Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
L. MEDINA
fremsat den 20. juni 2024[1]

Forenede sager C-258/23 – C-260/23

IMI – Imagens Médicas Integradas SA (C-258/23)
Synlabhealth II SA (C-259/23)
SIBS – Sociedade Gestora de Participações Sociais SA,
SIBS, Cartões – Produção e Processamento de Cartões SA,
SIBS Processos – Serviços Interbancários de Processamento SA,
SIBS International SA,
SIBS Pagamentos SA,
SIBS Gest SA,
SIBS Forward Payment Solutions SA,
SIBS MB SA (C-260/23)
mod
Autoridade da Concorrência

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (ret i første instans i sager om konkurrence, regulering og tilsyn, Portugal))

»Præjudiciel forelæggelse – overtrædelse af konkurrencereglerne – en national konkurrencemyndigheds anvendelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF – beslaglæggelse af e-mails – påbud udstedt af det offentliges repræsentant – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 7 – tilsidesættelse af retten til respekt for kommunikation«

I. Indledning

1. I sine tre anmodninger om præjudiciel afgørelse, som er genstand for de foreliggende forenede sager, forelægger Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (ret i første instans i sager om konkurrence, regulering og tilsyn, Portugal) Domstolen tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2. Disse spørgsmål forelægges i forbindelse med tre sager mellem IMI – Imagens Médicas Integradas SA (herefter »IMI«), en række selskaber i koncernen SIBS (herefter samlet »SIBS«) og Synlabhealth II SA (herefter »Synlabhealth«) (herefter samlet »sagsøgerne i hovedsagerne«) og Autoridade da Concorrência (konkurrencemyndighed, Portugal, herefter

[1] – Originalsprog: fransk.

»konkurrencemyndigheden«) vedrørende lovligheden af en beslaglæggelse af e-mails hos medarbejdere ved sagsøgerne i hovedsagerne, som er foretaget ved kontrolundersøgelser i sidstnævntes lokaler i forbindelse med konkurrencemyndighedens undersøgelse af formodede overtrædelser af de portugisiske konkurrenceregler samt, afhængigt af sagen, artikel 101 TEUF eller 102 TEUF.

II. Retsforskrifter

A. EU-retten

1. Chartret

3. Det følger af chartrets artikel 7, at »[e]nhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin kommunikation«.

4. Chartrets artikel 52, stk. 1 og 3, fastsætter følgende:

»1. Enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, skal være fastlagt i lovgivningen og skal respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kan der kun indføres begrænsninger, såfremt disse er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.

[...]

3. I det omfang dette charter indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, har de samme betydning og omfang som i konventionen. Denne bestemmelse er ikke til hinder for, at EU-retten kan yde en mere omfattende beskyttelse.«

5. Chartrets artikel 53 med overskriften »Beskyttelsesniveau« fastsætter, at »[i]ngen bestemmelse i dette charter må fortolkes som en begrænsning af eller et indgreb i de grundlæggende menneskerettigheder og frihedsrettigheder, der anerkendes i EU-retten og folkeretten, i de internationale konventioner, som Unionen eller alle medlemsstaterne er parter i, herunder [EMRK], samt i medlemsstaternes forfatninger på disses respektive anvendelsesområder«.

2. Direktiv (EU) 2019/1

6. Direktiv (EU) 2019/1 [2] har til formål at fastsætte visse regler til at sikre, at de nationale konkurrencemyndigheder har de nødvendige garantier hvad angår uafhængighed, ressourcer samt de nødvendige håndhævelses- og bødeudstedelsesbeføjelser til effektivt at anvende artikel 101 TEUF og 102 TEUF. Det anføres i 31. betragtning, at »[d]e nationale […] konkurrencemyndigheder bør kunne udføre alle nødvendige kontrolundersøgelser i virksomheders og virksomhedssammenslutningers lokaler, når de […] kan påvise, at der foreligger tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at begrunde en formodning om en overtrædelse

[2] – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 11.12.2018 om styrkelse af de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked (EUT 2019, L 11, s. 3).

af artikel 101 eller 102 i TEUF. Dette direktiv bør ikke forhindre medlemsstaterne i at kræve forudgående godkendelse fra en national domstol til sådanne kontrolundersøgelser«. I 32. betragtning in fine anføres det, at »[b]eføjelsen til at undersøge bøger eller forretningspapirer bør omfatte alle former for korrespondance, såsom elektroniske meddelelser, uanset om de synes at være ulæste eller er blevet slettet«. Det fremgår af 73. betragtning til direktivet, at »[b]evismateriale er en vigtig del af håndhævelsen af artikel 101 og 102 i TEUF«, og at »nationale konkurrencemyndigheder [bør] kunne anse elektroniske meddelelser for at være relevant bevismateriale, uanset om disse meddelelser synes at være ulæste eller er blevet slettet«.

7. Artikel 6 i direktiv 2019/1 med overskriften »Beføjelse til at foretage kontrolundersøgelser i forretningslokaler« fastsætter i stk. 1, at medlemsstaterne sikrer, at de nationale administrative konkurrencemyndigheder kan foretage alle nødvendige uanmeldte kontrolundersøgelser hos virksomheder og virksomhedssammenslutninger med henblik på anvendelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF, og at de bl.a. har beføjelse til »at kontrollere bøger og andre forretningspapirer, uanset hvilket medie de er lagret på, og at få adgang til enhver oplysning, som den kontrollerede enhed har adgang til« og »at tage eller få kopi eller udskrift under enhver form af sådanne bøger eller forretningspapirer«. Denne artikels stk. 3 fastsætter, at den »ikke [berører] kravene i national ret om forudgående godkendelse af sådanne undersøgelser fra en national domstol«.

8. Dette direktivs artikel 32 med overskriften »De nationale konkurrencemyndigheders antagelse af bevismateriale« fastsætter, at »[m]edlemsstaterne sikrer, at de former for bevismateriale, som kan antages af de nationale konkurrencemyndigheder, omfatter […] elektroniske meddelelser«.

B. Portugisisk ret

9. Artikel 34, stk. 1, i Den Portugisiske Republiks forfatning (herefter »forfatningen«) med overskriften »Boligens og korrespondancens ukrænkelighed« fastsætter, at »[b]oligen og brevhemmeligheden samt hemmeligheden for andre former for privat kommunikation er ukrænkelige«. Denne artikels stk. 4 fastsætter, at »[d]et er forbudt for offentlige myndigheder at gribe ind i korrespondance, telekommunikation eller ethvert andet kommunikationsmiddel med undtagelse af de ved lov fastsatte tilfælde på området for straffesager«.

10. Lei nº 19/2012 (novo regime jurídico da concorrência) (lov nr. 19/2012 af 8.5.2012 (indførelse af en ny konkurrencelovgivning), herefter »konkurrenceloven«) i den affattelse, der var gældende indtil den 15. september 2022, fastsatte i artikel 18, stk. 1, litra c), at konkurrencemyndigheden ved udøvelsen af sine beføjelser havde ret til »i virksomheders eller virksomhedssammenslutningers lokaler, grunde og transportmidler at foretage handlinger vedrørende søgning, kontrol, inddrivelse og beslaglæggelse af udskrifter af skrivelser og andre dokumenter, uanset på hvilket medium, når sådanne foranstaltninger er nødvendige for at indsamle et bevis«. I henhold til denne artikels stk. 2 var disse foranstaltninger underlagt »den kompetente judicielle myndigheds tilladelse« [3].

11. Denne lovs artikel 20, stk. 1, fastsætter, at beslaglæggelse af dokumenter, uanset deres art eller medium, tillades, besluttes eller godkendes ved kendelse afsagt af den judicielle myndighed.

[3] – Ordlyden er anført af Kommissionen.

12. Konkurrencelovens artikel 21 i den affattelse, der fandt anvendelse indtil den 15. september 2022, fastsatte, at »det offentliges repræsentant i den retskreds, hvor [konkurrencemyndigheden] er hjemmehørende, eller, hvis dette er udtrykkeligt fastsat, forundersøgelsesdomstolen i samme retskreds, er kompetente til at tillade foranstaltninger i henhold til artikel 18, stk. 1, litra c) og d) […], og artikel 20« [4].

13. Konkurrenceloven blev ændret med virkning fra den 16. september 2022 ved lov nr. 17/2022 af 17. august 2022 om gennemførelse af direktiv 2019/1. Denne lov tilføjede et stk. 4 til konkurrencelovens artikel 18, hvorefter en afvisning fra den kompetente judicielle myndigheds side af at give konkurrencemyndigheden den tilladelse, som er omhandlet i denne artikel, kan gøres til genstand for »a) en appel ved den overordnede instans, såfremt afgørelsen er truffet af en tjenestemand ved det offentliges repræsentant, eller b) en appel ved appeldomstolen, som træffer afgørelse i sidste instans, såfremt afgørelsen er truffet af en forundersøgelsesdomstol«.

