuutta koskeva kanneperuste on näin ollen hylättävä.

48 Koska yhtäkään tarkastusta koskevaa päätöstä vastaan kohdistuvaa kanneperustetta ei voida hyväksyä, tätä päätöstä koskeva kumoamiskanne on hylättävä.

Uhkasakon määräävä päätös

49 Kantajan mukaan sen päätöksen tekemisessä, jolla uhkasakko on määrätty, on loukattu olennaisia menettelymääräyksiä, koska komissio on tehnyt päätöksen ilman, että se olisi ennalta kuullut asianomaista yritystä sekä kilpailunrajoituksia ja määräävää markkina-asemaa käsittelevää neuvoa-antavaa komiteaa.

50 Komissio sitä vastoin väittää, ettei olennaisia menettelymääräyksiä ole rikottu, koska edellä mainitut kuulemiset on suoritettu ennen lopullisen uhkasakon määräämistä.

51 On todettava, että asetuksen N:o 17 19 artiklan 1 kohdassa vaaditaan asianomaisten kuulemista, jotta nämä voivat "esittää huomautuksensa komission niitä vastaan esittämistä väitteistä", ennen erilaisten päätösten tekemistä, joihin kuuluvat 16 artiklassa tarkoitetut uhkasakkoja koskevat päätökset.

52 Tällainen kuuleminen on puolustautumisoikeuksien olennainen osa. Se on tarpeen, jotta "varmistetaan yritysten ja yritysten yhteenliittymien oikeus esittää huomautuksia niiden väitteiden kokonaisuudesta, joihin komissio aikoo päätöksissään vedota niitä vastaan" [neuvoston asetuksen N:o 17 19 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädettyjä kuulemisia koskevan 25.7.1963 annetun komission asetuksen N:o 99/63 (EYVL 127, s. 2268) kolmas johdantokappale).

53 Kilpailunrajoituksia ja määräävää markkina-asemaa käsittelevän neuvoa-antavan komitean osalta edellä mainitun 16 artiklan 3 kohdassa säädetään, että "sovelletaan, mitä 10 artiklan 3–6 kohdassa säädetään".

54 Edellä mainitun asetuksen N:o 99/63 1 artiklan mukaan "ennen kilpailunrajoituksia ja määräävää markkina-asemaa käsittelevän neuvoa-antavan komitean kuulemista komissio ryhtyy asetuksen N:o 17 19 artiklan 1 kohdan mukaiseen kuulemiseen". Tässä säännöksessä vahvistetaan se, että asianomaisten yritysten ja komitean kuuleminen ovat tarpeen samoissa tilanteissa.

55 Sen selvittämiseksi, oliko komissio velvollinen kuulemaan kantajaa ja edellä mainittua komiteaa ennen sen päätöksen tekemistä, jolla uhkasakko on määrätty, on muistettava, että uhkasakkojen määrääminen asetuksen N:o 17 16 artiklan nojalla sisältää välttämättä kaksi vaihetta. Mainitun artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla ensimmäisellä päätöksellä komissio itse asiassa määrää uhkasakon, joka on tietty määrä laskentayksikköjä viivästyspäivää kohden ja joka lasketaan päätöksessä määrätystä päivästä lukien. Koska tässä päätöksessä ei määritellä lopullista uhkasakon määrää, sitä ei voida panna täytäntöön. Uhkasakon lopullinen määrä voidaan vahvistaa ainoastaan uudella päätöksellä.

56 Velvoite asianomaisen yrityksen ja kilpailunrajoituksia ja määräävää markkina-asemaa käsittelevän neuvoa-antavan komitean kuulemiseen täyttyy silloin, kun näitä kuullaan ennen lopullisen uhkasakon määräämistä siten, että sekä asianomainen yritys että neuvoa-antava komitea voivat asianmukaisesti esittää näkemyksensä kaikista niistä seikoista, joihin komissio tukeutuu uhkasakon määräämiseksi ja sen lopullisen määrän vahvistamiseksi.

57 Velvollisuus suorittaa kyseiset kuulemiset ennen sellaisen päätöksen tekemistä, jolla määrätään uhkasakko yritykselle, joka on kieltäytynyt alistumasta tarkastukseen, merkitsisi tämän päätöksen täytäntöönpanoajankohdan lykkäämistä ja näin ollen vaarantaisi tarkastusta koskevan päätöksen tehokkuuden.

