DOMSTOLENS DOM
17. oktober 1989 *

I de forenede sager 97, 98 og 99/87,

Dow Chemical Ibérica SA, et selskab efter spansk ret med hjemsted i Axpe-Erandio (Spanien),

Alcudia, Empresa para la Industria Química SA, et selskab efter spansk ret med hjemsted i Madrid, og

Empresa Nacional del Petróleo SA, et selskab efter spansk ret med hjemsted i Madrid,

alle ved advokat José Pérez Santos, Madrid, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 4, avenue Marie-Thérèse,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved juridisk konsulent Norbert Koch samt Luís Miguel País Antunes og Daniel Calleja y Crespo, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-centret, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutninger af 15. januar 1987 i sagerne IV/31.865 — PVC og IV/31.866 — polyætylen [C(87)19/1, 2 og 3] om nogle kontrolundersøgelser i henhold til artikel 14, stk. 3, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962 (EFT 1959-1962, s. 81),

* Processprog: spansk.

har

DOMSTOLEN,

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

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 den 2. april 1987, har selskaberne Dow Chemical Ibérica SA (herefter benævnt »Dow Ibérica«), Alcudia, Empresa para la Industria Química SA (herefter benævnt »Alcudia«), og Empresa Nacional del Petróleo SA (herefter benævnt »EMP«) i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt nogle sager med påstand om annullation af Kommissionens beslutninger af 15. januar 1987 i sagerne IV/31.865 — PVC og IV/31.866 — polyætylen [C(87)19/1, 2 og 3] om nogle kontrolundersøgelser i henhold til artikel 14, stk. 3, i 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).

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 sagsøgerne, og den traf med henblik herpå de anfægtede beslutninger.

3 Den 20. og 21. januar 1987 gennemførte Kommissionen de nævnte kontrolundersøgelser. Efter at være blevet gjort bekendt med de anfægtede beslutninger og efter af de pågældende tjenestemænd i Kommissionen at være blevet underrettet om virksomheders rettigheder og forpligtelser i denne forbindelse så sagsøgernes repræsentanter sig nødsaget til at underkaste sig undersøgelserne i den forstand, at de ikke modsatte sig, at tjenestemændene i Kommissionen fremtog, gennemså og tog fotokopier af dokumenter, og idet de gav tjenestemændene den fornødne bistand hertil.

4 Kommissionen fik således adgang til samtlige lokaler, arkiver og dokumenter og til en mappe og en personlig kalenderbog tilhørende en repræsentant for Dow Ibérica, ligesom Kommissionen tog alle de fotokopier, som den ønskede.

5 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.

6 Til støtte for deres påstande har sagsøgerne fremsat otte anbringender, hvorved det gøres gældende, *at* der er sket en krænkelse af grundrettigheden boligens ukrænkelighed og respekt for privatliv, *at* der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, *at* der er sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, *at* beslutningerne ikke er blevet tilstrækkeligt begrundet, *at* der savnes belæg for eller hersker usikkerhed omkring de faktiske omstændigheder, som ligger til grund for beslutningerne, *at* der er sket en krænkelse af den grundrettighed, hvorefter der består en forhåndsformodning for manglende skyld, *at* der er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, og *at* beslutningerne angår forhold, der ligger forud for Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet.

Anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af grundrettigheden boligens ukrænkelighed og respekt for privatliv

7 Sagsøgerne har gjort gældende, at der ved de anfægtede beslutninger eller i hvert fald ved disses gennemførelse er sket en krænkelse af de rettigheder for sagsøgerne, der udspringer af grundrettigheden boligens ukrænkelighed og respekt for

privatliv. Artikel 14 i forordning nr. 17 er udtryk for en undtagelse fra det nævnte princip, men indeholder på ingen måde hjemmel for Kommissionens repræsentanter til at gennemføre, hvad sagsøgerne betegner som ransagninger. Sagsøgerne 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.

