DOMSTOLENS DOM

22. oktober 2002 *

I sag C-94/00,

angående en anmodning, som Cour de cassation (Frankrig) i medfør af artikel 234 EF har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Roquette Frères SA

mod

Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes,

procesdeltager:

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 14 i Rådet forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81), og af dom af 21. september 1989 i sagen Hoechst mod Kommissionen (forenede sager 46/87 og 227/88, Sml. s. 2859),

* Processprog: fransk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G.C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene J.-P. Puissochet, M. Wathelet og R. Schintgen, samt dommerne C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola (refererende dommer), P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr og J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: fuldmægtig L. Hewlett,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Roquette Frères SA ved avocats O. Prost og A. Choffel

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved G. Marenco og F. Siredey-Garnier, som befuldmægtigede

— den franske regering ved K. Rispal-Bellanger og F. Million, som befuldmægtigede

— den tyske regering ved W.-D. Plessing og B. Muttelsee-Schön, som befuldmægtigede

— den græske regering ved A. Samoni-Rantou og G. Karipsiadis, som befuldmægtigede

— den italienske regering ved U. Leanza, som befuldmægtiget, bistået af avvocatto dello Stato, F. Quadri

— Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Turner

— den norske regering ved H. Seland, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 10. juli 2001 er afgivet mundtlige indlæg af Roquette Frères SA ved O. Prost og A. Choffel, af Kommissionen ved G. Marenco og F. Siredey-Garnier, af den franske regering ved R. Abraham, som befuldmægtiget, af den græske regering ved A. Samoni-Rantou og G. Karipsiadis, af den italienske regering ved M. Greco, som befuldmægtiget, og af Det Forenede Kongeriges regering ved J.E. Collins og J. Turner,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. september 2001,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 7. marts 2000, indgået til Domstolen den 13. marts 2000, har Cour de cassation i medfør af artikel 234 EF stillet to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 14 i Rådet forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81), og af dom af 21. september 1989 i sagen Hoechst mod Kommissionen (forenede sager 46/87 og 227/88, Sml. s. 2859).

2 Spørgsmålene er blevet rejst i forbindelse med behandlingen af en appelsag, som Roquette Frères SA (herefter »Roquette Frères«) har iværksat til prøvelse af en kendelse afsagt af præsidenten for tribunal de grande instance de Lille (Frankrig), hvorved der blev givet tilladelse til foretagelse af kontrolbesøg og beslaglæggelse i dette selskabs forretningslokaler med henblik på tilvejebringelse af beviser for selskabets eventuelle deltagelse i aftaler og/eller samordnet praksis, der kan udgøre en overtrædelse af EF-traktatens artikel 85 (nu artikel 81 EF).

De relevante retsregler

Forordning nr. 17

3 Artikel 14 i forordning nr. 17 tildeler Kommissionen beføjelser til kontrolundersøgelser med henblik på at efterforske eventuelle overtrædelser af konkurrencereglerne for virksomhederne. Det hedder i denne bestemmelse:

»1. [...]

[...] Kommissionens befuldmægtigede repræsentanter [har] følgende beføjelser:

a) at kontrollere bøger og andre forretningspapirer

b) at tage afskrifter eller ekstraktudskrifter af bøger og forretningspapirer

c) at kræve mundtlige forklaringer på stedet

d) at få adgang til virksomhedernes samtlige lokaler, grunde og transportmidler.

[...]

3. Virksomheder og sammenslutninger af virksomheder har pligt til at underkaste sig de kontrolundersøgelser, hvorom Kommissionen har truffet beslutning. I beslutningen angives kontrolundersøgelsens genstand og formål, fastsættes tidspunktet for dens begyndelse og gives oplysning om de i artikel 15, stk. 1, litra c), og artikel 16, stk. 1, litra d), fastsatte sanktioner samt om adgangen til at indbringe klage over beslutningen for Domstolen.

[...]

6. Modsætter en virksomhed sig en i henhold til denne artikel påbudt kontrolundersøgelse, yder vedkommende medlemsstat de af Kommissionen bemyndigede repræsentanter den fornødne støtte til løsning af deres opgaver. Medlemsstaterne træffer, efter at have rådført sig med Kommissionen, inden den 1. oktober 1962 de til dette formål fornødne forholdsregler.«

National ret

4 I Frankrig er fremgangsmåderne for kontrolundersøgelse inden for konkurrenceområdet fastlagt i bekendtgørelse nr. 86-1243 af 1. december 1986 om fri prisfastsættelse og konkurrence (JORF af 9.12.1986, s. 14773, herefter »konkurrencebekendtgørelsen«).

5 Konkurrencebekendtgørelsens artikel 48 bestemmer:

»Kontrollanterne må kun foretage kontrolbesøg i forretningslokaler samt beslaglægge dokumenter inden for rammerne af undersøgelser, der er begæret

af økonomiministeren eller af Konkurrencerådet, og på grundlag af en retlig tilladelse, der meddeles ved kendelse afsagt af præsidenten for tribunal de grande instance [...]

Retten skal efterprøve, at den begæring om tilladelse, der forelægges for den, er begrundet; begæringen skal indeholde enhver relevant oplysning, der kan begrunde kontrolbesøget.

[...] Retten udpeger en eller flere kriminalinspektører, som yder bistand i forbindelse med disse foranstaltninger og holder retten underrettet om deres forløb.

[...]«

6 Den forelæggende ret anfører, at med henblik på at klargøre rækkevidden af denne bestemmelse har Frankrigs Conseil constitutionnel (herefter »Forfatningsrådet«) ved beslutning af 29. december 1983 fastslået, at undersøgelser på privat område kun må foretages under overholdelse af forfatningens artikel 66, som henlægger beskyttelsen af de personlige frihedsrettigheder, og herunder af boligens ukrænkelighed, til domstolene. Forfatningsrådet fastslår på dette grundlag, at de lovbestemmelser, der finder anvendelse på dette område, udtrykkeligt skal pålægge den kompetente domstol at foretage en konkret efterprøvelse af berettigelsen af den begæring, den er blevet forelagt.

7 Det fremgår af konkurrencebekendtgørelsens artikel 56a, at bestemmelserne i den nævnte bekendtgørelses artikel 48 finder anvendelse på Kommissionens anmodninger om bistand med hjemmel i artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17.

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger i tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

8 Roquette Frères driver virksomhed med salg af natriumgluconat og glucono-delta-lacton.

9 Den 10. september 1998 vedtog Kommissionen med hjemmel i artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17 en beslutning om, at der skulle foretages en kontrolundersøgelse hos Roquette Frères (herefter »beslutningen af 10. september 1998 om kontrolundersøgelse«).

10 Artikel 1 i denne beslutnings konklusion lyder som følger:

»Det pålægges virksomheden Roquette Frères SA at underkaste sig en undersøgelse vedrørende dens eventuelle deltagelse i aftaler og/eller samordnet praksis på markederne for natriumgluconat og glucono-delta-lacton, hvorved der kan foreligge en overtrædelse af EF-traktatens artikel 85. Kontrolundersøgelsen vil kunne foretages i alle virksomhedens anlæg.