58 Edellä esitetystä seuraa, ettei sen päätöksen tekemisessä, jolla uhkasakko on määrätty, ole loukattu olennaisia menettelymääräyksiä. Tämän päätöksen kumoamista koskeva vaatimus on näin ollen hylättävä.

Uhkasakon lopullisen määrän vahvistava päätös

59 Kantajan mukaan uhkasakon lopullista määrää, joka on määrätty 26.5.1988 tehdyllä kanteen kohteena olevalla päätöksellä, on vähennettävä kahdesta syystä.

60 Kantaja väittää ensinnäkin, että komission olisi pitänyt sulkea laskelmansa ulkopuolelle sen yhteisöjen tuomioistuimessa käydyn välitoimia koskevan menettelyn kesto, jossa kantaja on pyytänyt tarkastusta koskevan päätöksen täytäntöönpanon lykkäämistä. Komissio on kantajan mukaan saattanut oman asemansa ristiriitaiseksi niiltä osin kuin se on todennut olevansa valmis lykkäämään päätöksen täytäntöönpanoa siihen asti kun yhteisöjen tuomioistuin on antanut asiassa ratkaisun.

61 Tältä osin on riittävää todeta, että komission tässä suhteessa menettelyn kuluessa tekemä kannanotto koski ainoastaan sitä kantaa, jonka se mahdollisesti olisi omaksunut siinä tapauksessa, että yhteisöjen tuomioistuimessa käyty välitoimia koskeva menettely olisi sen esittämän väitteen mukaisesti tunnustettu asianmukaiseksi keinoksi valvoa oikeudellisesti ennakkoon komission määräämiä tarkastuksia. Tällaisella toteamuksella ei näin ollen voi tässä yksittäistapauksessa olla minkäänlaisia vaikutuksia uhkasakon lopullisen määrän määräämiseen.

62 Kantaja arvioi toiseksi, että uhkasakon lopullinen määrä on suhteeton, koska kantaja on toiminut ainoastaan sellaisten korkeampien intressien nimissä, jotka liittyvät lain- ja perustuslainmukaisen tutkintamenettelyn varmistamiseen.

63 Tältä osin on todettava, että kantaja ei ole rajoittunut vastustamaan niitä erityistoimenpiteitä, jotka sen mukaan ovat ylittäneet komission virkamiesten toimivallan, vaan se on kieltäytynyt olemasta millään tavalla yhteistyössä sille osoitetun tarkastusta koskevan päätöksen täytäntöönpanossa.

64 Tällaista toimintaa, jolla loukataan kaikilla yhteisön oikeuden oikeussubjekteilla olevaa velvollisuutta tunnustaa toimielinten toimien täysi tehokkuus, niin kauan kuin yhteisöjen tuomioistuin ei ole vahvistanut näitä toimia pätemättömiksi, ja velvollisuutta kunnioittaa näiden toimien täytäntöönpanokelpoisuutta, niin kauan kuin yhteisöjen tuomioistuin ei ole päättänyt hylätä niiden täytäntöönpanoa (ks. erityisesti asia 101/78, Granaria, tuomio 13.2.1979, Kok. 1979, s. 623, 5 kohta), ei voida perustella vetoamalla ylemmänasteisiin oikeudellisiin intresseihin.

65 Edellä esitetyistä yhteisöjen tuomioistuimen huomioon ottamista seikoista seuraa, ettei uhkasakon määrää ole syytä vähentää. Tämä vaatimus on näin ollen hylättävä.

66 Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että kanteet on hylättävä.

Oikeudenkäyntikulut

Yhteisöjen tuomioistuimen työjärjestyksen 69 artiklan 2 kohdan mukaisesti asianosainen, joka häviää asian, velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut, jos vastapuoli on sitä vaatinut. Koska kantaja on hävinnyt asian, kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Näillä perusteilla

YHTEISÖJEN TUOMIOISTUIN

on antanut seuraavan tuomiolauselman:

1) Kanteet hylätään.

2) Kantaja velvoitetaan korvaamaan oikeudenkäyntikulut.

Due Koopmans Joliet O'Higgins Grévisse

Slynn Mancini Kakouris Schockweiler

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Diez de Velasco Zuleeg

Julistettiin Luxemburgissa 21 päivänä syyskuuta 1989.

J.-G. Giraud
kirjaaja

O. Due
presidentti