8 Kommissionen har i første række gjort gældende, at der ikke er sket nogen krænkelse af princippet om boligens ukrænkelighed og respekt for privatliv, for så vidt sagsøgerne underkastede sig kontrolundersøgelserne uden at fremsætte nogen indvendinger. Kommissionen gør endvidere 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 med gennemførelsen af beslutningen, hvorved Domstolen straks kan efterprøve spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende kontrolundersøgelse må anses for vilkårlig. En sådan efterprøvelse må sidestilles med en forudgående retskendelse.

9 Som Domstolen for nylig har fastslået (dom af 21. september 1989, Hoechst mod Kommissionen, 46/87 og 227/88, Sml. 1989, s. 2859), kan der ikke lægges en fortolkning af artikel 14 i forordning nr. 17 til grund, hvorefter bestemmelsen tillægges retsvirkninger, som strider mod fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, herunder grundrettighederne.

10 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).

11 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).

12 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.

13 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.

14 Hvad nærmere angår de krav, som ifølge sagsøgerne udspringer af grundrettigheden boligens ukrænkelighed og respekt for privatliv, bemærkes, 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.

15 Det bemærkes herved, at sagsøgernes 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 be-

stemmelsens retsvirkninger, hvorved bemærkes, at andet heller ikke fremgår af den europæiske menneskerettighedsdomstols praksis på dette område.

16 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).

17 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.

18 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 virksomhedens samtlige lokaler, grunde og transportmidler.«

19 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.

20 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.

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

22 Som Domstolen har fastslået i den tidligere nævnte dom af 26. juni 1980 (National Panasonic, 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 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.

23 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 virksomhedens 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.

24 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 identificerede. 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.

25 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.

26 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.

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

28 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 de her omhandlede, har Kommissionens repræsentanter bl. a. 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, hvorved bemærkes, at en sådan tilladelse i givet fald kan gives stiltiende, herunder i form af, at Kommissionens repræsentanter bistås.

29 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 virksomheden 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.

30 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.

31 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.

32 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.

33 Det må herefter lægges til grund, at de foranstaltninger, som Kommissionens repræsentanter ved de anfægtede kontrolundersøgelsesbeslutninger 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. Beslutningernes artikel 1 indeholdt kun bestemmelse om, at sagsøgerne havde pligt til »at give Kommissionens befuldmægtigede repræsentanter adgang til selskabets lokaler inden for normal forretningstid, til gennemsyn at fremlægge de forretningspapirer omfattet af undersøgelsens genstand, som Kommissionen repræsentanter kræver, og at lade disse tage kopier heraf, samt på opfordring fra Kommissionens repræsentanter ufortøvet at afgive forklaring over for disse«.

34 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.

35 Hvad angår det af sagsøgerne anførte om den måde, de anfægtede beslutninger blev gennemført på, bemærkes, at selv om man antog, at Kommissionens repræsentanter handlede i strid med deres beføjelser i henhold til artikel 14 i forordning nr. 17 og de anfægtede beslutninger, ville dette være uden betydning for spørgsmålet om beslutningernes lovlighed. Som Domstolen har fastslået i dommen af 8. november 1983 (IAZ, 96-102, 104, 105, 108 og 110/82, Sml. s. 3369, præmis 16), kan omstændigheder indtruffet efter en beslutnings vedtagelse ikke berøre dennes gyldighed. Der er derfor ingen anledning til i nærværende sager at undersøge klagepunkterne vedrørende kontrolundersøgelsernes gennemførelse.

36 Anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af grundrettigheden boligens ukrænkelighed og respekt for privatliv, kan herefter ikke lægges til grund.

Anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

37 Sagsøgerne har gjort gældende, at der ved de anfægtede beslutninger er sket en tilsidesættelse af det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip, idet beslutningerne uden grund krænker den grundlæggende rettighed, som virksomheder i henhold til artikel 18, stk. 2, i den spanske forfatning har til at modsætte sig kontrolundersøgelser og ransagninger, bortset fra i tilfælde af åbenbare og fortsat pågående overtrædelser og tilfælde, hvor det pågældende indgreb gennemføres på grundlag af en forudgående retskendelse. Kommissionen burde i henhold til det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip have fortolket artikel 14 i forordning nr. 17 i overensstemmelse med den nævnte nationale besstemmelse, således at der ikke skete nogen undergravning af den spanske forfatningsretlige ordning, der på dette punkt ikke er i modstrid med Fællesskabets struktur og formål.

38 Det bemærkes herom, at det af sagsøgerne anførte, hvorved disse påberåber sig det fællesskabsretlige proportionalitetsprincip, i virkeligheden er udtryk for, at sagsøgerne gør gældende, at gyldigheden af de anfægtede beslutninger forudsætter, at disse hviler på en fortolkning af forordning nr. 17, som sker på grundlag af en bestemmelse i national ret. Som Domstolen har fastslået i dommen af 17. december 1970 (Internationale Handelsgesellschaft, 11/70, Sml. s. 235, præmis 3), skal spørgsmålet om gyldigheden af fællesskabsretlige retsakter og andre afgørelser udelukkende vurderes på grundlag af fællesskabsretten, og en retsundergiven kan derfor ikke til støtte for, at en fællesskabsretlig retsakt eller anden afgørelse er ugyldig eller ikke kan have retsvirkning på en medlemsstats område, påberåbe sig, at der er sket en krænkelse af grundrettigheder i henhold til medlemsstatens forfatning eller den nationale forfatningsretlige ordnings principper.

39 Anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, kan herefter ikke lægges til grund.

Anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling

40 Sagsøgerne har gjort gældende, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling derved, at Kommissionen gennemførte de anfægtede kontrolundersøgelser, uden at der skete nogen forudgående retslig efterprøvelse, idet Kommissionen, for så vidt angår en række kontrolundersøgelser hos virksomheder etableret i andre af Fællesskabets medlemsstater, først har gennemført disse efter en sådan retslig efterprøvelse.

41 Det bemærkes herom blot, at dette klagepunkt fra sagsøgerne retter sig mod den måde, de anfægtede beslutninger blev gennemført på. Som allerede anført, er der i nærværende sager ingen anledning til at undersøge klagepunkter vedrørende kontrolundersøgelsernes gennemførelse.

42 Anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, kan herefter ikke lægges til grund.

Anbringendet om, at de anfægtede beslutninger ikke er blevet tilstrækkeligt begrundet

43 Sagsøgerne har gjort gældende, at de anfægtede beslutninger ikke opfylder de krav vedrørende begrundelse, der fremgår af Traktatens artikel 190 og artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17, idet beslutningerne er unøjagtige, upræcise og delvis baseret på fejlagtige oplysninger. Sagsøgerne anfører navnlig, *at* beslutningerne indeholder en unøjagtig definition af det relevante marked, hvorved der ikke sondres mellem markedet for PVC og markedet for polyætylen, *at* de ikke angiver nogen geografisk afgrænsning af dette marked, *at* de ikke i tilstrækkeligt omfang kvalificerer de formodede overtrædelser, *at* de ikke indeholder nogen angivelser vedrørende den periode, hvori disse overtrædelser skulle have fundet sted, samt *at* der ved beslutningerne blev set bort fra det ubestridte forhold, at Dow Ibérica og Alcudia hverken fremstiller eller forhandler PVC, og at EMP, som ganske vist besidder aktiemajoriteten i Alcudia, selv hverken fremstiller eller forhandler nogen af de pågældende stoffer.

44 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«.

45 Som anført ovenfor, er kravet om, at Kommissionen skal angive kontrolundersøgelsens genstand og formål, udtryk for en grundlæggende retsikkerhedsgaranti, 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 overve-

jelser 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.