Med henblik på gennemførelsen af kontrolundersøgelsen giver virksomheden Kommissionens befuldmægtigede repræsentanter og medlemsstatens repræsentanter, der bistår dem, adgang til alle virksomhedens lokaler, grunde og transportmidler inden for almindelig kontortid. Bøger og andre forretningspapirer, som de nævnte repræsentanter anmoder om, fremlægges af virksomheden til kontrol; virksomheden tillader disse at kontrollere dens bøger og andre forretningspapirer, hvor disse befinder sig, og at tage afskrifter eller ekstraktudskrifter af dem. Endvidere giver den på stedet de nævnte repræsentanter enhver mundtlig forklaring, som disse måtte anmode om, og som har forbindelse med kontrolundersøgelsens genstand.«

11 I begrundelsen for beslutningen af 10. september 1998 om kontrolundersøgelse anføres følgende:

»Adressaten for denne beslutning driver virksomhed på markedet for natriumgluconat. Natriumgluconat bruges bl.a. som industrielt rengøringsmiddel, til overfladebehandling af metaller, i fremstillingen af kemiske stoffer for tekstiler, samt som negativ katalysator inden for betonindustrien.

Kommissionen er i besiddelse af oplysninger, ifølge hvilke personer på ledelsesniveau i den omhandlede virksomhed har holdt regelmæssige møder med konkurrenter, hvorunder man fordelte andele af markedet for natriumgluconat og aftalte minimumspriser for brugere inden for markedets forskellige områder. Salgsniveauerne — såvel totalt som vedrørende de forskellige områder — blev også fastsat. Der blev på hvert møde foretaget en vurdering af, i hvilket omfang aftalerne var blevet overholdt. En virksomhed, hvis salg havde oversteget det, den var blevet tildelt, blev tilsyneladende pålagt at nedsætte sit salg under den følgende periode.

Adressaten for denne beslutning er også producent af glucono-delta-lacton. Glucono-delta-lacton anvendes ved fremstilling af ost, kødprodukter samt tofu.

Kommissionen er i besiddelse af oplysninger, ifølge hvilke de omhandlede kontakter med konkurrenter også omfattede glucono-delta-lacton. Der har navnlig været tale om to- og flersidige drøftelser, der ofte fandt sted i tilknytning til møder (før, efter eller under pauser) vedrørende natriumgluconat. Herunder

udvekslede deltagerne oplysninger om markedet, om markedspriserne samt om efterspørgselssituationen. De drøftede også produktionskapacitet og salgsmængder. Kontakterne vedrørte kontrol med priserne og synes at kunne have ført til en samordning af deltagernes adfærd på markedet.

Såfremt det blev bevist, at de foreligger, kan aftalerne og/eller de former for samordnet praksis, som er beskrevet ovenfor, efter omstændighederne udgøre en alvorlig overtrædelse af artikel 85 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Efter selve deres karakter må det om sådanne aftaler og/eller former for samordnet praksis antages, at de gennemføres i hemmelighed, og at en kontrolundersøgelse er det mest egnede middel til at fremskaffe beviser for, at de foreligger.

For at gøre det muligt for Kommissionen at få kendskab til alle de faktiske omstændigheder vedrørende de eventuelle aftaler og/eller former for samordnet praksis og til den sammenhæng, de indgår i, er det følgelig nødvendigt at gennemføre en kontrolundersøgelse i medfør af artikel 14 i forordning nr. 17.

Adressaten for denne beslutning må formodes at være i besiddelse af oplysninger, som er nødvendige for, at Kommissionen kan gennemføre sin efterforskning i den ovenfor beskrevne sag.

For at sikre en effektiv kontrolundersøgelse er det nødvendigt, at virksomheden ikke er underrettet på forhånd.

Det er følgelig nødvendigt ved hjælp af en beslutning at pålægge virksomheden at underkaste sig en kontrolundersøgelse i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17.«

12 Kommissionen anmodede den franske regering om at træffe de fornødne foranstaltninger med henblik på at sikre bistand fra de nationale myndigheder som foreskrevet i artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17, såfremt Roquette Frères skulle modsætte sig den således planlagte kontrolundersøgelse.

13 I anledning af denne anmodning indgav de kompetente administrative tjenestegrene den 14. september 1998 en begæring til præsidenten for tribunal de grande instance de Lille om, at den i konkurrencebekendtgørelsens artikel 48 og artikel 56a foreskrevne tilladelse til kontrolundersøgelse og beslaglæggelse blev meddelt i forhold til Roquette Frères. Den nævnte begæring var i det væsentlige vedlagt en kopi af beslutningen af 10. september 1998 om kontrolundersøgelse og et eksemplar af dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen.

14 Præsidenten for tribunal de grande instance de Lille imødekom denne begæring ved kendelse afsagt samme dag (herefter »kendelsen om tilladelse«).

15 Kendelsen om tilladelse blev meddelt den 16. september 1998. Roquette Frères samarbejdede i de nævnte kontrolundersøgelser, men tog forbehold over for kopiering af et vist antal dokumenter.

16 Roquette Frères har under appelsagen, hvor virksomheden anfægter kendelsen om tilladelse, gjort gældende, at præsidenten for tribunal de grande instance de Lille ikke kunne anordne undersøgelser i virksomhedens lokaler, uden at han

først på grundlag af de dokumenter, som det påhvilede administrationen at forelægge, havde forvisset sig om, at der forelå en begrundet formodning om konkurrencebegrænsende adfærd, som gjorde det berettiget at give tilladelse til tvangsindgreb.

17 Cour de cassation fastslår i forelæggelsesdommen, at præsidenten for tribunal de grande instance de Lille ikke var blevet forelagt oplysninger eller indicier, på grundlag af hvilke det kunne antages, at de former for konkurrencebegrænsende adfærd, der var mistanke om, forelå, og at det derfor var umuligt for præsidenten konkret at efterprøve, om den begæring, der var blevet fremsat for ham, var berettiget. Cour de cassation bemærker endvidere, at Kommissionen i beslutningen af 10. september 1998 om kontrolundersøgelse alene anfører, at den er i besiddelse af oplysninger om, at Roquette Frères udøver de former for konkurrencebegrænsende adfærd, som Kommissionen beskriver, men uden at den i forbindelse med gennemgangen af denne adfærd — end ikke kortfattet — har henvist til de oplysninger, som den således hævder at være i besiddelse af, og som udgør grundlaget for dens vurdering.

18 Cour de cassation beskriver indholdet af den prøvelse, som den kompetente franske domstol skal foretage ifølge konkurrencebekendtgørelsens artikel 48 og Forfatningsrådets beslutning af 29. december 1983, som er nævnt ovenfor i præmis 6, og den minder i den forbindelse om, at det fremgår af dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, at Kommissionen ved udøvelsen af sine beføjelser vedrørende kontrolundersøgelser har pligt til at handle i overensstemmelse med de proceduremæssige retssikkerhedsgarantier, som gælder i henhold til national ret.

