СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPÆISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA
EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SĄJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

CVRIA
LUXEMBOURG

PRESUDA SUDA

od 21. rujna 1989.*

„Tužba za poništenje – Pravo tržišnog natjecanja – Uredba br. 17 – Pretraga – Temeljno pravo na nepovredivost doma – Obrazlaganje – Periodični penali – Povrede postupka“

U spojenim predmetima 46/87 i 227/88,

Hoechst AG, društvo osnovano u skladu s njemačkim pravom, sa sjedištem u Frankfurtu na Majni, koje zastupa Hans Hellmann, odvjetnik iz Kölna, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu pri odvjetničkoj pisarnici Marca Loescha, 8, rue Zithe,

tužitelj,

protiv

Komisije Europskih zajednica, koju zastupa njezin pravni savjetnik Norbert Koch, u svojstvu agenta, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourgu kod Georgiosa Kremlisa, člana njezine pravne službe, Centre Wagner,

tuženik,

povodom zahtjeva za poništenje sljedećih odluka Komisije, donesenih u predmetima IV/31.865 – PVC i IV/31.866 – polietilen:

– Odluke od 15. siječnja 1987. [K(87)19/5] u vezi s pretragom u smislu članka 14. stavka 3. Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962. (SL 13, str. 204.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 3.);

– Odluke od 3. veljače 1987. [K(87)248] o izricanju periodičnih penala na temelju članka 16. Uredbe br. 17;

– Odluke od 26. svibnja 1988. [K(88)928] o određivanju konačnog iznosa periodičnih penala na temelju članka 16. Uredbe br. 17;

* Jezik postupka: njemački.

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, T. Koopmans, R. Joliet, T. F. O'Higgins i F. Grévisse (predsjednici vijeća), 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 i M. Zuleeg, suci,

nezavisni odvjetnik: J. Mischo,

tajnica: B. Pastor, administratorica,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon usmenog postupka održanog 8. prosinca 1988.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 21. veljače 1989.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevima dostavljenima tajništvu Suda 16. veljače 1987. i 5. kolovoza 1988. društvo Hoechst AG podnijelo je, na temelju članka 173. stavka 2. Ugovora o EEZ-u, dvije tužbe za poništenje triju odluka Komisije donesenih u predmetima IV/31.865 – PVC i IV/31.866 – polietilen na osnovi Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962. [Prve uredbe o provedbi članaka 85. i 86. Ugovora (SL 13, str. 204.)]. Prva tužba odnosi se na Odluku od 15. siječnja 1987. [K(87)19/5], u vezi s pretragom u smislu članka 14. stavka 3. Uredbe br. 17 i Odluke od 3. veljače 1987. [K(87)248] o izricanju periodičnih penala na temelju članka 16. Uredbe br. 17. Druga tužba se odnosi na Odluku od 26. svibnja 1988. [K(88)928] o određivanju konačnog iznosa periodičnih penala na temelju članka 16. Uredbe br. 17.

2 Imajući razloga sumnjati da između nekih proizvođača i dobavljača PVC-a i polietilena u Zajednici postoje zabranjeni sporazumi ili usklađena djelovanja u svezi s utvrđivanjem cijena i kvota za isporuku tih proizvoda, Komisija je odlučila izvršiti pretragu nekoliko poduzetnika, među kojima je i tužitelj, u pogledu kojeg je donijela gore spomenutu spornu odluku od 15. siječnja 1987. (u daljnjem tekstu: odluka o pretrazi).

3 Dana 20., 22. i 23. siječnja 1987. Komisija je pokušala izvršiti predmetnu pretragu ali je tužitelj to odbio uz obrazloženje da je riječ o nezakonitoj pretrazi. Tužitelj je izrazio isto stajalište u svom odgovoru na teleks kojim ga je Komisija pozvala da se podvrgne pretrazi pod prijetnjom periodičnih penala od 1.000 ECU za svaki dan kašnjenja. Komisija je zatim donijela gore navedenu spornu odluku od 3.

veljače 1987. kojom mu je izrekla prethodno spomenute periodične penale (u daljnjem tekstu: odluka o izricanju periodičnih penala).