46 Sagsøgernes klagepunkter vedrørende begrundelserne til de anfægtede beslutninger kan herefter ikke lægges til grund. Det er således en forudsætning, at en beslutning om en kontrolundersøgelse indeholder de ovenfor nævnte oplysninger af afgørende karakter, men der gælder ikke noget absolut krav om, at en sådan beslutning herudover skal indeholde en nøjagtig afgrænsning af det relevante marked, en nøjagtig retlig kvalificering af de formodede overtrædelser og en angivelse af den periode, hvori disse overtrædelser må antages at have fundet sted.

47 Det bemærkes herved, at begrundelserne til de anfægtede beslutninger er affattet meget generelt og med fordel kunne have været mere nøjagtige, hvilket Kommissionen kan bebrejdes, men de indeholder dog en angivelse af de afgørende forhold, som kræves i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17. Beslutningerne 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 beslutningernes artikel 1 var hver af sagsøgerne »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.

48 Hvad angår det særlige klagepunkt, som EMP har fremsat vedrørende den til dette selskab rettede beslutning, bemærkes blot, at den — i beslutningen nævnte — mulige deltagelse fra dette selskabs side i dets egenskab af moderselskab for Alcudia i de konkurrencestridige forhold, som var genstand for kontrolundersøgelsen, ikke kunne udelukkes alene ud fra den betragtning, at EMP selv hverken fremstiller eller forhandler de stoffer, som de konkurrencestridige forhold angik.

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

Anbringendet om, at der savnes belæg for eller hersker usikkerhed omkring de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for beslutningerne

50 Sagsøgerne har gjort gældende, at der ved de anfægtede beslutninger er sket en tilsidesættelse af legalitetsprincippet, idet beslutningerne ikke er baseret på beviser eller indicier, der kan begrunde de pågældende kontrolundersøgelser.

51 Det bemærkes herom indledningsvis, at for så vidt dette anbringende hviler på den opfattelse, at Kommissionen er forpligtet til at give adressater for en beslutning om en kontrolundersøgelse meddelelse om samtlige de oplysninger vedrørende de formodede overtrædelser, som den råder over, er det allerede ovenfor i forbindelse med undersøgelsen af anbringendet om, at de anfægtede beslutninger ikke er blevet tilstrækkeligt begrundet, blevet fastslået, at denne opfattelse savner grundlag.

52 For så vidt det ved nærværende anbringende gøres gældende, at der ingen faktiske omstændigheder forelå, som kunne begrunde de pågældende kontrolundersøgelser, og dermed, at de anfægtede beslutninger er vilkårlige, bemærkes, at der ikke kan gives sagsøgeren medhold i dette klagepunkt, da sagsøgeren intet har fremlagt til støtte for rigtigheden af det anførte.

53 Der kan herefter ikke gives sagsøgerne medhold i anbringendet om, at der savnes belæg for eller hersker usikkerhed omkring de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for beslutningerne.

Anbringendet om, at der er sket en krænkelse af den grundrettighed, hvorefter der består en forhåndsformodning for manglende skyld

54 Sagsøgerne har gjort gældende, at der ved de anfægtede beslutninger er sket en krænkelse af deres grundrettigheder, nærmere bestemt den grundrettighed, hvorefter der består en forhåndsformodning for manglende skyld, idet Kommissionen ved beslutningerne gik ud fra en forudsætning om, at der forelå »beviser« for sagsøgernes deltagelse i aftaler eller samordnet praksis.

55 Det bemærkes herom blot, at det ifølge ordlyden af beslutningen ikke blev anset for godtgjort, at der var indgået aftaler eller bestod en samordnet praksis som omhandlet, idet der forelå en »mistanke« herom.

56 Anbringendet om, at der er sket en krænkelse af den grundrettighed, hvorefter der består en forhåndsformodning for manglende skyld, kan herefter ikke lægges til grund, idet det bemærkes, at det er ufornødent at undersøge, hvorvidt der i henhold til fællesskabsretten gælder en sådan grundrettighed, for så vidt angår virksomheder.

Anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter

57 Sagsøgerne har gjort gældende, at der ved de anfægtede beslutninger er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter. For det første fremgår det ikke af beslutningerne, hvilken besluttende myndighed der har truffet disse, ligesom det ikke er muligt at afgøre, hvorvidt denne myndighed havde kompetence til at træffe de pågældende beslutninger, og for det andet er beslutningerne ikke underskrevet af den besluttende myndighed.

58 Hvad angår det første klagepunkt, bemærkes, at de anfægtede beslutninger 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 mod Kommissionen, 5/85, Sml. s. 2585) har Domstolen allerede udtalt, at delegationsbeslutningen ikke strider mod kollegialitetsprincippet i fusionstraktatens artikel 17. Der kunne derfor ikke herske nogen tvivl om den besluttende myndigheds identitet og kompetence, idet den besluttende myndighed var Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

59 Hvad angår det andet klagepunkt, bemærkes, at der ikke gælder nogen bestemmelse om, at det eksemplar af beslutningen, som tilstilles virksomheden, skal være underskrevet af det medlem af Kommissionen, som er blevet givet den omhandlede bemyndigelse. Det er herved ubestridt, at Kommissionens generalsekretær ved sin underskrift behørigt havde attesteret, at de anfægtede beslutninger var autentiske.

60 Anbringendet om, at der er sket en tilsidesættelse af væsentlige formforskrifter, kan herefter ikke lægges til grund.

Anbringendet om, at beslutningerne angår forhold, der ligger forud for Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet

61 Sagsøgerne har gjort gældende, at forhold, der ligger forud for Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet, er omfattet af »fællesskabsrettens territoriale gyldighedsområde«, for så vidt der er tale om forhold, som har konkurrencestridige virkninger inden for Fællesskabet, hvorimod sådanne forhold ikke er omfattet af »fællesskabsrettens personelle gyldighedsområde«, nærmere bestemt således, at de her omhandlede forhold ikke kunne gøres til genstand for en tvangsmæssig undersøgelse, for så vidt de virksomheder, der havde gjort sig skyldig i dem, ikke var omfattet af Kommissionens kompetence. Kommissionens beføjelser til at gennemføre undersøgelser kan ikke have tilbagevirkende gyldighed.

62 Det bemærkes herom i første række, at der ikke blev fastsat nogen undtagelser, for så vidt angår forordning nr. 17, hvorfor denne retsakt har fundet anvendelse fra tidspunktet for de nye medlemsstaters tiltrædelse, jfr. hovedreglen i artikel 2 i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse. Der har derfor siden den 1. januar 1986 kunnet gennemføres kontrolundersøgelser hos virksomheder etableret i Spanien.

63 De eneste begrænsninger, der gælder med hensyn til genstanden for kontrolundersøgelser gennemført af Kommissionen efter dette tidspunkt hos virksomheder etableret i de nye medlemsstater, er dem, som følger af anvendelsesområdet for de fællesskabsretlige konkurrenceregler, og ingen bestemmelse begrænser i denne forbindelse Kommissionens beføjelser til at gennemføre undersøgelser til forhold, der ligger efter tiltrædelsen.

64 Anbringendet om, at beslutningen angår forhold, der ligger forud for Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet, kan følgelig ikke lægges til grund.

65 Da der således ikke kan gives sagsøgerne medhold i nogen af de anbringender, som de har fremsat mod de anfægtede beslutninger, vil sagsøgte herefter være at frifinde.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Sagsøgte frifindes.

2) Sagsøgerne betaler sagens omkostninger in solidum.

Due, Slynn, Kakouris, Schockweiler, Zuleeg,

Koopmans, Mancini, Joliet, O'Higgins,

Moitinho de Almeida, Rodríguez Iglesias, Grévisse, Diez de Velasco,

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. oktober 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident