ARREST VAN HET HOF
17 oktober 1989 *

In de gevoegde zaken 97/87 tot en met 99/87,

Dow Chemical Ibérica SA, vennootschap naar Spaans recht, gevestigd te Axpe-Erandio, Spanje,

Alcudia, Empresa para la Industria Química SA, vennootschap naar Spaans recht, gevestigd te Madrid, en

Empresa Nacional del Petróleo SA, vennootschap naar Spaans recht, gevestigd te Madrid,

alle vertegenwoordigd door J. P. Santos, advocaat te Madrid, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij E. Arendt, advocaat aldaar, 4, avenue Marie-Thérèse,

verzoeksters,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door haar juridisch adviseur, N. Koch, L. M. Pais Antunes en D. Calleja y Crespo, leden van haar juridische dienst, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweersters,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikkingen van de Commissie van 15 januari 1987 in de zaken IV/31.865 — PVC en IV/31.866 — polyethyleen [C(87)19/1, 2 en 3], betreffende een verificatie in de zin van artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962 (PB 1962, blz. 204),

* Procestaal: Spaans

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: O. Due, president, Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler en M. Zuleeg, kamerpresidenten, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse en M. Díez de Velasco, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo
griffier: B. Pastor, administrateur

gezien het rapport ter terechtzitting en ten vervolge op de mondelinge behandeling op 8 december 1988,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 februari 1989,

het navolgende

Arrest

1 Bij verzoekschriften neergelegd ter griffie van het Hof op 2 april 1987, hebben Dow Chemical Ibérica SA (hierna: Dow Ibérica), Alcudia, Empresa para la Industria Química SA (hierna: Alcudia) en Empresa Nacional del Petróleo SA (hierna: ENP) krachtens artikel 173, tweede alinea, EEG-Verdrag beroep ingesteld tot nietigverklaring van de beschikkingen van de Commissie van 15 januari 1987 in de zaken IV/31.865 — PVC en IV/31.866 — polyethyleen [C(87)19/1, 2 en 3], betreffende een verificatie in de zin van artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962 (Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 EEG-Verdrag, PB 1962, blz. 204).

2 Op grond van inlichtingen over het vermoedelijke bestaan van overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen betreffende de vaststelling van prijzen en leveringsquota voor PVC en polyethyleen tussen bepaalde producenten en leveranciers van die produkten in de Gemeenschap, besloot de Commissie bij een aantal ondernemingen, waaronder verzoeksters, tot een verificatie over te gaan, en richtte zij tot verzoeksters de litigieuze beschikkingen.

3 De verificaties vonden plaats op 20 en 21 januari 1987. Na kennis te hebben genomen van de litigieuze beschikkingen en na door de personeelsleden van de Commissie in kennis te zijn gesteld van de rechten en plichten van de betrokken ondernemingen, meenden de vertegenwoordigers van verzoeksters gehouden te zijn zich aan de inspectie te onderwerpen. Zij verzetten zich er dan ook niet tegen, dat de personeelsleden van de Commissie dossiers tot zich namen, bestudeerden en fotocopieerden, en waren hen hierbij behulpzaam.

4 Hierdoor kreeg de Commissie toegang tot alle bureaus, archieven en dossiers alsmede tot een koffer en de persoonlijke agenda van een vertegenwoordiger van Dow Ibérica; zij maakte hiervan alle gewenste fotocopieën.

5 Voor een nadere uiteenzetting van de voorgeschiedenis van het geschil, het procesverloop en de middelen en argumenten van partijen wordt verwezen naar het rapport ter terechtzitting. Deze elementen van het dossier worden hierna slechts weergegeven voor zover dat noodzakelijk is voor de redenering van het Hof.

6 Tot staving van hun beroepen voeren verzoeksters acht middelen aan: inbreuk op het grondrecht van onschendbaarheid van de woning en eerbiediging van het privé-leven, schending van het evenredigheidsbeginsel, schending van het discriminatieverbod, gebrekkige motivering, niet-bestaan of onbepaaldheid van de feiten die aan de beschikkingen ten grondslag liggen, inbreuk op het grondrecht van vermoeden van onschuld, schending van wezenlijke vormvoorschriften, en het feit dat de beschikkingen gedragingen van vóór de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap betreffen.

Inbreuk op het grondrecht van onschendbaarheid van de woning en eerbiediging van het privé-leven.