19 Cour de cassation henviser endvidere til præmis 17 og 18 i dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, ifølge hvilke der ikke gælder et almindeligt fællesskabsretligt princip om, at virksomheders lokaler er ukrænkelige, og at der heller ikke i Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis udledes et sådant princip af artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, som blev undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMK«).

20 I denne sammenhæng bemærker Cour de cassation imidlertid, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i dom af 16. december 1992 i sagen Niemietz mod Tyskland (serie A, nr. 251-B), der blev afsagt efter dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, har fastslået, at EMK's artikel 8 finder anvendelse på visse erhvervs- eller forretningsmæssige aktiviteter og lokaler. Cour de cassation henviser ligeledes til artikel 6, stk. 2, EU, der bestemmer, at Den Europæiske Union respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved EMK, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten, såvel som til artikel 46, litra d), EU, som bestemmer, at den nævnte artikel 6, stk. 2, henhører under Domstolens kompetenceområde.

21 Cour de cassation har på denne baggrund udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal dommen af 21. september 1989 i Hoechst-sagen, henset til de grundlæggende rettigheder, der er anerkendt i fællesskabsretten, og artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder, fortolkes således, at en national ret, der i henhold til det nationale retssystem har kompetence til at give tilladelse til, at forvaltningens befuldmægtigede foretager kontrolbesøg og beslaglæggelse i virksomheders forretningslokaler i konkurrencesager, ikke kan nægte at give den begærede tilladelse, når den finder, at de oplysninger eller indicier, der er fremlagt for den som grundlag for formodningen om, at der udøves en konkurrencebegrænsende adfærd af de virksomheder, som er omhandlet i Kommissionens beslutning om kontrolundersøgelser, ikke er tilstrækkelige til, at den kan give tilladelse til en sådan foranstaltning, eller når der, som i den foreliggende sag, ikke for denne retsinstans er fremlagt oplysninger eller indicier?

2) Såfremt Domstolen ikke anerkender, at Kommissionen har pligt til for den nationale retsinstans at fremlægge de indicier eller oplysninger, som den er i besiddelse af, og som danner grundlag for formodningen om, at der foreligger en konkurrencebegrænsende adfærd, har den nationale ret da på trods

heraf — henset til de nævnte grundlæggende rettigheder — beføjelse til at nægte at give tilladelse til de ønskede kontrolbesøg og beslaglæggelser, hvis den som i den foreliggende sag finder, at Kommissionens beslutning ikke er tilstrækkeligt begrundet og ikke gør det muligt for retten konkret at efterprøve, om den begæring, der er forelagt den, er berettiget, og således ikke giver den mulighed for at udøve den prøvelse, der kræves i henhold til den nationale forfatningsret?«

Virkningen af fællesskabsrettens almindelige principper

22 Som det fremgår af forelæggelsesdommen, har Cour de cassation rejst det spørgsmål, hvorvidt det kan have betydning for de principper, der er fastslået af Domstolen i dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, og dermed for besvarelsen af de af retten stillede præjudicielle spørgsmål, at der efter afsigelsen af denne sidstnævnte dom er sket en udvikling på visse punkter vedrørende beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder.

23 Det skal hertil bemærkes, at grundrettighederne ifølge fast retspraksis hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte, og at den i den forbindelse lægger de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne til grund samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt. Menneskerettighedskonventionen er herved af særlig betydning (jf. bl.a. dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 13, og dom af 6.3.2001, sag C-274/99 P, Connolly mod Kommissionen, Sml. I, s. 1611, præmis 37).

24 Som Domstolen endvidere har fastslået, er de principper, der fremgår af denne praksis, blevet bekræftet af præamblen til den europæiske fælles akt og senere i artikel F, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (dom af 15.12.1995, sag C-415/93, Bosman, Sml. I, s. 4921, præmis 79). De er nu indarbejdet i artikel 6, stk. 2, EU (dommen i sagen Connolly mod Kommissionen, præmis 38).

25 Det fremgår i øvrigt også af Domstolens faste praksis, at når en national retsforskrift falder inden for anvendelsesområdet for fællesskabsretten, skal Domstolen i forbindelse med en præjudiciel forelæggelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at den nationale ret kan vurdere, om en sådan retsforskrift er i overensstemmelse med de grundrettigheder, som Domstolen skal beskytte, således som de navnlig fremgår af EMK (jf. bl.a. dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 42, og af 4.10.1991, sag C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, Sml. I, s. 4685, præmis 31).

26 Eftersom de præjudicielle spørgsmål nærmere bestemt vedrører omfanget af den prøvelse, der kan udøves af en ret i en medlemsstat, når medlemsstaten skal efterkomme en anmodning om bistand, som Kommissionen har fremsat på grundlag af artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17, følger det heraf, at Domstolen utvivlsomt er kompetent til at give den forelæggende ret alle de fortolkningsbidrag, som er nødvendige for rettens vurdering af, om de nationale bestemmelser, der finder anvendelse med henblik på denne prøvelse, er forenelige med fællesskabsretten, herunder også efter omstændighederne med de rettigheder, der garanteres ved EMK som almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte.

27 Det skal i denne henseende bemærkes, at i præmis 19 i dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen anerkendte Domstolen, at kravet om en beskyttelse mod offentlige myndigheders vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb i forhold af privat karakter, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer, er et generelt fællesskabsretligt princip.

28 Domstolen bemærkede endvidere, at dette generelle princip skal overholdes af medlemsstaternes kompetente myndigheder, når de skal efterkomme en anmodning om bistand, som Kommissionen har fremsat i medfør af artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17 (jf. dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 19 og 33).

29 Når rækkevidden af det nævnte princip skal fastlægges med hensyn til beskyttelsen af selskabers forretningslokaler, må der tages hensyn til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis efter dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, og det fremgår for det første af denne praksis, at den beskyttelse af boligens ukrænkelighed, som er omhandlet i EMK's artikel 8, under visse omstændigheder kan udvides til at omfatte de nævnte lokaler (jf. bl.a. Menneskerettighedsdomstolens dom af 16.4.2002 i sagen Colas Est m.fl. mod Frankrig stævning nr. 37971/97, endnu ikke trykt i *Recueil des arrêts et décisions,* § 41), og, for det andet, at den ret til indgreb, der hjemles i EMK's artikel 8, stk. 2, »meget vel kan række videre for så vidt angår erhvervs- eller forretningsmæssige lokaler eller aktiviteter end i andre tilfælde« (dommen i sagen Niemietz mod Tyskland, § 31).

Pligten til loyalt samarbejde

30 Med henblik på at give den forelæggende ret en hensigtsmæssig besvarelse skal der tages hensyn til de krav, der følger af pligten til loyalt samarbejde som fastslået i EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF).

31 Som det fremgår af Domstolens praksis, påhviler forpligtelsen til loyalt samarbejde såvel medlemsstaternes dømmende myndigheder inden for deres kompetence (jf. navnlig dom af 10.4.1984, sag 14/83, Von Colson og Kamann, Sml. s. 1891, præmis 26, og af 8.10.1987, sag 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, Sml. s. 3969, præmis 12) som fællesskabsinstitutionerne, idet disse og medlemsstaterne er gensidigt forpligtet til loyalt samarbejde (jf. navnlig dom af 10.2.1983, sag 30/81, Luxembourg mod Parlamentet, Sml. s. 255, præmis 38, og kendelse af 13.7.1990, sag C-2/88 IMM., Zwartveld m.fl., Sml. I, s. 3365, præmis 17).