4 Odlukom od 12. veljače 1987. Amtsgericht Frankfurt am Main odbio je zahtjev Bundeskartellamta (njemačkog tijela nadležnog za područje tržišnog natjecanja), čija pomoć je bila zatražena u skladu s Uredbom br. 17, za određivanje naloga o pretrazi uz obrazloženje da mu nisu bile dane nikakve činjenice kojima bi se mogla poduprijeti pretpostavka o postojanju zabranjenih sporazuma ili usklađenih djelovanja.

5 Rješenjem od 26. ožujka 1987. predsjednik Suda odbio je zahtjev tužitelja za odgodu izvršenja odluke o pretrazi i odluke o izricanju periodičnih penala.

6 Dana 31. ožujka 1987. Bundeskartellamt je od Amstgerichta Frankfurt am Main dobio nalog za pretragu koji je bio izdan na ime Komisije. Komisija je provela pretragu 2. i 3. travnja 1987.

7 Nakon što je tužitelju pružila mogućnost da iznese svoje mišljenje i nakon saslušanja Savjetodavnog odbora za pitanja ograničavajućih djelovanja i vladajućih položaja Komisija je, gore spomenutom spornom odlukom od 26. svibnja 1988. (u daljnjem tekstu: odluka o određivanju periodičnih penala), odredila konačni iznos periodičnih penala u visini od 55.000 ECU, to jest, 1.000 ECU za svaki dan počevši od 6. veljače 1987. do uključivo 1. travnja 1987.

8 Za opširniji prikaz okolnosti spora, tijeka postupka kao i tužbenih razloga i argumenata stranaka upućuje se na izvještaj za raspravu. Ovi podaci iz spisa su preuzeti samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje Suda.

Odluka o pretrazi

9 Tužitelj se protiv odluke o istrazi poziva na tri tužbena razloga koji se temelje na prekoračenju Komisijinih ovlasti pretrage, nedostatku u obrazloženju odluke i nepravilnosti provedenog postupka.

(a) Istražne ovlasti Komisije

10 Tužitelj smatra da je sporna odluka nezakonita zato što se njome ovlastilo Komisijine agente za provedbu mjera koje on karakterizira kao pretragu, a koje nisu bile predviđene člankom 14. Uredbe br. 17 i kojima se krše temeljna prava koja priznaje pravo Zajednice. Dodaje da bi ta odredba, ako bi je se protumačilo na način da se njome Komisiju ovlašćuje za provođenje pretraga, bila nezakonita jer je nespojiva s temeljnim pravima čija zaštita nalaže da se pretraga može provesti samo na temelju prethodno izdanog sudskog naloga.

11 Komisija tvrdi da ovlasti koje ima na temelju članka 14. Uredbe br. 17 obuhvaćaju mjere koje bi se, prema pravu nekih država članica, mogle smatrati pretragama. Međutim, ona drži da su zahtjevi sudske zaštite koji proizlaze iz temeljnih prava,

koje ona u načelu ne osporava, zadovoljeni jer adresati odluka o istrazi imaju mogućnost, s jedne strane, pobijati te odluke pred Sudom i, s druge strane, zahtijevati odgodu njihovog izvršenja putem postupka privremene pravne zaštite kojim se Sudu omogućuje da brzo provjeri jesu li istrage koje su određene arbitrarne naravi. Takva kontrola bila bi jednaka prethodno izdanom sudskom nalogu.

12 U vezi s tim, prije ispitivanja naravi i opsega Komisijinih istražnih ovlasti kojima ona raspolaže na temelju članka 14. Uredbe br. 17, treba istaknuti da se taj članak ne bi smio tumačiti na način koji bi doveo do rezultata koji nisu u skladu s općim načelima prava Zajednice, a osobito s temeljnim pravima.

13 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, temeljna prava čine sastavni dio općih načela prava čije poštovanje Sud osigurava u skladu s ustavnim tradicijama koje su zajedničke državama članicama kao i s međunarodnim ugovorima na kojima su države članice surađivale ili kojima su pristupile (vidjeti, osobito, presudu od 14. svibnja 1974., Nold, 4/73, Zb., str. 491.). Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: Europska konvencija o ljudskim pravima) od posebnog je značaja u tom smislu (vidjeti, osobito, presudu od 15. svibnja 1986., Johnston, 222/84, Zb., str. 1651.).