7 Volgens verzoeksters maken de litigieuze beschikkingen althans de uitvoering ervan inbreuk op hun grondrecht van onschendbaarheid van de woning en eerbiediging van het privé-leven. Artikel 14 van verordening nr. 17 vormt weliswaar een uitzondering op dit recht, maar machtigt de personeelsleden van de Commissie

niet tot het treffen van maatregelen die verzoeksters als huiszoeking kwalificeren. Verzoeksters voegen hieraan toe, dat indien voornoemde bepaling aldus moest worden uitgelegd, dat zij de Commissie de bevoegdheid tot huiszoeking verleent, zij onwettig zou zijn wegens onverenigbaarheid met grondrechten waarvan de bescherming verlangt, dat huiszoeking slechts na voorafgaande rechterlijke toestemming kan plaatsvinden.

8 De Commissie betoogt om te beginnen, dat er geen sprake kan zijn van huisvredebreuk en schending van het privé-leven, daar verzoeksters zich aan de verificatie hebben onderworpen zonder hiertegen het minste verzet te bieden. De bevoegdheden die artikel 14 van verordening nr. 17 haar verleent, omvatten ook de bevoegdheid, maatregelen te treffen die volgens het recht van bepaalde Lid-Staten onder het begrip huiszoeking vallen. Haars inziens is echter aan de uit de grondrechten voortvloeiende vereisten van rechterlijke bescherming, die zij in beginsel niet betwist, voldaan, wanneer de adressaten van verificatiebeschikkingen de mogelijkheid wordt geboden hiertegen bij het Hof van Justitie op te komen en in kort geding opschorting van de tenuitvoerlegging ervan te vorderen; in een dergelijk geding kan het Hof snel onderzoeken, of de verificaties die zij gelast, op willekeur berusten. Een dergelijke toetsing zou gelijk staan aan voorafgaande rechterlijke toestemming.

9 Gelijk het Hof recentelijk heeft verklaard (arrest van 21 september 1989, gevoegde zaken 46/87 en 227/88, Hoechst, Jurispr. 1989, blz. 2859), mag aan artikel 14 van verordening nr. 17 geen uitlegging worden gegeven waarvan de resultaten onverenigbaar zouden zijn met de algemene beginselen van gemeenschapsrecht, met name de grondrechten.

10 Volgens vaste rechtspraak van het Hof maken de grondrechten een integrerend deel uit van de algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert overeenkomstig de constitutionele tradities die de Lid-Staten gemeen hebben, en de internationale wilsverklaringen waaraan de Lid-Staten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten (zie onder meer het arrest van 14 mei 1974, zaak 4/73, Nold, Jurispr. 1974, blz. 491). Het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden van 4 november 1950 is daarbij van bijzonder belang (zie met name het arrest van 15 mei 1986, zaak 222/84, Johnston, Jurispr. 1986, blz. 1651).

11 Bij de uitlegging van artikel 14 van verordening nr. 17 moet met name rekening worden gehouden met de vereisten voortvloeiend uit de eerbiediging van de rechten van de verdediging, een beginsel waarvan in de rechtspraak van het Hof herhaaldelijk de fundamentele betekenis is beklemtoond (onder meer in het arrest van 9 november 1983, zaak 322/81, Michelin, Jurispr. 1983, blz. 3461, r. o. 7).

12 Volgens voornoemd arrest van het Hof moeten de rechten van de verdediging worden geëerbiedigd in administratieve procedures die tot de oplegging van sancties kunnen leiden. Daarnaast moet echter worden vermeden, dat die rechten onherstelbare schade lijden in het kader van een voorafgaand onderzoek, met name bij verificaties, daar deze beslissend kunnen zijn voor de totstandkoming van het bewijs van de onrechtmatigheid van gedragingen van ondernemingen, waarvoor deze aansprakelijk zijn.

13 Ook al komen derhalve bepaalde rechten van de verdediging enkel aan de orde in procedures op tegenspraak, volgend op een mededeling van punten van bezwaar, andere rechten, zoals het recht op rechtsbijstand en het recht op eerbiediging van het vertrouwelijk karakter van de briefwisseling tussen advocaat en cliënt (door het Hof erkend in het arrest van 18 mei 1982, zaak 155/79, AM & S, Jurispr. 1982, blz. 1575), moeten ook reeds in het voorafgaand onderzoek worden geëerbiedigd.

14 Met betrekking tot de vereisten voortvloeiend uit het door verzoeksters ingeroepen grondrecht van onschendbaarheid van de woning en eerbiediging van het privé-leven, moet worden opgemerkt, dat dit recht in de communautaire rechtsorde voor de privé-woning van natuurlijke personen moet worden erkend als een beginsel dat de rechtsstelsels van de Lid-Staten gemeen hebben, maar dat dit niet geldt voor ondernemingen, daar genoemde rechtsstelsels onderling sterk verschillen met betrekking tot de aard en de mate van bescherming van bedrijfslokalen tegen het optreden van het openbaar gezag.