32 Det skal i den forbindelse understreges, at når fællesskabsinstitutionerne og de nationale myndigheder ligesom i den foreliggende sag skal samarbejde med henblik på virkeliggørelsen af traktatens mål ved en samordnet udøvelse af deres respektive beføjelser, er et sådant samarbejde af særlig afgørende betydning.

De præjudicielle spørgsmål

33 Med de to spørgsmål, som skal behandles sammen, spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, om en national ret, der inden for det nationale retssystem har kompetence til at tillade kontrolbesøg og beslaglæggelse i forretningslokaler tilhørende virksomheder, der mistænkes for overtrædelse af konkurrencereglerne, når der foreligger en begæring om bistand, som Kommissionen har fremsat i medfør af artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17, efter fællesskabsretten kan:

— afslå at give tilladelse til kontrolbesøg med den begrundelse, at de oplysninger eller indicier, der findes i Kommissionens sagsmateriale, og som dennes mistanke hviler på, ikke er blevet fremlagt for retten, eller fordi oplysningerne og indicierne er utilstrækkelige til at begrunde den således begærede foranstaltning

— eller — såfremt en sådan national ret ikke antages at kunne kræve fremlæggelse af de nævnte oplysninger og indicier — afslå at give en sådan tilladelse med den begrundelse, at de oplysninger, der fremgår af begrundelsen for Kommissionens beslutning om foretagelse af en kontrolundersøgelse, er utilstrækkelige til, at den nævnte ret konkret kan efterprøve berettigelsen af de begærede foranstaltninger, hvilket den imidlertid er forpligtet til i medfør af bestemmelser i national ret.

34 Med henblik på besvarelsen af disse spørgsmål skal det indledningsvis bemærkes, at det fremgår af artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17, at det er den enkelte medlemsstat, der fastsætter de vilkår, hvorunder de nationale myndigheder bistår Kommissionens repræsentanter. Det følger heraf navnlig, at når Kommissionen med bistand fra de nationale myndigheder vil gennemføre en kontrolundersøgelse

uden samarbejde fra den pågældende virksomheds side, har den pligt til at handle i overensstemmelse med de proceduremæssige retssikkerhedsgarantier, som gælder i henhold til national ret (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 33 og 34).

35 Det fremgår imidlertid af Domstolens praksis, at medlemsstaterne ved udøvelsen af denne kompetence skal opfylde to forpligtelser, der følger af fællesskabsretten. De skal sikre en effektiv gennemførelse af Kommissionens undersøgelse og samtidig overholde en række generelle fællesskabsretlige principper (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 33).

36 Det er netop for at sikre overholdelsen af det generelle princip, der er nævnt i præmis 27 ovenfor, at Domstolen har fastslået, at det tilkommer den kompetente nationale myndighed at undersøge, hvorvidt de påtænkte indgreb er vilkårlige eller står i et misforhold til formålet med kontrolundersøgelsen (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 35).

37 Domstolen har ligeledes bemærket, at Kommissionen på sin side skal sikre, at den nævnte nationale myndighed råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan foretage denne undersøgelse og påse, at reglerne i henhold til national ret overholdes ved gennemførelsen af tvangsindgrebene (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 34 og 35).

38 I den foreliggende sag vedrører de præjudicielle spørgsmål omfanget af den prøvelse, som skal foretages af en national ret, der i henhold til national ret har kompetence til at give tilladelse til kontrolbesøg i lokaler tilhørende virksomheder, der mistænkes for overtrædelse af konkurrencereglerne, når sagen indbringes for denne ret som følge af en begæring om bistand, som Kommis-

sionen har fremsat i medfør af artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17, samt spørgsmålet om, hvilke oplysninger det påhviler Kommissionen at stille til rådighed for den nævnte nationale ret, således at denne kan foretage en sådan efterprøvelse.

Genstanden for den prøvelse, der skal foretages af den kompetente nationale ret

39 Det skal indledningsvis bemærkes, at det fremgår af Domstolens praksis, at i forbindelse med den undersøgelse, som den kompetente nationale myndighed foretager, kan denne ikke sætte sit eget skøn med hensyn til, om den pågældende kontrolundersøgelse er nødvendig, i stedet for Kommissionens, idet det kun er Fællesskabets retsinstanser, der har kompetence til at efterprøve lovligheden af Kommissionens faktiske og retlige vurdering (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 35).

40 Den prøvelse, der udøves af den kompetente nationale ret, og hvis genstand kun må være de begærede indgreb, må ikke gå ud over den undersøgelse, der kræves efter fællesskabsretten, og hvorved det skal fastslås, at de nævnte indgreb ikke er vilkårlige, og at de er forholdsmæssige i forhold til formålet med kontrolundersøgelsen. Med denne undersøgelse har den nævnte ret udtømt sine beføjelser med hensyn til prøvelsen af berettigelsen af de indgreb, der er begæret som følge af en anmodning om bistand fra Kommissionen i medfør af artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17.

Rækkevidden af den prøvelse, som den kompetente nationale ret skal foretage

41 Med henblik på at fastlægge rækkevidden af den prøvelse, der således kræves efter fællesskabsretten, og som skal foretages af den kompetente nationale ret, skal der indledningsvis henvises til den sammenhæng, hvori de tvangsindgreb indgår, som er genstand for den nævnte prøvelse.

42 Det skal således for det første nævnes, at formålet med de beføjelser, der er tillagt Kommissionen i artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 17, er at give den mulighed for at varetage sin opgave, som er at påse, at konkurrencereglerne inden for fællesmarkedet overholdes, idet formålet med disse regler er at forhindre, at konkurrencen fordrejes til skade for almenheden, de enkelte virksomheder og forbrugerne (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 25), og dermed bidrage til at sikre Fællesskabets økonomiske velfærd.

43 For det andet skal det understreges, at der i fællesskabsretten hjemles en række retssikkerhedsgarantier.

44 For det første har de indgreb, som de nationale myndigheder kan anmodes om i forbindelse med gennemførelsen af artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17, alene til formål at gøre det muligt for Kommissionens befuldmægtigede at udøve de beføjelser vedrørende kontrolundersøgelse, som denne institution er tillagt. Disse beføjelser, der er opregnet i den nævnte forordnings artikel 14, stk. 1, er i sig selv klart afgrænset.

45 Uden for det område, hvor Kommissionen kan foretage undersøgelser, falder således navnlig dokumenter, der ikke er af forretningsmæssig karakter, dvs. dokumenter, der ikke vedrører virksomhedens aktiviteter på markedet (jf. dom af 18.5.1982, sag 155/79, AM & S mod Kommissionen, Sml. s. 1575, præmis 16).

46 Ved siden af de garantier, der følger af bestemmelserne i national ret om gennemførelsen af indgreb, er virksomheder, som er genstand for kontrolundersøgelser, endvidere omfattet af en række retssikkerhedsgarantier i fællesskabsretten, som bl.a. omfatter retten til juridisk bistand og retten til at beskytte

fortroligheden af korrespondancen mellem advokater og klienter (jf. dommen i sagen AM & S mod Kommissionen, præmis 18-27, og i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 16, samt dom af 17.10.1989, sag 85/87, Dow Benelux mod Kommissionen, Sml. s. 3137, præmis 27).

47 I artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17 pålægges det endelig Kommissionen at begrunde beslutningen om en kontrolundersøgelse og herved angive undersøgelsens genstand og formål, hvilket, således som det er fastslået af Domstolen, er et grundlæggende krav, som ikke alene har til formål at klarlægge, hvorfor det påtænkte indgreb inden for den pågældende virksomhed er berettiget, men også at skabe et grundlag for, at virksomheden bliver bekendt med omfanget af dens samarbejdspligt, samtidig med at dens ret til kontradiktion bevares (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 29).

48 Det påhviler ligeledes Kommissionen i den nævnte beslutning så klart som muligt at angive, hvad der efterspores, og hvad kontrolundersøgelsen skal vedrøre (dom af 26.6.1980, sag 136/79, National Panasonic mod Kommissionen, Sml. s. 2033, præmis 26 og 27). Som Domstolen har fastslået, tjener et sådant krav til at beskytte de berørte virksomheders ret til kontradiktion, idet denne ret i alvorlig grad ville blive undergravet, såfremt Kommissionen over for virksomheder kunne benytte sig af bevismateriale, som tilvejebringes ved en kontrolundersøgelse, og som ikke har sammenhæng med dennes genstand og formål (dommen i sagen Dow Benelux mod Kommissionen, præmis 18).

49 Det skal for det tredje bemærkes, at en virksomhed, hos hvem Kommissionen har besluttet at gennemføre en kontrolundersøgelse, i overensstemmelse med bestemmelserne i EF-traktatens artikel 173, stk. 4 (efter ændring nu artikel 230, stk. 4, EF), kan anlægge sag til prøvelse af en sådan beslutning ved Fællesskabets retsinstanser. Såfremt disse annullerer den nævnte beslutning, vil Kommissionen dermed i forbindelse med proceduren vedrørende overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler være afskåret fra at benytte ethvert dokument eller andet bevismateriale, som den måtte være kommet i besiddelse af under kontrol-

undersøgelsen, idet en beslutning, hvorved det fastslås, at der er sket en overtrædelse, vil kunne blive annulleret af Fællesskabets retsinstanser i det omfang, den er baseret på et sådant bevismateriale (jf. kendelse af 26.3.1987, sag 46/87 R, Hoechst mod Kommissionen, Sml. s. 1549, præmis 34, og af 28.10.1987, sag 85/87 R, Dow Chemical Nederland mod Kommissionen, Sml. s. 4367, præmis 17).

50 Det må fastslås, at den retlige prøvelse, der således er tillagt Fællesskabets retsinstanser, og betingelserne for udøvelsen af Kommissionens beføjelser vedrørende kontrolundersøgelser, således som de navnlig fremgår af præmis 43-48 ovenfor, bevirker, at virksomhederne beskyttes mod vilkårlige foranstaltninger, og at sådanne foranstaltninger holdes inden for de grænser, som er nødvendige med henblik på at varetage de berettigede hensyn, der er nævnt i præmis 42 ovenfor.

51 Det skal for det fjerde bemærkes, at som det fremgår af præmis 35 og 39 ovenfor, skal den kompetente nationale myndighed dels sikre, at Kommissionens undersøgelse gennemføres effektivt, og dels undlade at sætte sit eget skøn med hensyn til, om den pågældende kontrolundersøgelse er nødvendig, i stedet for Kommissionens, idet dennes faktiske og retlige vurderinger henhører under Fællesskabets retsinstansers efterprøvelse.

52 Det skal i tilknytning til de nævnte bemærkninger præciseres, at selv om den nationale ret, der er kompetent til at tillade tvangsindgrebene, skal tage hensyn til den konkrete sammenhæng, hvori sagen er indbragt for den, og til de betragtninger, der er nævnt i præmis 42-51 ovenfor, må den dog ikke som følge af disse krav hindres i — og kan heller ikke fritages for — at varetage sin forpligtelse til i hver enkelt sag konkret at forvisse sig om, at det påtænkte indgreb ikke er vilkårligt eller uforholdsmæssigt i forhold til formålet med den pågældende kontrolundersøgelse (jf. analogt Menneskerettighedsdomstolens dom af 25.2.1993, Funke mod Frankrig, serie A, nr. 256-A, § 55, og af 16.12.1997, Camenzind mod Schweiz, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII, § 45, og Menneskerettighedsdomstolens ovennævnte dom i sagen Colas EST m.fl. mod Frankrig, § 47).

53 I lyset af de ovenfor anførte betragtninger skal det fastslås, hvilke krav der nærmere bestemt skal overholdes ved udøvelsen af en sådan prøvelse, samt hvilke oplysninger den nationale ret skal kunne råde over. Der må i den forbindelse sondres mellem prøvelsen af, at de påtænkte tvangsindgreb ikke er vilkårlige, og prøvelsen af, om de er forholdsmæssige i forhold til formålet med kontrolundersøgelsen.

Prøvelsen af, at tvangsindgrebene ikke er vilkårlige, og de oplysninger, som Kommissionen kan afkræves med henblik på en sådan prøvelse

54 Hvad for det første angår den prøvelse, der foretages for at fastslå, at der ikke foreligger vilkårlighed i forbindelse med et tvangsindgreb, der skal muliggøre gennemførelsen af en af Kommissionen besluttet kontrolundersøgelse, skal det bemærkes, at det i forbindelse med denne prøvelse i det væsentlige kræves, at den kompetente nationale ret forvisser sig om, at der foreligger tilstrækkeligt tungtvejende indicier til at begrunde en mistanke om, at den pågældende virksomhed har overtrådt konkurrencereglerne.

55 En sådan prøvelse er ganske vist ikke grundlæggende forskellig fra den, som Fællesskabets retsinstanser efter omstændighederne må foretage med henblik på at sikre, at beslutningen om kontrolundersøgelse i sig selv ikke er vilkårlig, dvs. at den ikke er blevet vedtaget, uden at der forelå nogen som helst faktiske omstændigheder, som kunne begrunde kontrolundersøgelsen (dom af 17.10.1989, forenede sager 97/87-99/87, Dow Chemical Ibérica m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3165, præmis 52). Der skal i den forbindelse mindes om, at formålet med de af Kommissionen iværksatte kontrolundersøgelser er at indhente sådanne oplysninger, at den kan kontrollere rigtigheden og rækkevidden af en bestemt faktisk eller retlig situation, som Kommissionen allerede er i besiddelse af oplysninger om (dommen i sagen National Panasonic mod Kommissionen, præmis 13 og 21).

56 Uanset denne lighed mellem prøvelsen, som udøves af Fællesskabets retsinstanser og af den kompetente nationale instans, må det ikke overses, at disses respektive prøvelse har forskellig genstand.

57 Kommissionens beføjelse til kontrolundersøgelse i medfør af artikel 14, stk. 1, i forordning nr. 17 begrænser sig til en ret for dennes repræsentanter til at få adgang til de steder, de angiver, og til at få fremlagt de dokumenter, de anmoder om, og til at få forevist indholdet af inventar i virksomheden, som de ønsker at få kendskab til (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 31).

58 De indgreb, der henhører under de nationale myndigheders kompetence, omfatter beføjelsen til at tiltvinge sig adgang til lokaler eller møbler eller til at tvinge virksomhedens personale til at give en sådan adgang samt beføjelsen til at gennemsøge virksomheden uden tilladelse fra dennes ansvarlige ledelse (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 31).

59 I betragtning af det indgreb i forhold af privat karakter, som de indebærer, må anvendelsen af sådanne foranstaltninger være betinget af, at den kompetente nationale myndighed selvstændigt kan sikre sig, at de ikke er vilkårlige.

60 En sådan undersøgelse kan navnlig ikke udelukkes med den begrundelse, at den kompetente nationale myndighed i forbindelse med, at den sikrer sig, at der foreligger tungtvejende indicier, der kan begrunde en mistanke om, at konkurrencereglerne er overtrådt, som omhandlet i præmis 35 i dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen risikerer at sætte sit eget skøn med hensyn til, om den pågældende kontrolundersøgelse er nødvendig, i stedet for Kommissionens og at anfægte de faktiske og retlige vurderinger, som denne har foretaget.

61 Det følger heraf, at for at gøre det muligt for den kompetente nationale ret at forvisse sig om, at de begærede tvangsindgreb ikke er vilkårlige, er Kommissionen forpligtet til at forsyne denne med forklaringer, hvoraf det konkret fremgår, at Kommissionen i sit sagsmateriale har tungtvejende oplysninger og indicier, der begrunder en mistanke om, at den pågældende virksomhed har overtrådt konkurrencereglerne.

62 Derimod kan den kompetente nationale ret ikke kræve fremlæggelse af de oplysninger og indicier, der findes i Kommissionens sagsmateriale, og som er grundlaget for dennes mistanke.

63 Der må nemlig på dette punkt tages hensyn til medlemsstaternes forpligtelse, som er nævnt i præmis 35 ovenfor, til at sikre en effektiv gennemførelse af Kommissionens undersøgelse.

64 Som det med rette er gjort gældende af Kommissionen såvel som af den tyske regering og af Det Forenede Kongeriges regering, er det for det første af afgørende betydning med henblik på forebyggelse og effektiv bekæmpelse af ulovlig konkurrencebegrænsende adfærd, at Kommissionen kan sikre anonymitet for visse af dens oplysningskilder.

65 Her må det imidlertid fastslås, at såfremt det påhvilede Kommissionen at tilstille de forskellige nationale myndigheder, der behandler konkurrencesager, de konkrete beviser og indicier, der afslører oplysningskildernes identitet eller gør det muligt at slutte sig til denne, ville dette øge meddelernes risiko for, at deres identitet afsløres over for tredjemand, navnlig på grund af særlige proceduremæssige krav i en medlemsstats retssystem.

66 For det andet må der også tages hensyn til, at den fysiske fremsendelse til de kompetente nationale myndigheder af diverse konkrete beviser og indicier, som findes i Kommissionens sagsakter, kan medføre andre risici for den effektive gennemførelse af Fællesskabets undersøgelse, specielt i tilfælde af, at der sideløbende skal gennemføres parallelle kontrolundersøgelser i flere medlemsstater. Der må således tages hensyn til de risici og forsinkelser, der knytter sig til

sådanne fremsendelser, såvel som til forskellene mellem de nærmere fremgangsmåder, som herved skal følges i henhold til de respektive retsordener i de berørte medlemsstater, hvortil kommer den tid, som disse myndigheder måtte have behov for til at gennemgå dokumenter, der kan være komplicerede og omfattende.

67 I forbindelse med den kompetencefordeling, der foreskrives i artikel 234 EF, tilkommer det principielt den kompetente nationale ret at vurdere, om de forklaringer, der omhandles i præmis 61 ovenfor, er blevet fremlagt i den konkrete sag, og på dette grundlag udøve den prøvelse, den skal foretage i medfør af fællesskabsretten. Det skal herved bemærkes, at såfremt den nationale ret skal træffe afgørelse vedrørende en begæring, som Kommissionen har fremsat i henhold til artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17, skal den være så meget mere opmærksom på denne kompetencefordeling, som en præjudiciel forelæggelse — medmindre den, som det er tilfældet i hovedsagen, finder sted efter gennemførelsen af kontrolundersøgelsen — vil forsinke rettens afgørelse og bringe anmodningen om bistand til offentlighedens kundskab med den deraf følgende risiko for, at Kommissionens undersøgelse standses, og at enhver undersøgelse, som måtte blive iværksat senere, bliver uden praktisk betydning.

68 I lyset af disse bemærkninger skal der mindes om, at Domstolen, når den får forelagt en præjudiciel anmodning, er kompetent til at give alle de fortolkningsbidrag vedrørende fællesskabsretten, som kan sætte den forelæggende ret i stand til at afgøre den sag, som er indbragt for den.

69 Med hensyn til hovedsagen skal det bemærkes, at det fremgår af grundene til beslutningen af 10. september 1998 om kontrolundersøgelse, således som de er gengivet i præmis 11 ovenfor, at Kommissionen nævnte den helt præcise mistanke, som den havde vedrørende Roquette Frères og de andre deltagere i den formodede konkurrencebegrænsning, og den henviste herved til nærmere oplysninger om den regelmæssige afholdelse af hemmelige møder og om de forhold, der var blevet drøftet og indgået aftale om under disse møder.

70 Selv om Kommissionen ikke har oplyst, hvilken art af indicier der er grundlaget for dens mistanke — som f.eks. en klage, et vidneudsagn eller dokumenter udvekslet mellem deltagerne i den formodede konkurrencebegrænsning — kan den blotte omstændighed, at der ikke er givet en sådan oplysning, ikke være tilstrækkelig til at rejse tvivl om, at der foreligger tilstrækkeligt tungtvejende indicier, såfremt det, som det er tilfældet i hovedsagen, på grundlag af den nærmere beskrivelse af de oplysninger, Kommissionen er i besiddelse af, vedrørende den formodede konkurrencebegrænsnings præcise genstand og vedrørende de konkrete midler, hvormed den er blevet gennemført, er muligt for den kompetente nationale ret at forvisse sig om, at Kommissionen faktisk råder over sådanne indicier.

Prøvelsen af, om indgrebene er forholdsmæssige i forhold til formålet med kontrolundersøgelsen, og de oplysninger, som Kommissionen kan afkræves med henblik på en sådan prøvelse

71 Hvad for det andet angår den prøvelse, hvormed det skal fastslås, om tvangsindgrebene er forholdsmæssige i forhold til formålet med den af Kommissionen besluttede kontrolundersøgelse, skal det bemærkes, at det ved en sådan kontrol for det første skal fastslås, hvorvidt sådanne indgreb er egnede med henblik på at sikre gennemførelsen af den nævnte kontrolundersøgelse.

72 Der skal i den forbindelse navnlig mindes om, at der efter artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17 påhviler de berørte virksomheder en forpligtelse til at underkaste sig de kontrolundersøgelser, som Kommissionen har besluttet, og at medlemsstaterne efter artikel 14, stk. 6, kun skal yde bistand til Kommissionens befuldmægtigede repræsentanter i den situation, hvor en virksomhed modsætter sig en sådan kontrolundersøgelse.

73 Domstolen har ganske vist i denne forbindelse antaget, at bistanden kan begæres på forhånd med henblik på at overvinde en eventuel modstand fra virksomhedens side (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 32).

74 Det må imidlertid præciseres, at der kun kan begæres en sådan tilladelse til tvangsindgreb på forhånd, for så vidt som der foreligger en begrundet frygt for, at der vil blive protesteret mod kontrolundersøgelsen, samt for, at der vil blive gjort forsøg på at skjule og unddrage beviser, såfremt den pågældende virksomhed underrettes om, at en kontrolundersøgelse er besluttet i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17.

75 Det påhviler følgelig Kommissionen at forelægge den kompetente nationale ret sådanne forklaringer, at denne kan nå til en overbevisning om, at det, såfremt Kommissionen ikke på forhånd kan råde over den fornødne bistand med henblik på at overvinde virksomhedens eventuelle modstand, vil være umuligt eller overordentlig vanskeligt at fastslå de faktiske omstændigheder, der udgør overtrædelsen.

76 Prøvelsen af, om de påtænkte indgreb er forholdsmæssige i forhold til formålet med kontrolundersøgelsen, indebærer for det andet, at det skal fastslås, at sådanne indgreb ikke medfører ulemper, der er uforholdsmæssige og uacceptable i forhold til de mål, der forfølges med den nævnte kontrolundersøgelse (jf. bl.a. dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 13, af 21.2.1991, forenede sager C-143/88 og C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen og Zuckerfabrik Soest, Sml. I, s. 415, præmis 73, af 13.5.1997, sag C-233/94, Tyskland mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 2405, præmis 57, og af 28.4.1998, sag C-200/96, Metronome Musik, Sml. I, s. 1953, præmis 21 og 26).

77 Det skal i den forbindelse ganske vist bemærkes, at med hensyn til bedømmelsen af kontrolundersøgelsens forholdsmæssighed i sig selv har Domstolen fastslået, at det valg, som Kommissionen skal foretage mellem en kontrolundersøgelse på grundlag af en simpel fuldmagt og en kontrolundersøgelse på grundlag af en beslutning, ikke afhænger af forhold såsom situationens særligt alvorlige karakter, dens stærkt hastende karakter eller et ubetinget fortrolighedshensyn, men af behovet for at indhente de oplysninger, der er nødvendige i forhold til den konkrete sags nærmere omstændigheder. Domstolen har på dette grundlag konkluderet, at når formålet med en beslutning om en kontrolundersøgelse udelukkende er at sætte Kommissionen i stand til at indhente oplysninger, der er nødvendige for at tage stilling til en eventuel overtrædelse af traktaten, er en sådan beslutning ikke i strid med proportionalitetsprincippet (dommen i sagen National Panasonic mod Kommissionen, præmis 28-30).

78 Det skal herved ligeledes bemærkes, at det principielt tilkommer Kommissionen at vurdere, om en oplysning er nødvendig for at påvise en overtrædelse af konkurrencereglerne (dommen i sagen AM & S mod Kommissionen, præmis 17, og dom af 18.10.1989, sag 374/87, Orkem mod Kommissionen, Sml. s. 3283, præmis 15). Selv om Kommissionen i forvejen er i besiddelse af visse indicier eller endog beviser for, at der foreligger en overtrædelse, kan den således med fuld ret skønne, at det er nødvendigt at beslutte yderligere kontrolundersøgelser for bedre at kunne afgrænse overtrædelsen og fastslå dens varighed eller kredsen af implicerede virksomheder (jf. i denne retning, for så vidt angår anmodninger om yderligere oplysninger, dommen i sagen Orkem mod Kommissionen, præmis 15).

79 For ikke at gøre den prøvelse, der skal foretages af den kompetente nationale myndighed, helt indholdsløs og i erkendelse af det indgreb i forhold af privat karakter, som anvendelsen af de offentlige magtudøvende organer indebærer, må det antages, at prøvelsen af et sådant indgrebs forholdsmæssighed ikke kan foretages af den nævnte nationale myndighed, uden at den tager hensyn til forhold såsom grovheden af den formodede overtrædelse, karakteren af den pågældende virksomheds deltagelse samt vigtigheden af det, der efterspores.

80 Den kompetente nationale ret bør følgelig kunne afslå at give tilladelse til de begærede indgreb, såfremt den formodede konkurrencebegrænsning er så ubetydelig, omfanget af den pågældende virksomheds sandsynlige deltagelse så lille, eller det, der efterspores, så underordnet, at det indgreb i en juridisk persons private forhold, som følger af en ransagning under anvendelse af de offentlige magtudøvende organer, forekommer urimeligt og uacceptabelt i forhold til de formål, der forfølges med kontrolundersøgelsen.

81 Det følger af det anførte, at med henblik på, at den kompetente nationale ret skal kunne foretage den proportionalitetsprøvelse, der påhviler den, skal Kommissionen principielt underrette denne om den formodede overtrædelses væsentlige kendetegn, således at retten kan bedømme dens grovhed, og herved angive det formodede relevante marked og arten af de konkurrencebegrænsninger, der er mistanke om, såvel som det formodede omfang af virksomhedens deltagelse.

82 Som Domstolen allerede har fastslået vedrørende begrundelsen af kontrolundersøgelsesbeslutningerne selv, gælder der derimod ikke noget absolut krav om, at de fremlagte oplysninger skal indeholde en nøjagtig afgrænsning af det relevante marked, en nøjagtig retlig kvalificering af de formodede overtrædelser eller en angivelse af den periode, hvori disse overtrædelser må antages at have fundet sted (dommen i sagen Dow Benelux mod Kommissionen, præmis 10).

83 Det påhviler ligeledes Kommissionen så nøjagtigt som muligt at angive, hvad der efterforskes, og hvad kontrolundersøgelsen skal vedrøre (dommen i sagen National Panasonic mod Kommissionen, præmis 26 og 27), såvel som de beføjelser, der er tillagt Fællesskabets undersøgere.

84 Det skal imidlertid i denne forbindelse bemærkes, at det ikke kan kræves af Kommissionen, at den begrænser sig til at kræve fremlæggelse af dokumenter eller anden form for skriftligt materiale, som den forinden klart har kunnet identificere, idet dette ville gøre dens ret til adgang til dokumenter eller andet skriftligt materiale praktisk betydningsløs. Således som Domstolen har fastslået, må den nævnte beføjelse tværtimod omfatte en ret til at efterspore oplysninger, der endnu ikke er kendte eller fuldt ud identificerede (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 27).