14. Konkurrencelovens artikel 21 som ændret ved lov nr. 17/2022 af 17. august 2022 fastsætter, at »[d]en kompetente judicielle myndighed i den retskreds, hvor [konkurrencemyndigheden] er hjemmehørende, har beføjelse til at tillade de foranstaltninger, der er fastsat i artikel 18, stk. 1, litra a)-d), samt artikel 19 og 20«.

III. Retsforhandlingerne i hovedsagen, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

15. Det fremgår af forelæggelsesafgørelserne, at konkurrencemyndigheden i forbindelse med alle undersøgelserne af sagsøgerne i hovedsagerne [5] fandt det nødvendigt at iværksætte »foranstaltninger, som omfattede søgning, kontrol, indsamling og beslaglæggelse af beviser«. Til dette formål anmodede konkurrencemyndigheden den kompetente judicielle myndighed – i den foreliggende sag det offentliges repræsentant – om at give tilladelse til sådanne foranstaltninger. Disse anmodninger blev taget til følge, og i overensstemmelse med de påbud, der blev udstedt af det offentliges repræsentant, blev der bl.a. givet tilladelse til beslaglæggelse af »[k]opier eller udtræk af skrivelser og øvrig dokumentation, hvad enten de er åbne og arkiverede eller åbne og i omløb hos tjenesterne, herunder e-mails og interne dokumenter, der indeholder præsentation af informationer på tværs af forskellige hierarkiske niveauer og forberedelse af beslutninger på virksomhedernes handelspolitiske område, samt referater fra direktions- eller bestyrelsesmøder, uanset om de befinder sig på et fortroligt eller ikke offentligt tilgængeligt sted, herunder en hvilken som helst form for databærere eller computere, samt gennemgang og kopiering af indholdet heraf, når det er direkte eller indirekte forbundet med en konkurrencebegrænsende praksis«.

16. Det fremgår af de sagsakter, der er blevet oversendt til Domstolens Justitskontor, at søgningen, indsamlingen og beslaglæggelsen fandt sted i sagsøgerne i hovedsagernes lokaler mellem januar 2021 og marts 2022 [6]. Ved disse handlinger blev der beslaglagt flere tusinde

[4] – Ordlyden er anført af Kommissionen.

[5] – Undersøgelserne vedrørte for så vidt angår IMI det spørgsmål, om der forelå en aftale eller en samordnet praksis, som havde til hensigt at udelukke konkurrencen mellem virksomheder på sundhedsområdet, der opererede på markedet for teleradiologi, og som kunne lede til en forhøjelse af den pris, som staten betaler for levering af tjenesteydelser inden for denne sektor, for så vidt angår SIBS et muligt misbrug af en dominerende stilling ved at pålægge tredjemand urimelige adgangsvilkår til Multibanco-netværket med henblik på at begrænse konkurrencen, bl.a. på området for behandling af betalinger, og for så vidt angår Synlabhealth en formodet konkurrencebegrænsende praksis, hvorved der blev udvekslet følsomme oplysninger mellem konkurrerende virksomheder, og en samordning i forbindelse med forhandlinger med de portugisiske offentlige sundhedsmyndigheder vedrørende priserne på covid-19-tests.

[6] – Henholdsvis i januar og februar 2021 i SIBS' lokaler, i september og oktober 2021 i IMI's lokaler og i marts 2022 i Synlabhealths lokaler.

elektroniske filer, som blev vurderet at være relevante for undersøgelserne, efter ransagningen af de kontrollerede selskabers medarbejderes e-mails. I alle disse tilfælde har sagsøgerne i hovedsagerne klaget over disse beslaglæggelser og gjort gældende, at de var ulovlige og tilsidesatte deres ret til brevhemmelighed, samt at de under alle omstændigheder ikke var blevet tilladt af forundersøgelsesdomstolen. Sagsøgerne i hovedsagerne har efterfølgende ved den forelæggende ret anfægtet konkurrencemyndighedens afgørelser om afslag på deres klager.

17. Den forelæggende ret anfører, at konkurrenceloven kun kræver en tilladelse fra forundersøgelsesdomstolen i tilfælde, hvor der beslaglægges dokumenter hos pengeinstitutter eller foretages husransagninger og ransagninger hos advokatkontorer eller lægekonsultationer. I de øvrige tilfælde vil en tilladelse fra det offentliges repræsentant som judiciel myndighed være tilstrækkelig. Den forelæggende ret understreger, at hovedsagerne ganske vist vedrører en administrativ overtrædelse, men at konkurrencelovens bestemmelser opfylder det kriterium, der regulerer den strafferetlige ordning. Når metoderne til indsamling af beviser kan krænke grundlæggende rettigheder, skal forundersøgelsesdomstolen således medvirke, mens det i de øvrige tilfælde kun er påkrævet, at det offentliges repræsentants medvirker, idet det tilkommer denne at lede undersøgelsen. Dermed opstår behovet for at afklare, om den blotte omstændighed, at de beslaglagte dokumenter måtte hidrøre fra meddelelser i de funktionelle e-mails hos den pågældende virksomheds medarbejdere, således som sagsøgerne i hovedsagerne har gjort gældende, gør det muligt at kvalificere disse dokumenter som »korrespondance«, hvis ukrænkelighed er en grundlæggende rettighed, som nyder godt af en højere grad af beskyttelse. Den forelæggende ret anfører, at den allerede tidligere har besvaret dette spørgsmål benægtende.

18. På denne baggrund har Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (ret i første instans i sager om konkurrence, regulering og tilsyn) besluttet at udsætte sagen og i hver af hovedsagerne forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål[7]:

»1) Udgør de forretningspapirer, som er genstand for kontrol i den foreliggende sag, og som er overført via e-mail, en »korrespondance« som omhandlet i [chartrets] artikel 7 […]?

2) Er [chartrets] artikel 7 […] til hinder for en beslaglæggelse af forretningspapirer, som hidrører fra kommunikationen via e-mail mellem virksomheders ledere og medarbejdere, når der pågår en undersøgelse af forbudte aftaler og forbudt praksis i henhold til artikel 101 TEUF (tidligere artikel 81 TEF) [eller – i sag C-260/23 – artikel 102 TEUF (tidligere artikel 82 TEF)]?

3) Er [chartrets] artikel 7 […] til hinder for en beslaglæggelse af sådanne forretningspapirer efter forudgående tilladelse fra en judiciel myndighed, i den foreliggende sag det offentliges repræsentant, som har til opgave at repræsentere staten, at forsvare de i loven fastsatte interesser, at retsforfølge strafbare handlinger på grundlag af legalitetsprincippet og at forsvare den demokratiske legitimitet i henhold til forfatningens bestemmelser, og som handler uafhængigt af de øvrige centrale, regionale og lokale myndighedsorganer?«

19. Ved afgørelse afsagt af Domstolens præsident blev sagerne C-258/23, C-259/23 og C-260/23 forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen. Hovedsagernes parter, den portugisiske, den tjekkiske og den græske regering samt Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg i henhold til artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol.

[7] – Spørgsmålene har samme ordlyd i de tre anmodninger om præjudiciel afgørelse med undtagelse af henvisningen i det andet spørgsmål til enten artikel 101 TEUF eller artikel 102 TEUF.

IV. Bedømmelse

20. På Domstolens anmodning vil dette forslag til afgørelse kun behandle det tredje præjudicielle spørgsmål. Eftersom besvarelsen af dette spørgsmål er logisk underordnet det svar, der skal gives på de to første spørgsmål, vil det dog være hensigtsmæssigt kort at drøfte disse spørgsmål inden behandlingen af det tredje spørgsmål. Før denne undersøgelse vil jeg anføre nogle indledende bemærkninger, som vedrører alle de præjudicielle forelæggelser under ét.

A. Indledende bemærkninger

21. Jeg påpeger indledningsvis, at der ikke er nogen tvivl om, at chartret finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne, som vedrører spørgsmålet om respekten for de grundlæggende rettigheder i forbindelse med kontroller foretaget af en national konkurrencemyndighed i forbindelse med undersøgelser for overtrædelser af artikel 101 TEUF og 102 TEUF [8].

22. Herefter vil jeg anføre to bemærkninger om den lovgivningsmæssige ramme for de foreliggende forenede sager.

23. For det første påpeger jeg angående den nationale lovgivningsmæssige ramme, at det fremgår af de skriftlige indlæg, som er indgivet af hovedsagernes parter og af Kommissionen, at Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol, Portugal) ved to domme af henholdsvis 16. marts 2023 [9] og 26. maj 2023 [10] fastslog, at den regel, der følger af konkurrencelovens artikel 18, stk. 1, litra c), og artikel 20, stk. 1, på grundlag af hvilken konkurrencemyndigheden foretog søgningen i og beslaglæggelsen af de »åbne« e-mails, dvs. e-mails, der var markeret som »læst«, efter simpel tilladelse fra det offentliges repræsentant [11], var ugyldig (herefter »dommene af 2023«). I disse domme afviste Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) dels sondringen mellem åbne/læste e-mails, som blot udgør »dokumenter«, og lukkede/ulæste e-mails og anvendte i stedet begrebet »korrespondance«, hvorpå de portugisiske retter har støttet sig som begrundelse for lovligheden af, at konkurrencemyndigheden beslaglagde e-mails i den første kategori alene med godkendelse fra det offentliges repræsentant. Tribunal Constitucional (forfatningsdomstol) fastslog, at alle e-mails, hvad enten de var åbne eller lukkede, var omfattet af de garantier, der er fastsat i forfatningens artikel 34, indtil det tidspunkt, hvor de lagres på et sted, hvortil kun modtageren har adgang [12]. Dels bemærkede den portugisiske forfatningsdomstol, at ransagningen og beslaglæggelsen af e-mails ved kontroller gennemført af konkurrencemyndigheden med henblik på at indsamle beviser i forbindelse med procedurer om overtrædelser af de nationale og EU-retlige konkurrenceregler var omfattet af den undtagelse, der er fastsat i forfatningens artikel 34, stk. 4 in fine, men at forundersøgelsesdomstolen ikke kunne give tilladelse til dem [13]. Selv om den forelæggende ret ikke nævner de ovenfor anførte domme – hvoraf kun den første ligger tidsmæssigt før de foreliggende præjudicielle forelæggelser [14] – fremgår det bl.a. af de indlæg, der er indgivet til Domstolen af hovedsagernes parter, at Tribunal Constitucionals

[8] – Jf. f.eks. dom af 3.4.2019, Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283, præmis 36).

[9] – Dom nr. 91/2023, sag nr. 559/2020 (herefter »dom nr. 91/2023«).

[10] – Dom nr. 314/2023, sag nr. 145/2021.

[11] – Forskellen mellem karakteren af åbne e-mails og lukkede e-mails synes at have givet anledning til megen diskussion i den portugisiske retspraksis og litteratur, således som bl.a. den portugisiske regering har anført. Samme regering har navnlig lagt vægt på det forhold, at de portugisiske domstole indtil for ganske nylig var af den opfattelse, at konkurrencemyndigheden, når den beslaglagde åbne/læste e-mails, ikke greb ind i kommunikations- og »korrespondance«-processen, hvorfor disse e-mails var omfattet af begrebet »dokument«.

[12] – Jf. dom nr. 91/2023, præmis 15-18.

[13] – Jf. dom nr. 91/2023, præmis 19 ff.

[14] – Den første af disse domme er dog vedlagt sagsakterne i hovedsagerne, som er blevet oversendt til Domstolens Justitskontor.

(forfatningsdomstol) erklæring om forfatningsstridighed udgør en del af den lovgivningsmæssige og faktuelle ramme, som har foranlediget denne ret til at henvende sig til Domstolen. I denne sammenhæng påpeger jeg, at Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (ret i første instans i sager om konkurrence, regulering og tilsyn) i april 2024 har indgivet to nye præjudicielle forelæggelser, som i det væsentlige vedrører de samme spørgsmål, og hvori der redegøres indgående for dommene af 2023 og deres virkninger med hensyn til konkurrencemyndighedens kontrol- og beslaglæggelsesbeføjelser [15].

24. For det andet påpeger jeg hvad angår den EU-retlige ramme, at det ikke er sikkert, at direktiv 2019/1 finder anvendelse på alle hovedsagerne. I henhold til artikel 36 trådte dette direktiv nemlig i kraft den 3. februar 2019, og som det fremgår af artikel 34, stk. 1, skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 4. februar 2021. Under alle omstændigheder er dette direktiv, således som jeg vil redegøre for senere i min undersøgelse, ikke direkte relevant, i hvert fald ikke for besvarelsen af det tredje præjudicielle spørgsmål, som dette forslag til afgørelse er koncentreret om.

25. Når dette er præciseret, vil jeg kort drøfte de argumenter, som sagsøgerne i hovedsagerne har fremsat som begrundelse for, at de præjudicielle forelæggelser ikke bør antages til realitetsbehandling.

26. I sag C-258/23 har IMI gjort gældende, at eftersom den forelæggende ret ikke har gjort Domstolen bekendt med dom nr. 91/2023, sikrer den præjudicielle forelæggelse ikke, at Domstolens besvarelse vil være så fuldstændig og nyttig som muligt. I denne henseende påpeger jeg, at Domstolen med anmodningen om præjudiciel afgørelse anmodes om at afklare rækkevidden af den beskyttelse, der ydes ved chartrets artikel 7 over for foranstaltninger som de i hovedsagen omhandlede i en sammenhæng, der er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde. Nyttigheden af en sådan fortolkning med henblik på afgørelsen af hovedsagen kan derfor ikke drages i tvivl, i hvert fald ikke uden at overskride grænserne for en simpel formalitetsindsigelse mod den præjudicielle forelæggelse og drøfte sagens realitet.

27. I sag C-259/23 har Synlabhealth gjort gældende, at forelæggelsesafgørelserne udelader flere forhold, som er af afgørende betydning for forståelsen af tvisten [16] og de retsforskrifter, der finder anvendelse. I denne henseende skal det påpeges, at det følger af fast retspraksis, som afspejles i artikel 94, litra a) og b), i Domstolens procesreglement, at det af hensyn til behovet for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål [17]. Anmodningen om præjudiciel afgørelse i sag C-259/23 opfylder efter min opfattelse disse krav. Dels indeholder den tilstrækkelige elementer til, at det er muligt for Domstolen at forstå såvel den lovgivningsmæssige og faktuelle ramme for tvisterne i hovedsagerne som betydningen og rækkevidden af de forelagte præjudicielle spørgsmål. Dels henhører spørgsmålet om, hvorvidt konkurrencemyndigheden, således som Synlabhealth har gjort gældende, overskred grænserne for det offentliges repræsentants tilladelse, da den foretog kontrolundersøgelserne og beslaglæggelserne i dette selskabs lokaler, under bedømmelsen af de faktiske omstændigheder og dermed alene under den forelæggende rets kompetence [18]. Synlabhealth har endvidere gjort gældende, at selskabet i strid med de processuelle krav, der er fastsat i portugisisk ret, ikke er

15 – Disse forelæggelser er genstand for sag C-132/24, Apap m.fl., og sag C-195/24, Blueotter m.fl.

16 – Samme argument er blevet fremsat af SIBS i sag C-260/23.

17 – Jf. dom af 21.12.2023, European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011, præmis 59).

18 – Jf. i denne retning dom af 11.1.2024, Global Ink Trade (C-537/22, EU:C:2024:6, præmis 40).

blevet hørt om de forelagte spørgsmål, hvorfor det har iværksat en appel til prøvelse af forelæggelsesafgørelsen [19]. Selskabet har nedlagt påstand om, at Domstolen udsætter sagen, indtil der er truffet afgørelse om denne appel. I denne henseende minder jeg om, at det følger af fast retspraksis, at det inden for rammerne af en præjudiciel procedure i henhold til artikel 267 TEUF ikke tilkommer Domstolen, henset til opgavefordelingen mellem Domstolen og den nationale retsinstans, at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale forskrifter vedrørende retternes sammensætning og virkemåde. Domstolen er derfor bundet af en forelæggelsesafgørelse, der er afsagt af en retsinstans i en medlemsstat, så længe denne ikke er blevet omgjort under en eventuel anke efter national ret [20]. Synlabhealths påstand bør derfor ikke tages til følge. Endelig anføres det for fuldstændighedens skyld, at Synlabhealth i sit skriftlige indlæg har gjort gældende, at selskabets ret til at deltage i retsforhandlingerne for Domstolen er blevet tilsidesat, for så vidt som det ikke blev underrettet om præsidentens afgørelse om at forene sag C-259/23 med sag C-258/23 og sag C-260/23 eller om anmodningerne om præjudiciel afgørelse i de to sidstnævnte sager. I denne henseende vil jeg begrænse mig til at understrege, at artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 96, stk. 1, i Domstolens procesreglement indeholder en udtømmende opregning af de berørte parter, som kan indgive bemærkninger i forbindelse med en præjudiciel procedure. Denne ret kan dermed ikke udstrækkes til at omfatte fysiske eller juridiske personer, som ikke er udtrykkeligt nævnt [21]. I øvrigt er »hovedsagens parter« i henhold til artikel 97, stk. 1, i Domstolens procesreglement de parter, som af den forelæggende ret betegnes som sådanne i overensstemmelse med nationale processuelle regler. Eftersom Synlabhealth ikke er part i tvisterne i sag C-258/23 og sag C-260/23, kan selskabet således ikke gives tilladelse til at indgive indlæg til Domstolen i disse sager. Denne konklusion ændres ikke af det forhold, at Domstolen i henhold til procesreglementets artikel 54 har besluttet at forene flere præjudicielle forelæggelser, fordi de har forbindelse med hinanden.

28. I sag C-260/23 har SIBS dels gjort gældende, at den præjudicielle forelæggelse blev foretaget på et tidspunkt, hvor de faktiske omstændigheder endnu ikke var blevet fastslået eller drøftet, og dels, at de forelagte spørgsmål er uden relevans for tvistens genstand, som vedrører en vurdering af lovligheden af de omhandlede foranstaltninger i henhold til portugisisk ret og ikke i henhold til chartret. Angående det første argument skal det erindres, at det tilkommer den nationale ret at afgøre, på hvilket stadium af retsforhandlingerne det er hensigtsmæssigt for den at forelægge et præjudicielt spørgsmål for Domstolen [22]. Dette argument bør derfor forkastes. Det samme gælder det andet argument, som beror på forhold, der indebærer en realitetsbehandling af de præjudicielle spørgsmål.

B. De to første præjudicielle spørgsmål

29. Som nævnt vil jeg kort behandle de to første præjudicielle spørgsmål, som udgør en logisk forudsætning for det tredje.

19 – Jeg bemærker, at SIBS også har iværksat en sådan appel.

20 – Jf. dom af 21.12.2023, Krajowa Rada Sądownictwa (En dommers fortsættelse i embedet) (C-718/21, EU:C:2023:1015, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).

21 – Jf. i denne retning dom af 6.10.2015, Orizzonte Salute (C-61/14, EU:C:2015:655, præmis 31).

22 – Jf. i denne retning dom af 17.7.2008, Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, præmis 29).

30. Med sit første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forretningsmæssige e-mails, som er udvekslet mellem medarbejdere og ledere i en virksomhed gennem denne virksomheds e-mailsystem, er omfattet af begrebet »kommunikation«[23], som anvendes i chartrets artikel 7. Dette spørgsmål, som efter min opfattelse kan antages til realitetsbehandling på trods af de argumenter herimod, som er fremsat af IMI[24], bør efter min vurdering besvares bekræftende.

31. I denne henseende minder jeg om, at Domstolen allerede i dom af 17. december 2015, WebMindLicenses[25], med henvisning til Menneskerettighedsdomstolens retspraksis har fastslået, at beslaglæggelse af e-mail, der foretages i forbindelse med ransagninger af en fysisk persons erhvervs- eller forretningslokaler eller af et erhvervsselskabs lokaler, udgør indgreb i udøvelsen af den rettighed, der er sikret ved EMRK's artikel 8, stk. 1[26], og dermed, jf. chartrets artikel 52, stk. 3, en begrænsning af udøvelsen af den tilsvarende rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 7[27]. Denne konklusion gælder både for beslaglæggelser, der foretages i forbindelse med en straffesag, og for beslaglæggelser, der foretages i forbindelse med en administrativ procedure[28]. I øvrigt er kvalificeringen af e-mails som »korrespondance« som omhandlet i EMRK's artikel 8, stk. 1, og »kommunikation« som omhandlet i chartrets artikel 7 uafhængig af, om disse e-mails allerede er blevet modtaget af modtageren, er læste, ulæste eller slettede, om kommunikationen er blevet sendt fra forretningslokaler eller forretningsudstyr[29] eller gennem et forretningsmæssigt e-mailsystem[30], om afsenderens eller modtagerens adresse er en juridisk persons adresse[31], eller om deres indhold er af privat karakter eller ej[32]. Det forhold, at en e-mail, henset til sit indhold, kan kvalificeres som »forretningsmæssig«, gør det således ikke muligt at fratage e-mailen den beskyttelse, som kommunikation er omfattet af i henhold til chartrets artikel 7. Endelig vedrører

[23] – Jeg påpeger, at udtrykket »korrespondance«, som anvendes i ordlyden af det første præjudicielle spørgsmål og fremgår af den oprindelige ordlyd af chartrets artikel 7, i 2007 blev erstattet med ordet »kommunikation« for at tage hensyn til den teknologiske udvikling: jf. forklaringerne til chartret (EUT 2007, C 303, s. 17).

[24] – For det første henviser jeg angående IMI's argument om, at det første præjudicielle spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling som følge af den forelæggende rets undladelse af at nævne dom nr. 91/2023, til betragtningerne i punkt 26 i dette forslag til afgørelse. For det andet vil jeg angående argumentet om, at dette spørgsmål ikke giver anledning til »nogen rimelig tvivl«, begrænse mig til at erindre om, at det følger af fast retspraksis, at en sådan omstændighed højst kan fritage den forelæggende ret for den forelæggelsespligt, som påhviler den i henhold til artikel 267, stk. 3, TEUF, men ikke kan godtgøre, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling; jf. dom af 7.2.2023, Confédération paysanne m.fl. (Tilfældig in vitro-mutagenese) (C-688/21, EU:C:2023:75, præmis 35 og 36 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også dom af 25.1.2024, Croce Rossa Italiana m.fl. (C-389/22, ikke trykt i Sml., EU:C:2024:77, præmis 52).

[25] – C-419/14, herefter »dom WebMindLicenses«, EU:C:2015:832.

[26] – EMRK's artikel 8, stk. 1, fastsætter, at »[e]nhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance«.

[27] – Jf. WebMindLicenses-dommen, præmis 70-73. Domstolen støttede sig på Menneskerettighedsdomstolens dom af 16.12.1992, Niemietz mod Tyskland (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, §§ 29-31), af 16.4.2002, Société Colas Est m.fl. mod Frankrig (CE:ECHR:2002:0416JUD003797197, §§ 40 og 41), og af 2.4.2015, Vinci Construction og GTM Génie Civil et Services mod Frankrig (CE:ECHR:2015:0402JUD006362910, § 63); jf. senest Menneskerettighedsdomstolens dom af 4.4.2023, UAB Kesko Senukai mod Litauen (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, § 109).

[28] – Den sag, der lå til grund for WebMindLicenses-dommen vedrørte ganske vist e-mails, der var beslaglagt i forbindelse med en straffesag, men Domstolen fastslog ikke desto mindre i denne dom, at deres »anvendelse« i en administrativ procedure også som sådan udgjorde en begrænsning af udøvelsen af den rettighed, der er sikret ved chartrets artikel 7 (jf. præmis 80).

[29] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 11.1.2024, Arregui mod Spanien, (CE:ECHR:2024:0111JUD004254118, § 31 og den deri nævnte retspraksis). I dom af 5.9.2017, Bărbulescu mod Rumænien (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, § 74), som vedrørte private beskeder sendt fra en arbejdscomputer, fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at en af arbejdsgiveren fastsat regel, som pålagde medarbejderne at afstå fra enhver personlig aktivitet på deres arbejdsplads og forbød dem at anvende virksomhedens ressourcer til personlige formål, var uden relevans for kvalificeringen som »korrespondance« i henhold til EMRK's artikel 8, stk. 1.

[30] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 3.4.2007, Copland mod Det Forenede Kongerige (CE:ECHR:2007:0403JUD006261700, §§ 41 og 42).

[31] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 14.3.2013, Bernh Larsen Holding AS m.fl. mod Norge (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, § 106).

[32] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 5.9.2017, Bărbulescu mod Rumænien (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, §§ 72 og 73), og af 16.12.1992, Niemietz mod Tyskland (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 32 in fine).

denne beskyttelse ikke kun e-mailsenes indhold, men omfatter også personoplysninger i forbindelse med den trafik, der genereres ved disse e-mails, som ligeledes er beskyttet ved chartrets artikel 8 [33].

32. Med sit andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 7 er til hinder for, at en national konkurrencemyndighed ved en kontrolundersøgelse i forretningslokalerne for virksomheder, som mistænkes for overtrædelser af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF, beslaglægger e-mails af forretningsmæssig karakter udvekslet mellem medarbejdere og ledere i disse virksomheder. Dette spørgsmål bør efter min opfattelse besvares benægtende.

33. Jeg minder om, at i henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, må begrænsninger i udøvelsen af retten til respekt for kommunikation, som er fastslået i chartrets artikel 7, kun finde sted, såfremt de er fastlagt i lovgivningen og respekterer denne rettigheds væsentligste indhold, og såfremt de under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder [34].

34. I hovedsagen skal det hvad for det første angår betingelsen om overholdelse af legalitetsprincippet påpeges, at de i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger hviler på konkurrencelovens artikel 18-21.

35. Hvad for det andet angår respekten for det væsentligste indhold af kommunikationshemmeligheden understreger jeg, at ransagninger og beslaglæggelser som de i hovedsagerne omhandlede ganske vist indebærer adgang til selve kommunikationens indhold [35]. I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid af forelæggelsesafgørelserne, at disse foranstaltninger principielt kun er rettet mod de konkrete e-mails, som vedrører undersøgelsens genstand. Hvad angår indgrebet i de berørte fysiske personers kommunikationshemmelighed synes disse foranstaltninger desuden kun at vedrøre deres arbejdsliv og ikke deres intim- eller privatsfære. Det følger af Domstolens praksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en tilsidesættelse af det væsentligste indhold af de rettigheder, som er fastslået i chartrets artikel 7, skal vurderes mere kvantitativt [36]. Jeg er derfor af den opfattelse, at den anden betingelse, som er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse, også er opfyldt i det foreliggende tilfælde, og at de i hovedsagerne omhandlede foranstaltninger ikke er egnede til at tilsidesætte det væsentligste indhold i de berørte fysiske eller juridiske personers kommunikationshemmelighed.

[33] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 16.10.2007, Wieser og Bicos Beteiligungen GmbH mod Østrig (CE:ECHR:2007:1016JUD007433601, § 45).

[34] – Jf. WebMindLicenses-dommen, præmis 73.

[35] – Jeg minder om, at Domstolen i dom af 8.4.2014, Digital Rights Ireland m.fl. (C-293/12 og C-594/12, EU:C:2014:238), i det væsentlige fastslog, at den forpligtelse til lagring af data, som var fastsat ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/24/EF af 15.3.2006 om lagring af data genereret eller behandlet i forbindelse med tilvejebringelse af offentligt tilgængelige elektroniske kommunikationstjenester eller elektroniske kommunikationsnet og om ændring af direktiv 2002/58/EF (EUT 2006, L 105, s. 54), ikke var af en sådan alvor, at den berørte det væsentligste indhold i retten til privatliv, eftersom den ikke gav »adgang til at gøre sig bekendt med selve indholdet af de elektroniske kommunikationer«; jf. også angående Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/58/EF af 12.7.2002 om behandling af personoplysninger og beskyttelse af privatlivets fred i den elektroniske kommunikationssektor (Direktiv om databeskyttelse inden for elektronisk kommunikation) (EFT 2002, L 201, s. 37), dom af 21.12.2016, Tele2 Sverige og Watson m.fl. (C-203/15 og C-698/15, EU:C:2016:970, præmis 101).

[36] – Jf. i denne retning udtalelse 1/15 (PNR-aftalen mellem EU og Canada) af 26.7.2017 (EU:C:2017:592, præmis 150), og dom af 21.6.2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, præmis 120), samt generaladvokat Pitruzzellas forslag til afgørelse i denne sag (EU:C:2022:65, punkt 93).

36. Hvad for det tredje angår de formål, der forfølges, har de indgreb i udøvelsen af de i chartrets artikel 7 fastsatte rettigheder, som følger af kontrolundersøgelser og beslaglæggelser, der foretages af de nationale konkurrencemyndigheder, når de i henhold til artikel 3, stk. 1, og artikel 5 i forordning (EF) nr. 1/2003 [37] gennemfører artikel 101 TEUF og 102 TEUF, har til formål at afdække praksis, som er i strid med disse bestemmelser. Domstolen har således allerede fastslået, at artikel 101 TEUF og 102 TEUF er ordre public-bestemmelser, som forbyder henholdsvis karteller og misbrug af dominerende stilling, og som forfølger det for det indre markeds funktion uundværlige formål med at sikre, at konkurrencen ikke fordrejes på dette marked [38].

37. Hvad for det fjerde angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet minder jeg om, at dette princip kræver, at de begrænsninger, som bl.a. EU-retsakter kan medføre for de rettigheder og friheder, der er sikret i chartret, ikke må gå videre end nødvendigt og passende for opfyldelsen af de legitime mål, der forfølges, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder, hvorved det forudsættes, at såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal den mindst bebyrdende foranstaltning vælges. Desuden kan et mål af almen interesse ikke forfølges uden hensyntagen til den omstændighed, at målet skal forenes med de grundlæggende rettigheder, der er berørt af foranstaltningen, ved at foretage en rimelig afvejning mellem på den ene side målet af almen interesse og på den anden side de pågældende rettigheder med henblik på at sikre, at ulemperne ved denne foranstaltning ikke er uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede mål. Muligheden for at begrunde en begrænsning af de rettigheder, der er sikret ved chartrets artikel 7, skal således vurderes ved at bedømme alvoren af det indgreb, som en sådan begrænsning indebærer, og ved at kontrollere, at betydningen af det mål af almen interesse, der forfølges med denne begrænsning, står i forhold til denne alvor [39].

38. I hovedsagerne kan den væsentlige betydning af formålet om at sikre en effektiv og ikke-fordrejet konkurrence på det indre marked efter min opfattelse begrunde et indgreb, selv et alvorligt indgreb, i selskabernes ret til respekt for deres kommunikation, også henset til, at det offentlige indgreb, således som Menneskerettighedsdomstolen og Domstolen har bemærket, meget vel kan række videre for så vidt angår erhvervs- eller forretningsmæssige lokaler eller aktiviteter [40]. I øvrigt udgør elektronisk kommunikation, således som Kommissionen med rette har anført, i nutidens digitaliserede sammenhæng et af virksomhedernes hovedkommunikationsmidler. Derfor er de forskellige måder, hvorpå denne korrespondance afvikles, såsom e-mails udvekslet gennem forretningsmæssige e-mailsystemer, blevet en form for bevismateriale, der ofte er uundværlig for at afdække konkurrencebegrænsende praksis [41]. I øvrigt følger det af Domstolens praksis, at Kommissionens ransagning og beslaglæggelse af e-mails i forbindelse med udøvelsen af de beføjelser, den er tillagt ved artikel 20 i forordning nr. 1/2003, kan antages [42], forudsat at kun de relevante e-mails føjes til sagsakterne [43]. Tilsvarende følger det af

37 – Rådets forordning af 16.12.2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 (EFT 2002, L 001, s. 1).

38 – Jf. vedrørende artikel 101 TEUF dom af 22.3.2022, Nordzucker m.fl. (C-151/20, EU:C:2022:203, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis), og vedrørende artikel 102 TEUF dom af 22.3.2022, bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

39 – Jf. i denne retning dom af 8.12.2022, Orde van Vlaamse Balies m.fl. (C-694/20, EU:C:2022:963, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).

40 – Jf. Menneskerettighedens dom af 16.12.1992, Niemietz mod Tyskland (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 31); jf. også dom af 18.6.2015, Deutsche Bahn m.fl. mod Kommissionen (C-583/13 P, EU:C:2015:404, præmis 20).

41 – Jf. i denne retning 32. betragtning til og artikel 32 i direktiv 2019/1, som anfører elektroniske meddelelser blandt de former for bevismateriale, der kan antages af de nationale konkurrencemyndigheder.

42 – Jf. dom af 16.7.2020, Nexans France og Nexans mod Kommissionen (C-606/18 P, EU:C:2020:571, præmis 56-64), og af 30.1.2020, České dráhy mod Kommissionen (C-538/18 P og C-539/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:53, præmis 101-104).

43 – Jf. i denne retning dom af 24.9.2020, Prysmian og Prysmian Cavi e Sistemi mod Kommissionen (C-601/18 P, EU:C:2020:751, præmis 58 og 59), og af 30.1.2020, České dráhy mod Kommissionen (C-538/18 P og C-539/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:53, præmis 99 og den deri nævnte retspraksis).

Menneskerettighedsdomstolens retspraksis, at sådanne foranstaltninger ikke på forhånd er udelukket i forbindelse med administrative procedurer, såfremt indgrebet i retten til respekt for korrespondance står i forhold til væsentligheden af det legitime formål, der forfølges [44].

39. På baggrund af ovenstående betragtninger er jeg af den opfattelse, at chartrets artikel 7 ikke er til hinder for, at en national konkurrencemyndighed ransager og beslaglægger e-mails udvekslet gennem det interne e-mailsystem i en virksomhed, som underkastes en kontrolundersøgelse i sine forretnings- eller erhvervslokaler i forbindelse med en undersøgelse for overtrædelse af konkurrencereglerne, såfremt disse e-mails er relevante for kontrolundersøgelsens genstand.

C. Det tredje præjudicielle spørgsmål

40. Med sit tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 7 er til hinder for, at en national konkurrencemyndigheds beslaglæggelse af e-mails udvekslet mellem medarbejdere og ledere i en virksomhed ved en kontrolundersøgelse i dennes forretnings- eller erhvervslokaler i forbindelse med en undersøgelse for overtrædelse af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF tillades af en enhed såsom det offentliges repræsentant i henhold til portugisisk ret, som har til opgave at repræsentere staten, at retsforfølge strafbare handlinger på grundlag af legalitetsprincippet og at forsvare den demokratiske legitimitet i henhold til forfatningens bestemmelser, og som er uafhængig.

41. Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål vil det indledningsvis være hensigtsmæssigt at erindre om Menneskerettighedsdomstolens og Domstolens praksis vedrørende søgninger og beslaglæggelser i forretningslokaler for således at fastlægge de beskyttelsesstandarder, der følger af henholdsvis EMRK's artikel 8 og chartrets artikel 7, over for sådanne indgreb i bl.a. retten til respekt for selskabernes korrespondance.

42. Hvad angår EMRK's artikel 8 anføres det indledningsvis, at det følger af Menneskerettighedsdomstolens retspraksis, at den beskyttelse, der er fastsat i denne artikel, kan udstrækkes til visse erhvervslokaler, og at foranstaltningerne om søgning og beslaglæggelse i disse lokaler udgør indgreb i de berørte selskabers ret til respekt for deres »hjem« og »korrespondance« [45]. Menneskerettighedsdomstolen har dog som før nævnt fastslået, at det offentlige indgreb meget vel kan række videre for så vidt angår erhvervs- eller forretningsmæssige lokaler eller aktiviteter end i andre tilfælde [46]. I øvrigt er statens skønsmargen, når den vurderer nødvendigheden af et indgreb, større, hvis foranstaltningen er rettet mod juridiske personer og ikke mod borgerne [47]. Herefter skal det bemærkes, at det følger af en undersøgelse af Menneskerettighedsdomstolens domme på området, at den vurderer foreneligheden mellem foranstaltninger om søgninger og beslaglæggelser i selskabers lokaler og EMRK's artikel 8 på grundlag af en samlet bedømmelse af alle de relevante retlige og faktuelle omstændigheder i den pågældende sag, såsom rækkevidden af den kompetente myndigheds beføjelser, de omstændigheder, hvorunder indgrebet er sket, og de forskellige garantier, der er

[44] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 14.3.2013, Bernh Larsen Holding AS m.fl. mod Norge (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, §§ 172-175), som vedrørte kontrolundersøgelser gennemført med henblik på skattekontrol.

[45] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 4.4.2023, UAB Kesko Senukai mod Litauen (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, § 109 og den deri nævnte retspraksis).

[46] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 16.12.1992, Niemietz mod Tyskland (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 31).

[47] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 2.10.2014, Delta Pekárny A.S. mod Den Tjekkiske Republik (CE:ECHR:2014:1002JUD000009711, § 82 og den deri nævnte retspraksis).

fastsat i den pågældende retslige ordning [48], hvoriblandt Menneskerettighedsdomstolen navnlig anså muligheden for en effektiv efterfølgende domstolsprøvelse [49] for at være en grundlæggende rettighed [50]. Menneskerettighedsdomstolen understregede også behovet for at afbalancere indgrebet i forhold til vigtigheden af den beskyttede offentlige interesse [51]. I dom af 2. oktober 2014, Delta Pekárny a.s. mod Den Tjekkiske Republik [52], vedrørende en kontrolundersøgelse i lokaler i forbindelse med konkurrencebegrænsende praksis fastslog Menneskerettighedsdomstolen udtrykkeligt, at på området for kontrolbesøg i et selskabs lokaler kan fraværet af en forudgående retskendelse om tilladelse til kontrolundersøgelsen afbalanceres ved en efterfølgende domstolskontrol af lovligheden og nødvendigheden af en sådan undersøgelsesforanstaltning, forudsat at denne kontrol er effektiv, henset til de særlige omstændigheder i den pågældende sag. Dette indebærer, at de berørte personer har adgang til effektiv domstolskontrol – i såvel retlig som faktuel henseende – af den omtvistede foranstaltning og dens gennemførelse, og at den eller de tilgængelige appelmulighed(er), når en operation, som vurderes at være ulovlig, allerede har fundet sted, giver den berørte person mulighed for en passende genoprettelse. Generelt følger det, for så vidt som det er relevant for den foreliggende sag, af Menneskerettighedsdomstolens praksis, at den grundlæggende ret til boligens ukrænkelighed som fastslået i EMRK's artikel 8, ikke tilsidesættes i forbindelse med kontrolundersøgelser i selskabers lokaler alene som følge af en manglende forudgående retskendelse, eftersom der er fastsat passende og tilstrækkelige garantier mod misbrug, bl.a. en fuldstændig efterfølgende domstolskontrol af de pågældende foranstaltninger. Det samme gælder retten til respekt for korrespondance, som er sikret ved denne artikel, idet spørgsmålet om beslaglæggelse af selskabernes meddelelser ifølge Menneskerettighedsdomstolens praksis er nært knyttet til spørgsmålet om de søgninger, som gennemføres i deres lokaler [53].

43. De samme principper fremgår af Domstolens praksis vedrørende chartrets artikel 7. I WebMindLicenses-dommen, som vedrørte beslaglæggelse af e-mails i forbindelse med en straffesag, fastslog Domstolen således, at såfremt der ikke foreligger en forudgående retskendelse, kræver beskyttelsen af individer mod offentlige myndigheders vilkårlige indgreb i de rettigheder, der sikres ved denne artikel, en streng lovgivningsmæssig ramme og en streng begrænsning af sådanne beslaglæggelser. Domstolen præciserede dels, at denne beslaglæggelse kun kan være forenelig med nævnte artikel 7, såfremt national lovgivning og praksis giver passende og tilstrækkelige garantier mod misbrug og vilkårlighed, og dels, at den manglende forudgående retskendelse i en vis grad kan opvejes af en mulighed for, at den person, der er genstand for beslaglæggelsen, efterfølgende kan iværksætte en domstolsprøvelse af såvel beslaglæggelsens lovlighed som nødvendigheden heraf, idet en sådan prøvelse skal være effektiv under de særlige omstændigheder i den omhandlede sag [54]. Hvad nærmere bestemt angår Kommissionens kontrolbeføjelser har Domstolen allerede fastslået, at den ordning, der er iværksat i Den

[48] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 16.4.2002, Colas Est m.fl. mod Frankrig (CE:ECHR:2002:0416JUD003797197, §§ 48 og 49), og, bl.a. vedrørende selskabernes korrespondance, dom af 14.3.2013, Bernh Larsen Holding AS m.fl. mod Norge (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, §§ 172-174), af 23.6.2022, Naumenco og Sia Rix Shipping mod Letland (CE:ECHR:2022:0623JUD005080514, § 62), og af 4.4.2023, UAB Kesko Senukai mod Litauen (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, §§ 113 og 118 og den deri nævnte retspraksis).

[49] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 4.4.2023, UAB Kesko Senukai mod Litauen (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, §§ 113 og 117 og den deri nævnte retspraksis).

[50] – Jf. i denne retning dom af 18.6.2015, Deutsche Bahn m.fl. mod Kommissionen (C-583/13 P, EU:C:2015:404, præmis 32).

[51] – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 14.3.2013, Bernh Larsen Holding AS m.fl. mod Norge (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, § 174).

[52] – CE:ECHR:2014:1002JUD000009711, §§ 86 og 87 og den deri nævnte retspraksis. Jf. i samme retning Menneskerettighedsdomstolens dom af 19.1.2017, Posevini mod Bulgarien (CE:ECHR:2017:0119JUD006363814, § 84).

[53] – Jf. Guide sur l'article 8 de la CEDH, »Droit au respect de la vie privée et familiale, du domicile et de la correspondance«, 2022, punkt 602.

[54] – Jf. denne doms præmis 77 og 78.

Europæiske Union, opfylder kravene i EMRK's artikel 8, således som de er blevet fortolket af Menneskerettighedsdomstolen, og i chartrets artikel 7, og at en manglende forudgående retskendelse ikke i sig selv kan medføre, at en kontrolforanstaltning, som er besluttet af Kommissionen, er ulovlig. Domstolen understregede bl.a., at artikel 20 i forordning nr. 1/2003 både fastsætter en retlig ramme for disse beføjelser og strenge begrænsninger i udøvelsen af dem, og i stk. 8 udtrykkeligt anfører, at Domstolen har kompetence til at foretage en legalitetskontrol af den af Kommissionen vedtagne kontrolundersøgelsesbeslutning, idet denne kontrol omfatter både de retlige og de faktuelle spørgsmål og dermed er fuldstændig [55].

44. Det beskyttelsesniveau, der er sikret ved chartrets artikel 7, således som denne bestemmelse er blevet fortolket af Domstolen, gælder således åbenbart for udøvelsen af de nationale konkurrencemyndigheders beføjelser til søgning og beslaglæggelse, når de anvender artikel 101 TEUF og 102 TEUF [56].

45. På baggrund af det, der er anført i punkt 42 og 43 i dette forslag til afgørelse, kan det konkluderes, at chartrets artikel 7 ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter den nationale konkurrencemyndighed i forbindelse med en undersøgelse for en formodet overtrædelse af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF kan foretage en søgning i og beslaglæggelse af e-mails, hvis indhold har forbindelse med genstanden for kontrolundersøgelsen, uden at råde over en forudgående retskendelse, forudsat at der er fastsat en streng retlig ramme for denne myndigheds beføjelser og passende og tilstrækkelige garantier mod misbrug og vilkårlighed, bl.a. en fuldstændig efterfølgende domstolskontrol af de pågældende foranstaltninger.

46. Denne konklusion er imidlertid ikke tilstrækkelig til at give en fuldstændig besvarelse af den forelæggende rets spørgsmål. Det er nemlig nødvendigt også at behandle dette spørgsmål fra en anden synsvinkel og efterprøve, om EU-retten er til hinder for, at en medlemsstat under omstændigheder som i hovedsagerne anvender et højere nationalt niveau for beskyttelse af den grundlæggende ret til respekt for kommunikation som sikret ved chartrets artikel 7, end det, der er fastsat i denne bestemmelse, således som den er blevet fortolket af Domstolen, bl.a. ved at pålægge den nationale konkurrencemyndighed en forpligtelse til at indhente en forudgående retskendelse for at kunne foretage kontrolundersøgelser og beslaglæggelser i et selskabs lokaler.

47. I denne henseende skal det påpeges, at chartret indgår i en ordning for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder i Europa, som består af flere niveauer, parallelt med dels folkeretlige bestemmelser og internationale konventioner, herunder bl.a. EMRK, og dels de nationale forfatninger. I denne sammenhæng præciseres det i chartrets artikel 53, at chartret ikke kan anvendes til at begrunde en begrænsning af det beskyttelsesniveau, der ydes i folkeretten, EU-retten eller medlemsstaternes ret. Den beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, som ydes i medlemsstaternes forfatningsret, kan således principielt sameksistere med og supplere den beskyttelse, der er sikret ved chartret [57].

[55] – Jf. i denne retning dom af 18.6.2015, Deutsche Bahn m.fl. mod Kommissionen (C-583/13 P, EU:C:2015:404, præmis 29-36); jf. også dom af 6.9.2013, Deutsche Bahn m.fl. mod Kommissionen (T-289/11, T-290/11 og T-521/11, EU:T:2013:404, præmis 74 à 100); jf. vedrørende muligheden for, at de samlede appelmuligheder mod Kommissionens kontrolforanstaltninger kan opveje en manglende forudgående retskendelse, også dom af 9.3.2023, Les Mousquetaires og ITM Entreprises mod Kommissionen (C-682/20 P, EU:C:2023:170, præmis 57 ff.).

[56] – Anvendelsen af EU-konkurrenceretten hviler på et system med parallelle kompetencer, i henhold til hvilket både Kommissionen og de nationale konkurrencemyndigheder og nationale domstole kan anvende artikel 101 TEUF og 102 TEUF (jf. dom af 23.11.2017, Gasorba m.fl. (C-547/16, EU:C:2017:891, præmis 23). Ved udøvelsen af disse kompetencer skal disse myndigheder overholde chartret, navnlig artikel 7, for så vidt angår kontrolbeføjelser.

[57] – Jf. i denne retning bl.a. dom af 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 115).

48. Domstolen har nemlig gentagne gange fastslået, at når en national bestemmelse eller foranstaltning – i en situation, hvor medlemsstaternes virke ikke fuldt ud er reguleret af EU-retten – gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, er det fortsat muligt for nationale myndigheder og retter at anvende nationale normer til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, forudsat at denne anvendelse ikke gør indgreb i det beskyttelsesniveau, som er fastsat i chartret, således som dette fortolkes af Domstolen, eller i EU-rettens forrang, enhed og effektive virkning [58].

49. Anvendelsen af nationale standarder for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder på områder, som er omfattet af chartrets anvendelsesområde, er således underlagt tre begrænsninger.

50. For det første forudsætter en sådan anvendelse, at der ikke er fastsat udtømmende regler for den pågældende situation i EU-retten. Hvad nærmere bestemt angår medlemsstaternes gennemførelse af bestemmelserne i et direktiv kan en sådan anvendelse alene komme på tale, såfremt dette direktiv ikke foretager en fuldstændig harmonisering [59].

51. I den foreliggende sag skal det dels påpeges, at artikel 20 i forordning nr. 1/2003 udelukkende tager sigte på at regulere Kommissionens undersøgelsesbeføjelser, og at det hverken fremgår af denne bestemmelses ordlyd, den sammenhæng, hvori den indgår, eller dens formål, at den også skulle have til formål at finde anvendelse på de nationale konkurrencemyndigheder [60]. Dels tager direktiv 2019/1, selv hvis det antages, at det finder anvendelse på omstændighederne i hovedsagen, ikke sigte på at foretage en fuldstændig tilnærmelse mellem medlemsstaternes lovgivninger om konkurrencemyndighedernes beføjelser med hensyn til kontrolundersøgelser i forretningslokaler og beslaglæggelser, bl.a. hvad angår betingelserne for gyldigheden af afgørelser om at iværksætte sådanne foranstaltninger. Disse betingelser henhører dermed under medlemsstaternes kompetence, idet medlemsstaterne principielt har frihed til at anvende de forfatningsmæssige garantier, der er fastsat i deres egen retsorden, herunder nødvendigheden af en forudgående retskendelse, på de indgreb, som disse foranstaltninger indebærer, forudsat at EU-retten overholdes. Artikel 6, stk. 3, i direktiv 2019/1, sammenholdt med 31. betragtning til samme direktiv, fastsætter i øvrigt udtrykkeligt, at direktivet ikke berører kravene i national ret om forudgående godkendelse af sådanne undersøgelser fra en national domstol [61].

52. For det andet må anvendelsen af nationale standarder for beskyttelse af de grundlæggende rettigheder ikke stride mod det beskyttelsesniveau, der er fastsat i chartret. I Unionens retsorden fastsætter chartret det minimale niveau for beskyttelsen af de heri anerkendte rettigheder og friheder, hvorfor hverken Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer eller medlemsstaterne må yde et lavere beskyttelsesniveau, når de gennemfører EU-retten.

53. I det foreliggende tilfælde er det således tilladt for en medlemsstat at fastsætte, at den nationale konkurrencemyndigheds søgning i og beslaglæggelse af e-mails ved kontrolundersøgelser i en virksomheds forretningslokaler i forbindelse med en undersøgelse for overtrædelser af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF i henhold til de nationale forfatningsmæssige bestemmelser, som sikrer den grundlæggende ret til respekt for korrespondance, på forhånd skal godkendes af en domstol, hvad enten der er tale om det offentliges repræsentant, som har til

[58] – Jf. dom af 29.7.2019, Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis). Jf. i denne retning dom af 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 110), og senest kendelse af 9.1.2024, Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov (C-131/23, EU:C:2024:42, præmis 81).

[59] – Jf. dom af 29.7.2019, Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, præmis 33).

[60] – Jf. analogt dom af 21.1.2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 35-38).

[61] – Jeg påpeger, at medlemsstaterne også råder over en skønsmargen i tilfælde, hvor direktiv 2019/1 fastsætter, at en forudgående godkendelse er nødvendig; jf. dette direktivs artikel 7, stk. 2, sammenholdt med 34. betragtning.

opgave at retsforfølge strafbare handlinger i almenhedens interesse, eller en forundersøgelsesdomstol, forudsat at de garantier, som er fastsat mod de indgreb i denne grundlæggende rettighed, som disse foranstaltninger indebærer, herunder de retsmidler, som de berørte personer har adgang til, sikrer et niveau for beskyttelse af denne rettighed, som mindst svarer til det, der følger af chartrets artikel 7 som fortolket af Domstolen.

54. For det tredje må anvendelsen af nationale standarder for beskyttelse af grundlæggende rettigheder ikke stride mod EU-rettens forrang, enhed og effektivitet [62]. I denne forbindelse har Domstolen afvist enhver fortolkning af chartrets artikel 53, hvorefter denne bestemmelse generelt tillader en medlemsstat at anvende det højeste beskyttelsesniveau for grundlæggende rettigheder, der er garanteret ved dens forfatning, og i givet fald hindrer medlemsstaten i at anvende bestemmelser i EU-retten [63]. En medlemsstats mulighed for at anvende sine egne forfatningsmæssige garantier på området for søgninger og beslaglæggelser i forbindelse med undersøgelser for overtrædelser af artikel 101 TEUF og 102 TEUF, som sikrer et højere niveau for beskyttelse af den grundlæggende ret til respekt for korrespondance end det, der følger af chartret, afhænger således bl.a. af, om en sådan anvendelse kan være til skade for effektiviteten af bekæmpelsen af konkurrencebegrænsende praksis i Unionen. I denne henseende minder jeg om, at Domstolen gentagne gange har fastslået, at det påhviler medlemsstaternes konkurrencemyndigheder og domstole at anvende artikel 101 TEUF og 102 TEUF, når de faktiske omstændigheder er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, og sikre bestemmelsernes effektive håndhævelse i almenhedens interesse [64].

55. Det forhold, at den nationale konkurrencemyndigheds søgning i og beslaglæggelse af e-mails, herunder åbne/læste e-mails, ved kontrolundersøgelser i forretningslokalerne for en virksomhed, som mistænkes for konkurrencebegrænsende praksis, i henhold til en medlemsstats forfatning som fortolket af denne stats forfatningsdomstol på forhånd skal tillades af en forundersøgelsesdomstol, er således ikke i sig selv egnet til at være til fare for den effektive anvendelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF. Som jeg allerede har anført i punkt 51 i dette forslag til afgørelse, fremgår det nemlig klart af direktiv 2019/1, at fastsættelsen af en mekanisme for forudgående godkendelse fra en domstol med henblik på udøvelsen af de nationale konkurrencemyndigheders beføjelser til kontrolundersøgelse henhører under medlemsstaternes kompetence, og i øvrigt anføres det udtrykkeligt i dette direktivs artikel 6, stk. 3, at medlemsstaterne har beføjelse til at fastsætte et sådant krav om godkendelse.

56. Konkurrencemyndigheden har gjort gældende, at Tribunal Constitucionals (forfatningsdomstol) fortolkning ikke blot rejser tvivl om muligheden for at anvende de e-mails, der blev beslaglagt ved de søgninger, som er genstand for hovedsagerne, som bevismateriale, men også risikerer at medføre, at de endelige afgørelser, hvorved der blev konstateret overtrædelser af artikel 101 TEUF og 102 TEUF, bliver ugyldige som følge af ulovlig indsamling af de bevismidler, som denne myndighed har støttet sig på, idet dette er sket gennem de sidste ti år. En sådan fortolkning vil derfor være til hinder for en effektiv anvendelse af Unionens konkurrenceregler.

57. I denne henseende påpeger jeg, at den forelæggende ret ikke blot har undladt at forelægge Domstolen spørgsmål om dette forhold, men heller ikke har forelagt Domstolen de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan vurdere rækkevidden af dommene af 2023 og udstrækningen af

62 – Jf. i denne retning dom af 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 60).

63 – Jf. dom af 26.2.2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, præmis 56).

64 – Jf. dom af 14.6.2011, Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis); jf. i denne retning også dom af 18.1.2024, Lietuvos notarų rūmai m.fl. (C-128/21, EU:C:2024:49, præmis 108 og den deri nævnte retspraksis).

deres tidsmæssige anvendelsesområde samt deres eventuelle betydning for de endelige afgørelser fra konkurrencemyndigheden, hvorved denne fastslog, at artikel 101 TEUF og 102 TEUF var blevet overtrådt.

58. Under disse omstændigheder vil jeg begrænse mig til følgende overvejelser.

59. Reglerne om betingelserne for indsamling og anvendelse af beviser i nationale administrative procedurer med henblik på håndhævelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF henhører, idet der ikke er fastsat EU-retlige bestemmelser på området, under medlemsstaternes kompetence [65]. Det er dermed tilladt for en medlemsstat under omstændigheder som i hovedsagerne at bestemme, at de beviser, som indsamles i forbindelse med kontrolundersøgelsesforanstaltninger gennemført af konkurrencemyndigheden, i fraværet af den forudgående retskendelse, der er påkrævet i henhold til denne medlemsstats forfatning, således som den er blevet fortolket af dens forfatningsdomstol efter gennemførelsen af disse foranstaltninger, ikke kan anvendes i en sådan procedure [66].

60. Selv om fastlæggelsen og anvendelsen af disse regler henhører under medlemsstaternes kompetence, skal medlemsstaterne dog udøve denne kompetence under overholdelse af EU-retten, navnlig i betragtning af effektivitetsprincippet. De må således ikke gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at gennemføre EU-retten, og de skal specifikt på det konkurrenceretlige område sikre, at de bestemmelser, de fastsætter og anvender, ikke skader den effektive anvendelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF, som de nationale konkurrencemyndigheder har til opgave at sikre i offentlighedens interesse [67].

61. I hovedsagerne påhviler det således efter min opfattelse den forelæggende ret i forbindelse med vurderingen af, hvilke konsekvenser der skal drages af dommene af 2023, at tage hensyn til behovet for at sikre en effektiv anvendelse af Unionens konkurrenceregler ved at gøre brug af alle de muligheder, som national lovgivning giver – herunder eventuelt muligheden for under omstændigheder som i hovedsagerne at afhjælpe den manglende forudgående retskendelse ved en efterfølgende domstolskontrol – med henblik på at sikre, at den manglende overholdelse af disse regler sanktioneres.

62. Endvidere kan de portugisiske domstole med henblik på at sikre den effektive virkning af artikel 101 TEUF og 102 TEUF blive foranlediget til at undlade at anvende en national regel, idet den fortolkning, der blev anlagt i dommene af 2023, tillægges en tilbagevirkende kraft, som medfører, at der rejses tvivl om de berørte virksomheders ansvar i tilfælde, hvor en overtrædelse af Unionens konkurrenceret er blevet endeligt fastslået af konkurrencemyndigheden, hvilket vil indebære en systemisk risiko for straffrihed for sådanne overtrædelser [68].

[65] – Hverken forordning nr. 1/2003 eller direktiv 2019/1, med undtagelse af artikel 32, der anfører de former for bevismateriale, som kan antages af de nationale konkurrencemyndigheder, indeholder bestemmelser herom.

[66] – En sådan regel ville i øvrigt blot afspejle de krav, der følger af respekten for legalitetsprincippet, retsstatsprincippet og de grundlæggende rettigheder; jf. analogt dom af 17.1.2019, Dzivev m.fl. (C-310/16, EU:C:2019:30, præmis 38); jf. også WebMindLicenses-dommen, præmis 80-89.

[67] – Jf. dom af 21.1.2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 46).

[68] – Jf. analogt dom af 24.7.2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, præmis 111-124 og domskonklusionen punkt 1). Jf. også analogt dom af 21.1.2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 53).

V. Forslag til afgørelse

63. På baggrund af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den besvarer det tredje præjudicielle spørgsmål fra Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (ret i første instans i sager om konkurrence, regulering og tilsyn, Portugal) i hver af de forenede sager C-258/23 – C-260/23 således:

»Artikel 7 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en lovgivning i en medlemsstat, hvorefter den nationale konkurrencemyndighed ved en kontrolundersøgelse i en virksomheds lokaler, som gennemføres i forbindelse med en undersøgelse for overtrædelse af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF, foretager søgning i og beslaglæggelse af e-mails, hvis indhold har forbindelse med genstanden for kontrolundersøgelsen, uden at råde over en forudgående retskendelse, forudsat at der er fastsat en streng retlig ramme for denne myndigheds beføjelser og passende og tilstrækkelige garantier mod misbrug og vilkårlighed, bl.a. en fuldstændig efterfølgende domstolskontrol af de pågældende foranstaltninger.«