15 Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarvan lid 1 bepaalt dat „eenieder recht heeft op eerbiediging van zijn privé-leven, zijn gezinsleven, zijn huis en zijn briefwisseling", wijst niet in andere richting. De bij dit artikel geboden bescherming is gericht op de ontplooiing van de persoonlijke vrijheid van de mens en kan zich derhalve niet uitstrekken tot bedrijfslokalen. Voor het overige moet worden vastgesteld, dat er

dienaangaande geen rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens bestaat.

16 Dit neemt niet weg dat, in de rechtsstelsels van alle Lid-Staten ingrepen van het openbaar gezag in de privé-sfeer van iedere persoon, of het nu gaat om een natuurlijke of rechtspersoon, een wettelijke grondslag moeten hebben en gerechtvaardigd moeten zijn om redenen bij de wet voorzien, en dat die rechtsstelsels derhalve, zij het volgens verschillende modaliteiten, bescherming bieden tegen ingrepen die willekeurig of onredelijk zouden zijn. Zulk een bescherming moet dan ook worden aangemerkt als een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht. In dit verband zij eraan herinnerd, dat het Hof zijn bevoegdheid om erop toe te zien, of door de Commissie verrichte verificaties niet te ver gaan, heeft erkend in het kader van het EGKS-Verdrag (arrest van 14 december 1962, gevoegde zaken 5-11 en 13-15/62, San Michele e. a., Jurispr. 1962, blz. 901).

17 De aard en de omvang van de krachtens artikel 14 van verordening nr. 17 aan de Commissie toekomende bevoegdheden tot verificatie moeten derhalve in het licht van bovengenoemde algemene beginselen worden onderzocht.

18 Op grond van artikel 14, lid 1, kan de Commissie alle noodzakelijke verificaties verrichten bij ondernemingen en ondernemersverenigingen. Te dien einde, zo is bepaald, „beschikken de personeelsleden van de Commissie, die in haar opdracht handelen, over de volgende bevoegdheden:

a) het controleren van de boeken en bescheiden van het bedrijf;

b) het maken van afschriften of uittreksels van deze boeken en bescheiden;

c) het ter plaatse vragen van mondelinge inlichtingen;

d) het betreden van alle lokaliteiten, terreinen en vervoermiddelen der ondernemingen".

19 Luidens artikel 14, leden 2 en 3, kunnen de verificaties worden verricht op vertoon van een schriftelijke opdracht of op basis van een beschikking die de ondernemingen verplicht, zich aan verificatie te onderwerpen. Volgens de rechtspraak van het Hof (arrest van 26 juni 1980, zaak 136/79, National Panasonic, Jurispr. 1980, blz. 2033) betreft het hier twee mogelijkheden waaruit de Commissie naar gelang van de bijzondere omstandigheden van het geval een keuze kan maken. Zowel de schriftelijke opdrachten als de beschikkingen moeten voorwerp en doel van de verificatie vermelden. In beide gevallen is de Commissie gehouden, de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de verificatie moet plaatsvinden, vooraf van de verificatie in kennis te stellen. Op grond van artikel 14, lid 4, moet die autoriteit vóór het geven van een beschikking waarbij een verificatie wordt gelast, worden gehoord.

20 Volgens artikel 14, lid 5, kunnen de personeelsleden van de Commissie bij het vervullen van hun opdracht worden bijgestaan door functionarissen van de bevoegde autoriteit van de Lid-Staat op het grondgebied waarvan de verificatie moet worden verricht. Die bijstand kan worden verleend op verzoek van bedoelde autoriteit of van de Commissie.

21 Artikel 14, lid 6, bepaalt ten slotte, dat de nationale autoriteiten hun bijstand moeten verlenen wanneer een onderneming zich tegen een verificatie verzet.