14 Kod tumačenja članka 14. Uredbe br. 17 treba osobito uzeti u obzir zahtjeve koji proizlaze iz poštovanja prava na obranu, načela čija je temeljna narav više puta bila istaknuta u sudskoj praksi Suda (vidjeti, osobito, presudu od 9. studenoga 1983., Michelin, 322/81, Zb., str. 3461., t. 7.).

15 Valja pojasniti da je, iako je točno da je u toj presudi Sud utvrdio da se prava na obranu moraju poštovati u upravnim postupcima koji mogu dovesti do izricanja kazni, važno spriječiti da ta prava budu nepovratno ugrožena u okviru postupaka prethodne istrage, a osobito istrage koja može biti od odlučujućeg značenja za utvrđivanje dokaza o nezakonitom postupanju poduzetnika za koje bi mogli biti odgovorni.

16 Slijedom toga, iako se određena prava na obranu odnose samo na kontradiktorne postupke koji slijede nakon obavijesti o prigovorima, druga prava, kao što su pravo na pravnu pomoć i pravo na povlašteno dopisivanje između odvjetnika i stranke/klijenta (koje je Sud priznao u presudi od 18. svibnja 1982., AM & S/Komisija, 155/79, Zb., str. 1575.), moraju se poštovati počevši od faze prethodne istrage.

17 Budući da se tužitelj također pozvao i na zahtjeve koji proizlaze iz temeljnog prava na nepovredivost doma, valja napomenuti da, iako se priznavanje takvog prava u pogledu privatnih domova fizičkih osoba nameće u pravnom poretku Zajednice kao načelo zajedničko pravima država članica, isto ne vrijedi kad je riječ od poduzetnicima zato što postoje značajne razlike između pravnih sustava

država članica u pogledu naravi i stupnja zaštite od intervencije javnih tijela koja se pruža službenim prostorima.

18 Drukčiji zaključak ne može se izvesti iz članka 8. stavka 1. Europske konvencije o ljudskim pravima koji propisuje da: „Svatko ima pravo na poštovanje svoga privatnog i obiteljskog života, doma i dopisivanja“. Opseg zaštite tog članka odnosi se na razvoj osobne slobode čovjeka te se ne može proširiti na službene prostore. Nadalje, treba reći da ne postoji sudska praksa Europskog suda za ljudska prava u tom pogledu.

19 Unatoč tome, u svim pravnim sustavima država članica intervencija javnih tijela u područje privatnih radnji svih osoba, bilo pravnih ili fizičkih, mora imati pravni temelj i biti opravdana razlozima predviđenima u zakonu, pa ti sustavi stoga predviđaju, iako u različitim oblicima, zaštitu od arbitrarne ili neproporcionalne intervencije. Zahtjev za takvu zaštitu treba stoga biti priznat kao opće načelo prava Zajednice. U tom smislu, treba podsjetiti da je Sud potvrdio svoju nadležnost u pogledu nadzora eventualno prekomjerne naravi pretraga koje je Komisija provela u okviru UEZUČ-a (presuda od 14. prosinca 1962., San Michele i dr./Komisija, od 5. do 11. i od 13. do 15/62, Zb., str. 859.).

20 Stoga u svjetlu gore spomenutih općih načela treba ispitati narav i opseg ovlasti pretrage dodijeljenih Komisiji na temelju članka 14. Uredbe br. 17.

21 Članak 14. stavak 1. ovlašćuje Komisiju da provede sve neophodne pretrage poduzetnika i udruženja poduzetnika i detaljnije propisuje da: „U tu svrhu ovlašteni agenti Komisije smiju:

(a) izvršiti uvid u poslovne knjige i drugu poslovnu dokumentaciju;

(b) uzeti preslike izvadaka ili izvatke iz poslovnih knjiga i poslovne dokumentacije;

(c) zahtijevati usmena objašnjenja na licu mjesta;

(d) ući u sve službene prostore, zemljišta i prometna sredstva poduzetnika“. [neslužbeni prijevod]

22 Člankom 14. stavkom 2. i 3. propisuje se da se pretrage mogu izvršiti po predočenju pisanog naloga ili na temelju odluke kojom se od poduzetnika zahtijeva da se podvrgne pretrazi. Kao što je Sud već presudio, Komisija može odabrati između tih dviju mogućnosti ovisno o posebnostima svakog slučaja (presuda od 26. lipnja 1980., National Panasonic, 136/79, Zb., str. 2033.). I u pisanim nalozima i u odlukama moraju biti navedeni predmet i svrha pretrage. Neovisno o postupku koji provodi, Komisija je dužna prethodno obavijestiti nadležno tijelo države članice na čijem državnom području treba izvršiti pretragu i, s tim tijelom se, u skladu s člankom 14. stavkom 4., mora savjetovati prije donošenja odluke o pretrazi.

23 Prema članku 14. stavku 5., Komisijinim agentima u izvršavanju njihovih zadaća pomoć mogu pružati agenti nadležnog tijela države članice na čijem državnom području treba izvršiti pretragu. Takva se pomoć može pružiti bilo na zahtjev tog tijela bilo na zahtjev Komisije.

24 Naposljetku, prema članku 14. stavku 6., pomoć nacionalnih tijela nužna je za izvršenje pretrage kada joj se poduzetnik protivi.

25 Kako je Sud istaknuo u gore navedenoj presudi od 26. lipnja 1980. (t. 20.), iz uvodnih izjava 7. i 8. Uredbe br. 17 slijedi da ovlasti dodijeljene Komisiji člankom 14. ove uredbe imaju za cilj omogućiti joj postizanje njezine zadaće da osigura poštovanje pravila tržišnog natjecanja na zajedničkom tržištu, koja joj je povjerena Ugovorom o EEZ-u. Svrha je ovih pravila, kako slijedi iz uvodne izjave 4. u preambuli Ugovora, članka 3. točke (f) i članaka 85. i 86., spriječiti narušavanje tržišnog natjecanja na štetu javnog interesa, pojedinačnih poduzetnika i potrošača. Izvršavanje ovlasti danih Komisiji Uredbom br. 17 tako pridonosi održavanju sustava tržišnog natjecanja predviđenog Ugovorom koji su poduzetnici apsolutno dužni poštovati. Gore navedena uvodna izjava 8. detaljnije propisuje da u tu svrhu Komisija mora na čitavom unutarnjem tržištu raspolagati ovlašću da zahtijeva podatke i provodi pretrage „koje su potrebne“ da se otkriju povrede gore navedenih članaka 85. i 86.

26 Svrha Uredbe br. 17 kao i njenim člankom 14. popisane ovlasti Komisijinih agenata pokazuju da opseg pretraga može biti vrlo širok. U tom smislu, pravo ulaska u sve službene prostore, zemljišta i prometna sredstva poduzetnika od posebne je važnosti s obzirom na to da mora Komisiji omogućiti pribavljanje dokaza o povredi pravila tržišnog natjecanja na mjestima gdje se takve dokaze obično može pronaći, to jest u službenim prostorima poduzetnika.

27 To bi pravo ulaska bilo beskorisno kada bi Komisijini agenti mogli zatražiti samo one dokumente ili spise koje bi mogli prethodno točno navesti. Upravo suprotno, takvo pravo podrazumijeva ovlast za traženje raznih podataka koji još nisu poznati ili u potpunosti utvrđeni. Bez takve ovlasti Komisiji bi bilo nemoguće prikupiti podatke potrebne za provođenje pretrage kada bi predmetni poduzetnici odbili surađivati ili bi ometali pretragu.

28 Iako se člankom 14. Uredbe br. 17 Komisiji dodjeljuju široke istražne ovlasti, izvršavanje tih ovlasti podliježe uvjetima kojima se osigurava poštovanje prava predmetnih poduzetnika.

29 U tom smislu, najprije treba istaknuti da je Komisija dužna navesti predmet i svrhu pretrage. Ta obveza predstavlja temeljni zahtjev ne samo kako bi se pokazalo da je pretraga koja se ima provesti u službenim prostorima predmetnih poduzetnika opravdana, već i da bi se tim poduzetnicima omogućilo da procijene opseg svoje dužnosti da surađuju istovremeno štiteći i njihova prava na obranu.

30 Nadalje treba istaknuti da se uvjeti za izvršavanje istražnih ovlasti Komisije razlikuju ovisno o postupku koji je Komisija odabrala, stavu predmetnih poduzetnika kao i intervenciji nacionalnih tijela.

31 Članak 14. Uredbe br. 17 se u prvom redu odnosi na pretrage koje se provode u suradnji s predmetnim poduzetnicima, bilo dobrovoljno, kada postoji pisano odobrenje, bilo na temelju obveze koja proizlazi iz odluke o pretrazi. U potonjem slučaju, o kojem je ovdje riječ, Komisijini agenti imaju, među ostalim, ovlast zatražiti da im se na uvid daju dokumenti koje zahtijevaju, ući u službene prostore koje izaberu i zatražiti da im se pokaže sadržaj onog namještaja koji oni označe. S druge strane, oni ne mogu upotrijebiti silu da bi pristupili službenim prostorima ili namještaju ili prisiliti osoblje poduzetnika da im omogući takav pristup, niti provesti premetačinu bez odobrenja odgovornih osoba u poduzetniku.

32 Situacija je sasvim drugačijoj ako se predmetni poduzetnici protive pretrazi koju provodi Komisija. U tom slučaju, Komisijini agenti mogu, na osnovi članka 14. stavka 6. i bez suradnje poduzetnika, uz sudjelovanje nacionalnih tijela koja su im dužna pružiti pomoć potrebnu za izvršavanje njihovih zadaća, tražiti sve podatke potrebne za pretragu. Iako se takva pomoć zahtijeva samo u slučaju kada poduzetnik izrazi svoje protivljenje, valja napomenuti da ona također može biti zatražena i preventivno, radi svladavanja eventualnog otpora poduzetnika.

33 Iz članka 14. stavka 6. proizlazi da je na svakoj državi članici da uredi uvjete pod kojima nacionalna tijela pružaju pomoć agentima Komisije. U tom smislu, države članice dužne su osigurati učinkovitost djelovanja Komisije istovremeno poštujući gore navedena opća načela. Iz toga slijedi da je, unutar tih ograničenja, nacionalno pravo to koje određuje prikladna postupovna pravila čija je svrha osiguravanje poštovanja prava poduzetnikâ.

34 Posljedično, ako Komisija uz pomoć nacionalnih tijela namjerava provesti mjere pretrage a bez suradnje predmetnih poduzetnika, dužna je poštovati postupovna jamstva utvrđena nacionalnim pravom.

35 Komisija mora osigurati da tijelo nadležno na temelju nacionalnog prava raspolaže svime što mu je potrebno za izvršavanje njegovih nadzornih ovlasti. Treba istaknuti da ovo tijelo, bilo sudsko ili neko drugo, ne može, u tom pogledu, svojom vlastitom ocjenom o potrebi naređenih pretraga zamijeniti ocjenu od strane Komisije, zakonitost čije ocjene činjenica i prava podliježu jedino kontroli zakonitosti Suda. S druge strane, nacionalno tijelo ima ovlasti, nakon što je utvrdilo vjerodostojnost odluke o istrazi/provjeri, ispitati jesu li predviđene mjere prisile arbitrarne ili prekomjerne uzimajući u obzir predmet istrage/provjere i osigurati poštovanje pravila nacionalnog prava u primjeni tih mjera.

36 S obzirom na prethodno navedeno, treba ustvrditi da mjere, čije provođenje je agentima Komisije dopuštala sporna odluka o pretrazi, ne prelaze ovlasti kojima oni raspolažu na temelju članka 14. Uredbe br. 17. Članak 1. te odluke samo

nalaže tužitelju „da dopusti ovlaštenim agentima Komisije da uđu u njegove službene prostore tijekom redovnog radnog vremena, da stavi na uvid radi pregleda i omogući izradu preslika poslovne dokumentacije u vezi s predmetom istrage koju zahtijevaju spomenuti agenti, te da odmah pruži sva objašnjenja koja bi ti agenti mogli zahtijevati."

37 Točno je da je tijekom postupka pred Sudom Komisija tvrdila da su njezini agenti ovlašteni u okviru pretraga izvršiti premetačinu bez pomoći nacionalnih tijela i bez poštovanja postupovnih jamstava predviđenih nacionalnim pravom. Međutim, takvo pogrešno tumačenje članka 14. Uredbe br. 17 ne bi trebalo za posljedicu imati nezakonitost odluka donesenih na temelju te odredbe.

38 Stoga tužbeni razlog koji se temelji na prekoračenju ovlasti pretrage Komisije treba odbiti.

(b) Obrazloženje

39 Prema mišljenju tužitelja, odluka o pretrazi krši članak 190. Ugovora kao i članak 14. stavak 3. Uredbe br. 17 zato što je neprecizna, posebno u pogledu predmeta i svrhe pretrage.

40 Valja podsjetiti da su, kako je Sud već presudio u gore navedenoj presudi od 26. lipnja 1980. (National Panasonic, t. 25.), samim člankom 14. stavkom 3. Uredbe br. 17 određeni bitni dijelovi obrazloženja odluke kojom se nalaže pretraga predviđajući da se u njoj: „navodi predmet i svrha pretrage, određuje datum početka pretrage i navode kazne propisane člankom 15. stavkom 1. točkom (c) i člankom 16. stavkom 1. točkom (d), te pravo na postupak preispitivanja od strane Suda".

41 Kako je bilo prethodno navedeno, obveza Komisije da navede predmet i svrhu pretrage predstavlja temeljno jamstvo pravâ na obranu predmetnih poduzetnika. Iz toga slijedi da opseg obveze obrazlaganja odlukâ o pretrazi ne smije biti ograničen razmatranjima koja se tiču učinkovitosti istrage. U tom smislu treba precizirati da, iako je točno da Komisija nije dužna adresatu odluke o pretrazi priopćiti sve podatke kojima raspolaže u svezi navodnih povreda niti izvršiti detaljnu pravnu kvalifikaciju tih povreda, ona unatoč tome mora jasno naznačiti pretpostavke koje namjerava provjeriti.

42 Treba utvrditi da, iako je obrazloženje sporne odluke o pretrazi vrlo općenito i moglo je biti preciznije te se u tom smislu može kritizirati, ono ipak sadrži bitne dijelove koje zahtijeva članak 14. stavak 3. Uredbe br. 17. Predmetna odluka osobito se poziva na podatke koji upućuju na postojanje i primjenu zabranjenih sporazuma i usklađenih djelovanja između određenih proizvođača i dobavljača PVC-a i polietilena (uključujući, ali ne ograničavajući se na LdPE) u EEZ-u u vezi s cijenama, količinama ili ciljevima prodaje ovih proizvoda. U njoj se navodi da ti sporazumi i djelovanja mogu predstavljati ozbiljnu povredu članka 85. stavka 1. Ugovora. Prema članku 1. odluke o kojoj je riječ, tužitelj: „je dužan podvrgnuti se

pretrazi u svezi svoga mogućeg sudjelovanja“ u tim sporazumima ili usklađenim djelovanjima i, posljedično, omogućiti agentima Komisije pristup svojim službenim prostorima, predočiti poslovnu dokumentaciju ili u svrhu pretrage dopustiti izradu preslika poslovne dokumentacije „koja se odnosi na predmet istrage“.

43 U tim okolnostima, tužbeni razlog koji se temelji na nedovoljnom obrazloženju treba odbiti.

(c) Postupak donošenja odluke

44 Nesporno je da je pobijana odluka o pretrazi bila donesena prema takozvanom postupku delegacije ovlasti predviđenom u Odluci Komisije od 5. studenoga 1980. kojom se član Komisije zadužen za pitanja tržišnog natjecanja ovlašćuje da, u ime i pod odgovornošću Komisije, na temelju članka 14. stavka 3. Uredbe br. 17 donese odluku kojom se poduzetnicima naređuje da se podvrgnu pretragama. Sud je već presudio u presudi od 23. rujna 1986. (AKZO Chemie/Komisija, 5/85, Zb., str. 2585.) da ta odluka o delegaciji ovlasti ne krši načelo kolegijalnosti ugrađeno u članak 17. Ugovora o spajanju.

45 Tužitelj ipak smatra potrebnim da Sud preispita zakonitost tog postupka delegacije ovlasti koji smatra nespojivim s načelom *nulla poena sine lege*. On tvrdi da je Komisija običnom unutarnjom upravnom mjerom izmijenila sastavne dijelove povrede koja može dovesti do izricanja novčane kazne na temelju članka 15. Uredbe br. 17 s obzirom na to da bi se, počevši od gore navedene odluke od 5. studenog 1980., o takvoj povredi radilo u slučaju odbijanja podvrgavanja pretrazi koju je odredio jedan član Komisije a ne, kako je prije bio slučaj, Komisija kao kolegijalno tijelo.

46 U tom smislu treba istaknuti da, iako je točno da se uvjeti pod kojima se može izreći novčana kazna na temelju članka 15. Uredbe br. 17 ne mogu izmijeniti odlukom Komisije, nije ni svrha ni učinak gore spomenute odluke o delegaciji ovlasti jedna takva izmjena. Pod uvjetom da sustav delegacije ovlasti za donošenje odluka o pretragama ne krši načelo kolegijalnosti, odluke donesene na temelju takve delegacije ovlasti trebaju se smatrati odlukama Komisije u smislu članka 15. Uredbe br. 17.

47 Tužbeni razlog koji se temelji na nezakonitosti postupka stoga treba odbiti.

48 Budući da se nijedan od tužbenih razloga na koje se poziva protiv odluke o pretrazi ne može prihvatiti, zahtjev za poništenje te odluke treba odbiti.

Odluka o izricanju periodičnih penala

49 Prema mišljenju tužitelja, pri donošenju odluke o izricanju periodičnih penala došlo je do bitnih povreda pravila postupka jer ju je Komisija donijela a da prethodno nije saslušala predmetnog poduzetnika niti se savjetovala sa

Savjetodavnim odborom za pitanja ograničavajućih djelovanja i vladajućih položaja.

50 Komisija, naprotiv, smatra da nije došlo do bitnih povreda pravila postupka s obzirom na to da su se gore spomenuto saslušanje i savjetovanje održali prije konačnog određivanja periodičnih penala.

51 Treba istaknuti da članak 19. stavak 1. Uredbe br. 17 zahtijeva da predmetni poduzetnici „budu saslušani u vezi preliminarno utvrđenih činjenica u postupku Komisije“ prije donošenja različitih odluka, uključujući onih predviđenih člankom 16. koje se odnose na periodične penale.

52 To saslušanje bitan je element prava na obranu. Ono je potrebno kako bi se „poduzetnicima i udruženjima poduzetnika osiguralo pravo da po okončanju istrage podnesu svoja očitovanja o svim prigovorima koje Komisija namjerava istaknuti protiv njih u svojim odlukama“ [uvodna izjava 3. Uredbe Komisije br. 99/63 od 25. srpnja 1963. o saslušanjima predviđenim člankom 19. stavcima 1. i 2. Uredbe Vijeća br. 17 (SL 127, str. 2268.). [neslužbeni prijevod]

53 Kad je riječ o Savjetodavnom odboru za pitanja ograničavajućih djelovanja i vladajućih položaja, gore navedeni članak 16. u svom stavku 3. predviđa da se „primjenjuje članak 10. stavci 3. do 6.“. Tim su odredbama uređene ovlasti, sastav i postupak savjetovanja sa Savjetodavnim odborom.

54 U skladu s člankom 1. gore navedene Uredbe br. 99/63, „prije savjetovanja sa Savjetodavnim odborom za pitanja ograničavajućih djelovanja i vladajućih položaja Komisija provodi saslušanje na temelju članka 19. stavka 1. Uredbe br. 17“. [neslužbeni prijevod] Ta odredba potvrđuje da su saslušanje predmetnih poduzetnika i savjetovanje sa Savjetodavnim odborom potrebni u istim situacijama.

55 Kod utvrđivanja je li Komisija bila dužna saslušati tužitelja i savjetovati se sa Savjetodavnim odborom prije donošenja odluke o određivanju periodičnih penala, treba podsjetiti da se određivanje periodičnih penala na temelju članka 16. Uredbe br. 17 obavezno sastoji od dviju faza. Prvom odlukom iz članka 16. stavka 1. Komisija izriče periodične penale izražene određenim brojem obračunskih jedinica po danu zakašnjenja, počevši od dana koji odredi. Budući da se takvom odlukom ne određuje ukupan iznos periodičnih penala, ona se ne može izvršiti. Taj se iznos može konačno odrediti samo drugom odlukom.

56 Stoga je obveza saslušanja predmetnog poduzetnika i savjetovanja sa Savjetodavnim odborom za pitanja ograničavajućih djelovanja i vladajućih položaja ispunjena ako su saslušanje i savjetovanje održani prije konačnog određivanja periodičnih penala, tako da i predmetni poduzetnik i Savjetodavni odbor mogu izraziti svoja stajališta o svim podacima na osnovi kojih je Komisija izrekla periodične penale i odredila njihov konačan iznos.

57 Nadalje, zahtijevati da se saslušanje i savjetovanje provedu prije donošenja odluke o izricanju periodičnih penala poduzetniku koji se odbio podvrgnuti pretrazi, za posljedicu bi imalo odlaganje donošenja te odluke i, stoga, ugrozilo učinkovitost odluke o pretrazi.

58 Iz prethodno navedenog proizlazi da prilikom donošenja odluke o izricanju periodičnih penala nije došlo do bitnih povreda postupka. Stoga zahtjev za poništenje te odluke treba odbiti.

Odluka o određivanju konačnog iznosa periodičnih penala

59 Prema mišljenju tužitelja, konačni iznos periodičnih penala određen spornom odlukom od 26. svibnja 1988. treba smanjiti iz dva razloga.

60 On na prvom mjestu smatra da je Komisija iz svog obračuna trebala isključiti trajanje postupka privremene pravne zaštite pred Sudom, kojim je tužitelj zahtijevao odgodu izvršenja odluke o pretrazi. Tvrdi da je Komisija proturječila vlastitom stajalištu utoliko što je navela da je spremna odgoditi provedbu te odluke dok Sud ne donese odluku o tom pitanju.

61 U tom pogledu dovoljno je istaknuti da se Komisijina izjava koju je u tom smislu dala tijekom postupka ticala samo stajališta koje bi naknadno mogla zauzeti u slučaju da, sukladno tvrdnji koju je istaknula, postupak privremene pravne zaštite pred Sudom bude priznat kao primjereno sredstvo prethodnog sudskog nadzora pretraga koje je odredila. Takva izjava ne može u ovom slučaju imati nikakve posljedice u pogledu određivanja konačnog iznosa periodičnih penala.

62 Na drugom mjestu, tužitelj smatra da je konačni iznos neproporcionalan jer je on postupao isključivo na osnovi viših interesa osiguranja zakonitosti i ustavnosti istražnog postupka.

63 U tom smislu treba utvrditi da se tužitelj nije samo protivio posebnim mjerama kojima su, prema njegovu mišljenju, bile prekoračene ovlasti agenata Komisije, već je odbio na bilo koji način surađivati u provedbi odluke o pretrazi čiji je bio adresat.

64 Takvo postupanje, koje je u suprotnosti s obvezom svih subjekata prava Zajednice da priznaju punu učinkovitost akata institucija sve do trenutka dok ih Sud ne proglasi nevaljanima i da poštuju njihovu izvršnu snagu sve dok Sud ne odluči odgoditi njihovo izvršenje (vidjeti osobito presudu od 13. veljače 1979., Granaria, 101/78, Zb., str. 623., t. 5.), ne može se opravdati višim pravnim interesima.

65 Iz svih pitanja koja je Sud razmotrio slijedi da ne postoji osnova za smanjenje iznosa periodičnih penala. Taj zahtjev stoga treba odbiti.

66 Iz svega prethodno navedenog slijedi da tužbe treba odbiti.

Troškovi

67 U skladu s člankom 69. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

1. Tužbe se odbijaju.

2. Tužitelju se nalaže snošenje troškova.

Due Koopmans Joliet

O'Higgins Grévisse Slynn

Mancini Kakouris Schockweiler

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Diez de Velasco

Zuleeg

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 21. rujna 1989.

Tajnik Predsjednik

J.-G. Giraud O. Due