22 Gelijk het Hof overwoog in voornoemd arrest van 26 juni 1980 (National Panasonic, r. o. 20), hebben de bij artikel 14 van verordening nr. 17 aan de Commissie toegekende bevoegdheden blijkens de zevende en achtste overweging van de verordening tot doel, de Commissie in staat te stellen de taak te vervullen die haar door het EEG-Verdrag is toevertrouwd, namelijk te waken over de naleving van de mededingingsregels in de gemeenschappelijke markt. Overeenkomstig de vierde alinea van de preambule en de artikelen 3, sub f, 85 en 86 EEG-Verdrag dienen deze regels om te voorkomen dat de mededinging wordt vervalst ten nadele van het algemeen belang, de individuele ondernemingen en de verbruikers. De uitoefening van de bij verordening nr. 17 aan de Commissie toegekende bevoegdheden draagt daarmee bij tot instandhouding van het door het Verdrag beoogde mededingingsstelsel, waarvan de eerbiediging voor de ondernemingen een dwingende plicht is. Volgens de achtste overweging van de verordening moet de Commissie daartoe op het gehele grondgebied van de gemeenschappelijke markt over de bevoegdheid beschikken om inlichtingen in te winnen en verificaties te verrichten, voor zover zulks „noodzakelijk" is ten einde inbreuken op de artikelen 85 en 86 EEG-Verdrag op te sporen.

23 Zowel de doelstelling van verordening nr. 17 als de in artikel 14 van deze verordening opgesomde bevoegdheden van de personeelsleden van de Commissie tonen aan, dat de verificaties een zeer ruime draagwijdte kunnen hebben. Het recht alle lokaliteiten, terreinen en vervoermiddelen der ondernemingen te betreden, is daarbij van bijzondere betekenis, voor zover dit de Commissie in staat moet stellen, het bewijs van inbreuken op de mededingingsregels te verzamelen op de plaats waar het zich normalerwijze bevindt, dat wil zeggen in de bedrijfslokalen van de ondernemingen.

24 Dit recht van toegang zou zinloos zijn indien de personeelsleden van de Commissie zich ertoe zouden moeten beperken, de overlegging te vorderen van documenten of dossiers die zij vooraf nauwkeurig hebben kunnen identificeren. Het recht van toegang impliceert juist de mogelijkheid, allerhande informatie op te sporen die nog niet bekend of geheel geïdentificeerd is. Zonder deze mogelijkheid zou de Commissie niet in staat zijn, de voor haar verificatie noodzakelijke inlichtingen in te winnen, wanneer de betrokken ondernemingen hun medewerking weigeren of zich aldus gedragen dat verificatie belemmerd wordt.

25 Artikel 14 van verordening nr. 17 verleent de Commissie derhalve ruime onderzoeksbevoegdheden. Aan de uitoefening van die bevoegdheden zijn echter voorwaarden verbonden om de eerbiediging van de rechten van de betrokken ondernemingen te verzekeren.

26 Zo is de Commissie in de eerste plaats verplicht, voorwerp en doel van de verificatie te vermelden. Deze verplichting vormt een fundamenteel vereiste, niet alleen om het voor de betrokken ondernemingen duidelijk te maken, dat de voorgenomen ingreep gerechtvaardigd is, maar ook om hun inzicht te geven in de omvang van hun verplichting tot medewerking en tegelijk hun recht van verweer veilig te stellen.

27 Voorts is het zo, dat de voorwaarden waaronder de Commissie haar bevoegdheden tot verificatie mag uitoefenen, variëren al naar gelang de door haar gekozen procedure, de houding van de betrokken ondernemingen en het optreden van de nationale autoriteiten.

28 Artikel 14 van verordening nr. 17 doelt in de eerste plaats op verificaties waaraan de betrokken ondernemingen meewerken, hetzij vrijwillig, in geval van een schriftelijke opdracht tot verificatie, hetzij verplicht krachtens een verificatiebeschikking. In laatstbedoeld geval, zoals ook in casu, hebben de personeelsleden van de Commissie onder meer de mogelijkheid de overlegging van documenten te vorderen, de lokalen te betreden die zij daartoe aanwijzen, en zich de inhoud van meubilair te laten tonen. Zij mogen de toegang tot lokalen of meubilair evenwel niet forceren en het personeel van de onderneming niet dwingen, hun die toegang te verlenen, noch mogen zij de lokalen of het meubilair doorzoeken zonder toestemming van de vertegenwoordigers van de onderneming; die toestemming kan in voorkomend geval stilzwijgend worden gegeven, met name door bijstand aan de personeelsleden van de Commissie.

29 De situatie ligt geheel anders wanneer de Commissie bij de betrokken ondernemingen op verzet stuit. In dat geval zijn de personeelsleden van de Commissie op grond van artikel 14, lid 6, gerechtigd om, zonder medewerking van de ondernemingen, alle voor de verificatie noodzakelijke inlichtingen op te sporen met hulp van de nationale autoriteiten, die hun de bijstand moeten verlenen die zij voor de vervulling van hun opdracht nodig hebben. Ofschoon deze bijstand slechts verplicht is wanneer de onderneming haar verzet kenbaar maakt, kan er ook bij wijze van voorzorgsmaatregel om worden gevraagd, ten einde eventueel verzet van de onderneming te boven te komen.

30 Ingevolge artikel 14, lid 6, staat het aan iedere Lid-Staat, de voorwaarden te regelen waaronder de nationale autoriteiten de personeelsleden van de Commissie bijstand verlenen. Daarbij zijn de Lid-Staten gehouden, de doeltreffendheid van het optreden van de Commissie te waarborgen met inachtneming van bovenbedoelde algemene beginselen. In zoverre bepaalt derhalve het nationale recht, via welke procedures de rechten van de ondernemingen moeten worden geëerbiedigd.

31 Wanneer de Commissie bijgevolg met bijstand van de nationale autoriteiten verificatiemaatregelen ten uitvoer legt waaraan de betrokken ondernemingen niet willen meewerken, is zij gehouden, de dienaangaande in het nationale recht voorziene procedurele waarborgen in acht te nemen.

32 De Commissie moet erop toezien, dat de op grond van het nationale recht bevoegde instantie de beschikking krijgt over alle gegevens die zij nodig heeft om het haar toekomende toezicht uit te oefenen. Hierbij moet worden opgemerkt dat die instantie — rechterlijk of niet — in dit verband niet haar eigen oordeel over de noodzaak van de bevolen verificaties in de plaats mag stellen van dat van de Commissie, wier feitelijke en juridische oordelen alleen door het Hof van Justitie op hun wettigheid kunnen worden getoetst. De nationale instantie is echter wel bevoegd om, na de echtheid van de verificatiebeschikking te hebben vastgesteld, na te gaan of de voorgenomen dwangmaatregelen niet willekeurig zijn of te ver gaan in verhouding tot het voorwerp van de verificatie, en om bij de uitvoering van die maatregelen erop toe te zien dat de regels van haar nationale recht worden geëerbiedigd.

33 Gelet op het voorgaande moet worden vastgesteld, dat de maatregelen die de personeelsleden van de Commissie op grond van de bestreden beschikking ten uitvoer mochten leggen, de grenzen van de bevoegdheden waarover zij krachtens artikel 14 van verordening nr. 17 beschikken, niet hebben overschreden. In artikel 1 van de beschikkingen werden verzoeksters immers enkel gelast, „de personeelsleden van de Commissie die met de verificatie zijn belast toegang [te] verschaffen tot hun respectieve lokaliteiten gedurende de normale kantooruren ... deze personeelsleden op verzoek alle boeken en bescheiden die met het onderwerp van de verificatie verband kunnen houden ter inzage [te] geven en het nemen van afschriften daarvan toe [te] staan ... ter plaatse alle uitleg in verband met het onderwerp van de verificatie [te] verstrekken welke de genoemde personeelsleden verlangen".

34 Voor het Hof heeft de Commissie staande gehouden, dat haar personeelsleden in het kader van verificaties lokalen of meubilair mogen doorzoeken zonder de bijstand van de nationale autoriteiten en zonder de in het nationale recht voorziene procedurele waarborgen te eerbiedigen. Ofschoon deze uitlegging van artikel 14 van verordening nr. 17 onjuist is, kan zij niet leiden tot onwettigheid van de op basis van deze bepaling gegeven beschikkingen.

35 Verzoeksters betogen, dat de bestreden beschikkingen onrechtmatig ten uitvoer zijn gelegd. Dienaangaande moet worden opgemerkt dat, zo de personeelsleden van de Commissie niet mochten hebben gehandeld overeenkomstig de bevoegdheden die zij aan artikel 14 van verordening nr. 17 en aan de bestreden beschikking ontlenen, die omstandigheid niet kan afdoen aan de wettigheid van die beschikkingen. Gelijk het Hof overwoog in het arrest van 8 november 1983 (gevoegde zaken 96 tot en met 102, 104, 105, 108 en 110/82, IAZ, Jurispr. 1983, blz. 3369, r. o. 16), kunnen handelingen verricht nadat een beschikking is gegeven, de geldigheid daarvan niet aantasten. In het kader van de onderhavige beroepen behoeft derhalve niet te worden ingegaan op verzoeksters' grieven betreffende het verloop van de verificaties.

36 Derhalve moet het middel betreffende inbreuk op het grondrecht van onschendbaarheid van de woning en eerbiediging van het privé-leven worden verworpen.

Schending van het evenredigheidsbeginsel

37 Volgens verzoeksters schenden de bestreden beschikkingen het communautaire evenredigheidsbeginsel, daar zij zonder noodzaak inbreuk maken op het bij artikel 18, lid 2, van de Spaanse grondwet aan ondernemingen verleende recht om zich tegen verificaties en huiszoekingen te verzetten, behalve bij betrapping op heterdaad of wanneer deze worden verricht ter uitvoering van een voorafgaand rechterlijk bevel. Krachtens het communautaire evenredigheidsbeginsel had de Commissie artikel 14 van verordening nr. 17 moeten uitleggen overeenkomstig bovengenoemde nationale bepaling, ter vermijding van een ernstige verstoring van de Spaanse constitutionele orde, die in casu verenigbaar is met de structuur en de doelstellingen van de Gemeenschap.

38 Dienaangaande dient te worden opgemerkt, dat verzoeksters' beroep op het communautaire evenredigheidsbeginsel er in werkelijkheid op neerkomt, de geldigheid van de litigieuze beschikkingen te laten afhangen van de uitlegging van verordening nr. 17 aan de hand van een bepaling van nationaal recht. In zijn arrest van 17 december 1970 (zaak 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Jurispr. 1970, blz. 1125, r. o. 3) overwoog het Hof echter reeds, dat de geldigheid van handelingen van de gemeenschapsinstellingen alleen aan het gemeenschapsrecht mag worden getoetst en dat derhalve beweerde inbreuken op grondrechten zoals die in de constitutie van een Lid-Staat zijn neergelegd, of op de beginselen van het constitutioneel bestel van een Lid-Staat aan de rechtsgeldigheid van een handeling der Gemeenschap of aan de werking dier handeling op het grondgebied van die staat niet kunnen afdoen.

39 Het middel betreffende schending van het evenredigheidsbeginsel moet derhalve worden verworpen.

Schending van het discriminatieverbod

40 Verzoeksters beroepen zich op schending van het discriminatieverbod met het betoog, dat de Commissie de omstreden verificaties heeft verricht zonder voorafgaande rechterlijke toetsing, terwijl zij bij in andere Lid-Staten gevestigde ondernemingen bepaalde verificaties eerst na een dergelijke rechterlijke toetsing heeft verricht.

41 Dienaangaande kan worden volstaan met de vaststelling, dat verzoeksters' grief betrekking heeft op de wijze waarop de litigieuze beschikkingen ten uitvoer zijn gelegd. Zoals hierboven reeds is uiteengezet, behoeft in het kader van de onderhavige beroepen niet te worden ingegaan op grieven betreffende het verloop van de verificaties.

42 Bijgevolg moet het middel inzake schending van het discriminatieverbod worden verworpen.

Gebrekkige motivering

43 Volgens verzoeksters zijn de litigieuze beschikkingen niet overeenkomstig de eisen van artikel 190 EEG-Verdrag en artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 met redenen omkleed, daar zij vaag, onnauwkeurig en gedeeltelijk onjuist zijn. De bestreden beschikkingen zouden onder meer een onjuiste definitie van de betrokken markt geven, zonder onderscheid te maken tussen de PVC-markt en de polyethyleen-markt, en die markt geografisch niet in het minst afbakenen, de beweerde inbreuken onvoldoende omschrijven, geen aanwijzing geven omtrent het tijdvak waarin die inbreuken zich zouden hebben voorgedaan, en ten slotte de onbetwiste omstandigheid buiten beschouwing laten, dat Dow Ibérica en Alcudia geen PVC produceren noch verhandelen, en dat ENP, hoewel zij de meerderheid van de aandelen in Alcudia bezit, zelf geen van de betrokken produkten produceert of in de handel brengt.

44 Gelijk het Hof reeds oordeelde in voornoemd arrest van 26 juni 1980 (zaak 136/79, National Panasonic, r. o. 25), omschrijft artikel 14, lid 3, zelf de essentiële bestanddelen van de motivering van een verificatiebeschikking door te bepalen, dat deze beschikking „melding (maakt) van voorwerp en doel van de verificatie, ... de datum aan(geeft) waarop de verificatie een aanvang neemt en wijst op de in artikel 15, lid 1, onder c, en in artikel 16, lid 1, onder d, voorziene sancties alsmede op het recht om tegen de beschikking in beroep te gaan bij het Hof van Justitie".

45 Zoals gezegd, vormt het vereiste dat de Commissie voorwerp en doel van de verificatie vermeldt, een fundamentele waarborg van de rechten van de verdediging voor de betrokken ondernemingen. Bijgevolg kan de omvang van de verplichting, verificatiebeschikkingen met redenen te omkleden, niet worden beperkt om redenen verband houdend met de doeltreffendheid van het onderzoek. De Commissie is weliswaar niet gehouden om degene tot wie een verificatiebeschikking gericht is,

in kennis te stellen van alle inlichtingen waarop zij het vermoeden van het bestaan van inbreuken baseert, noch om een nauwgezette juridische kwalificatie van die inbreuken te geven, maar wel om de vermoedens die zij voornemens is te verifiëren, duidelijk te omschrijven.

46 Gelet op het voorgaande moeten verzoeksters' grieven met betrekking tot de motivering van de bestreden beschikkingen worden verworpen. Een verificatiebeschikking behoeft niet noodzakelijkerwijs een nauwkeurige afbakening van de betrokken markt te geven, noch de juridische kwalificatie van de vermoede inbreuken precies aan te duiden of het tijdvak te vermelden waarin die inbreuken zich zouden hebben voorgedaan, mits zij evenwel bovengenoemde essentiële bestanddelen bevat.

47 In casu moet worden vastgesteld, dat de motivering van de bestreden beschikkingen, ofschoon geformuleerd in zeer algemene bewoordingen die verduidelijkt hadden dienen te worden, en ofschoon in zoverre derhalve vatbaar voor kritiek, niettemin de in artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 voorgeschreven essentiële bestanddelen bevat. Zo maken de beschikkingen onder meer melding van inlichtingen waaruit het bestaan en de toepassing kan worden afgeleid van overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen tussen een aantal fabrikanten en handelaren van PVC en polyethyleen (waaronder, doch niet alleen, LdPE) in de EEG, betrekking hebbende op de verkoopprijzen, quota en „targets" van deze produkten. Zij vermelden, dat die overeenkomsten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen een ernstige inbreuk op artikel 85, lid 1, EEG-Verdrag kunnen vormen. In artikel 1 van de beschikkingen wordt elk der verzoeksters gelast, „zich te onderwerpen aan een verificatie ter zake van haar vermoede deelneming" aan die overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen, en bijgevolg de personeelsleden van de Commissie toegang te verschaffen tot haar lokaliteiten alsmede boeken en bescheiden „die met het onderwerp van de verificatie verband kunnen houden", ter inzage te geven en het nemen van afschriften daarvan toe te staan.

48 Met betrekking tot het uitsluitend door ENP tegen de haar betreffende beschikking aangevoerde middel, kan worden volstaan met de vaststelling, dat de in de bestreden beschikking genoemde mogelijkheid, dat deze onderneming in haar hoedanigheid van moedermaatschappij van Alcudia SA heeft deelgenomen aan de met de mededinging strijdige gedragingen die het voorwerp van de verificatie zijn, niet kan worden uitgesloten om de enkele reden dat ENP de produkten waarop die met de mededinging strijdige gedragingen betrekking hebben, niet produceert of in de handel brengt.

49 Gelet op het voorgaande moet het middel inzake gebrekkige motivering worden verworpen.

Niet-bestaan of onbepaaldheid van de feiten die aan de beschikkingen ten grondslag liggen

50 Verzoeksters betogen dat de litigieuze beschikkingen het legaliteitsbeginsel schenden, daar zij niet berusten op bewijzen of aanwijzingen die de gelaste verificaties rechtvaardigen.

51 Voor zover dit middel is gebaseerd op het argument, dat de Commissie de adressaten van een verificatiebeschikking in kennis moet stellen van alle inlichtingen waarop zij het vermoeden van het bestaan van inbreuken baseert, moet worden opgemerkt dat dit argument reeds is verworpen in het kader van het onderzoek van het middel inzake gebrekkige motivering.

52 Voor zover met dit middel wordt betoogd, dat er geen feitelijke omstandigheden zijn die de gelaste verificaties kunnen rechtvaardigen, en dat de litigieuze beschikkingen derhalve op willekeur berusten, moet het worden verworpen, daar verzoeksters geen elementen hebben aangevoerd om deze bewering te staven.

53 Het middel inzake het niet-bestaan of de onbepaaldheid van de feiten die aan de beschikkingen ten grondslag liggen, dient derhalve te worden verworpen.

Inbreuk op het grondrecht van vermoeden van onschuld

54 Volgens verzoeksters maken de bestreden beschikkingen inbreuk op hun grondrecht van vermoeden van onschuld, daar zij spreken van „bewijzen" van hun deelneming aan overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen.

55 Dienaangaande kan worden volstaan met de vaststelling, dat het volgens de bewoordingen van de beschikkingen niet gaat om bewezen, maar om „vermoede" overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen.

56 Bijgevolg moet het middel inzake inbreuk op het grondrecht van vermoeden van onschuld worden verworpen, zonder dat behoeft te worden ingegaan op de vraag of het gemeenschapsrecht een dergelijk recht aan ondernemingen toekent.

Schending van wezenlijke vormvoorschriften

57 Volgens verzoeksters schenden de litigieuze beschikkingen wezenlijke vormvoorschriften, daar er niet uit valt op te maken, van welk orgaan zij afkomstig zijn noch of dit orgaan bevoegd was, en daar zij niet waren ondertekend door het beschikkend orgaan.

58 Met betrekking tot de eerste grief moet worden vastgesteld, dat de bestreden beschikkingen zijn vastgesteld volgens de zogenoemde machtigingsprocedure als voorzien in het besluit van de Commissie van 5 november 1980, dat het met mededingingszaken belaste lid van de Commissie machtigt om namens en onder verantwoordelijkheid van de Commissie uit hoofde van artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 beschikkingen vast te stellen waarbij ondernemingen worden gelast zich aan verificaties te onderwerpen. Volgens het arrest van het Hof van 23 september 1986 (zaak 5/85, AKZO, Jurispr. 1986, blz. 2585) vormt dit machtigingsbesluit geen inbreuk op het in artikel 17 Fusieverdrag neergelegde collegialiteitsbeginsel. Derhalve kan er geen twijfel bestaan over de identiteit en de bevoegdheden van het beschikkend orgaan, te weten de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

59 Aangaande de tweede grief moet worden opgemerkt, dat geen enkele bepaling voorschrijft dat het aan de onderneming betekende exemplaar van de beschikking moet zijn ondertekend door het bevoegde lid van de Commissie. Voor het overige staat vast, dat de litigieuze beschikkingen door de handtekening van de secretaris-generaal van de Commissie naar behoren waren gewaarmerkt.

60 Het middel inzake schending van wezenlijke vormvoorschriften moet derhalve worden verworpen.

De beschikkingen zouden gedragingen betreffen van vóór de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap

61 Volgens verzoeksters vallen gedragingen van vóór de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap weliswaar onder de territoriale jurisdictie van de Gemeenschap, voor zover zij op het grondgebied van de Gemeenschap tot met de mededinging strijdige gevolgen leiden, maar vallen zij niet onder de personele jurisdictie van de Gemeenschap, dat wil zeggen, zij kunnen niet tegen de wil van de betrokken ondernemingen aan een onderzoek worden onderworpen, daar die ondernemingen niet onder de bevoegdheid van de Commissie vielen. De opsporingsbevoegdheid van deze instelling zou geen terugwerkende kracht hebben.

62 Dienaangaande moet om te beginnen worden vastgesteld, dat nu er voor verordening nr. 17 in geen uitzondering is voorzien, deze verordening volgens de algemene regel van artikel 2 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek, onmiddellijk bij de toetreding verbindend is geworden voor de nieuwe Lid-Staten. Derhalve konden in Spanje gevestigde ondernemingen vanaf 1 januari 1986 aan verificaties worden onderworpen.

63 Het voorwerp van verificaties die de Commissie na die datum bij in de nieuwe Lid-Staten gevestigde ondernemingen verricht, kan alleen door het toepassingsgebied van de communautaire mededingingsregels worden beperkt. Geen enkele regel beperkt op dit punt de opsporingsbevoegdheid van de Commissie tot gedragingen die na de toetreding hebben plaatsgehad.

64 Bijgevolg moet het middel dat de beschikking gedragingen betreft van vóór de toetreding van Spanje tot de Gemeenschap, worden verworpen.

65 Uit het voorgaande volgt, dat geen van de tegen de bestreden beschikkingen aangevoerde middelen kan worden aanvaard en dat de beroepen moeten worden verworpen.

Kosten

66 Ingevolge artikel 69, paragraaf 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien verzoeksters in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij in de kosten te worden verwezen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

rechtdoende:

1) Verwerpt de beroepen.

2) Verwijst verzoeksters hoofdelijk in de kosten.

Due Slynn Kakouris Schockweiler Zuleeg

Koopmans Mancini Joliet O'Higgins

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 17 oktober 1989.

De griffier

J.-G. Giraud

De president

O. Due