85 Som det er præciseret i præmis 67 ovenfor, tilkommer det principielt den kompetente nationale ret at vurdere, om de oplysninger, der er nævnt i præmis 75, 81 og 83 ovenfor, er blevet fremlagt af Kommissionen, og på dette grundlag udøve den prøvelse, der påhviler den i medfør af fællesskabsretten.

86 Som nævnt ovenfor i præmis 68, har Domstolen imidlertid kompetence til at give alle de fortolkningsbidrag vedrørende fællesskabsretten, der kan gøre det muligt for den forelæggende ret at afgøre den sag, der er indbragt for den.

87 For så vidt angår hovedsagen skal det indledningsvis bemærkes, at det fremgår af begrundelsen for beslutningen af 10. september 1998 om kontrolundersøgelse, således som den er gengivet i præmis 11 ovenfor, at Kommissionen i tilstrækkeligt omfang har angivet den formodede konkurrencebegrænsnings kendetegn, understreget dennes grovhed og præciseret, at Roquette Frères var en af deltagerne i de beskrevne møder.

88 Det må ligeledes konstateres, at Kommissionen i den nævnte begrundelse for det første har understreget, at Roquette Frères måtte formodes at være i besiddelse af oplysninger, der var nødvendige for gennemførelsen af Kommissionens undersøgelse. Den har for det andet anført, at de formodede aftaler efter selve deres art måtte antages at blive anvendt hemmeligt, således at en kontrolundersøgelse udgjorde det bedst egnede middel til at fremskaffe beviser for, at de forelå, og at det ved en beslutning var nødvendigt at pålægge virksomheden at underkaste sig en kontrolundersøgelse som omhandlet i artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17. Disse oplysninger hører til dem, som sætter den kompetente nationale ret i stand til at bedømme, hvorvidt det er nødvendigt at give den begærede tilladelse på forhånd.

89 Med hensyn til spørgsmålet om, hvad den besluttede kontrolundersøgelse skal vedrøre, fremgår det af konklusionen og begrundelsen for beslutningen af 10. september 1998 om kontrolundersøgelse, således som disse er gengivet henholdsvis i præmis 10 og præmis 11 ovenfor, at Kommissionen ønskede at få kendskab til alle faktiske omstændigheder vedrørende de formodede aftaler og/eller former for samordnet praksis og at fastslå Roquette Frères' eventuelle deltagelse deri. Med henblik herpå pålægger beslutningen virksomheden at give Kommissionens befuldmægtigede repræsentanter adgang til sine lokaler, at fremlægge bøger og andre forretningspapirer, som disse repræsentanter anmoder om, og at gøre det muligt at gennemse og kopiere dem samt afgive enhver mundtlig forklaring, som de nævnte repræsentanter anmoder om i forbindelse med det, som kontrolundersøgelsen vedrører. Det fremgår tilstrækkeligt af disse angivelser, hvad der efterspores, og hvilke beføjelser der kan bringes i anvendelse i dette øjemed.

Foranstaltninger, som bør træffes af den kompetente nationale ret og af Kommissionen, såfremt de af Kommissionen meddelte oplysninger er utilstrækkelige

90 Såfremt den nationale ret, der inden for det nationale retssystem er kompetent til at give tilladelse til kontrolbesøg, finder, at de af Kommissionen meddelte oplysninger ikke opfylder de krav, der er angivet i præmis 75, 81 og 83 ovenfor, må den ikke blot afslå den begæring, der er indgivet til den.

91 I denne situation skal den nævnte ret og Kommissionen i overensstemmelse med forpligtelsen til loyalt samarbejde, som er nævnt ovenfor i præmis 30-32, samarbejde for at fjerne de vanskeligheder, som dermed opstår for gennemførelsen af Kommissionens beslutning om kontrolundersøgelse (jf. analogt dom af 15.1.1986, sag 52/84, Kommissionen mod Belgien, Sml. s. 89, præmis 16, og af 10.7.1990, sag C-217/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2879, præmis 33).

92 Med henblik på at opfylde den nævnte forpligtelse samt den forpligtelse, der påhviler den til at medvirke til at sikre, at Kommissionens undersøgelse gennemføres effektivt, skal den kompetente nationale ret følgelig så hurtigt som muligt underrette Kommissionen — eller den nationale myndighed, der har forelagt retten Kommissionens anmodning — om de opståede vanskeligheder og herved om fornødent anmode om sådanne yderligere oplysninger, at den bliver i stand til at udøve den prøvelse, der påhviler den. I denne forbindelse bør retten være særlig opmærksom på behovet for samordning, hurtig handling og fortrolighed, som kan sikre en effektiv gennemførelse af de parallelle kontrolundersøgelser, der er omhandlet i præmis 66 ovenfor.

93 Pligten til loyalt samarbejde, som påhviler Kommissionen, har endvidere særlig betydning, når et sådant samarbejde finder sted med de retter i en medlemsstat, som har til opgave at påse, at fællesskabsretten anvendes og overholdes i det

nationale retssystem (kendelsen i sagen Zwartveld m.fl., præmis 18). Det påhviler følgelig Kommissionen så hurtigt som muligt af fremlægge de eventuelle supplerende oplysninger, som den kompetente nationale ret således har anmodet om, og som opfylder de i præmis 90 ovenfor nævnte krav.

94 Først når den kompetente nationale ret har modtaget sådanne eventuelle yderligere oplysninger — eller såfremt Kommissionen ikke i tilfredsstillende omfang efterkommer dens anmodning — er den berettiget til at afslå at give den begærede tilladelse, medmindre det på grundlag af de oplysninger, den råder over, kan konkluderes, at de påtænkte indgreb ikke er vilkårlige, og at de er forholdsmæssige i forhold til formålet med kontrolundersøgelsen.

Måden, hvorpå oplysningerne kan bringes til den kompetente nationale rets kundskab

95 For så vidt angår den måde, hvorpå de krævede oplysninger kan bringes til den kompetente nationale rets kundskab, skal det bemærkes, at baggrunden for, at den forelæggende ret har forelagt Domstolen spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen for beslutningen af 10. september 1998 om kontrolundersøgelse eventuelt er utilstrækkelig, først og fremmest er, at det eneste bedømmelsesgrundlag, der i hovedsagen er forelagt den kompetente nationale ret, er teksten til den nævnte beslutning.

96 Det må imidlertid bemærkes, at begrundelsen i en sådan beslutning om kontrolundersøgelse alene er relevant for en national ret som et bedømmelsesgrundlag, hvorved den kan fastslå, at det begærede tvangsindgreb hverken er vilkårligt eller uforholdsmæssigt i forhold til kontrolundersøgelsens formål. Efterprøvelsen af de krav, som skal opfyldes af begrundelsen for enhver beslutning, som Kommissionen træffer om en kontrolundersøgelse, således som de er fastlagt i artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17, henhører nemlig under Fællesskabets retsinstansers enekompetence.

97 Selv om de angivelser, der skal findes i selve beslutningen om kontrolundersøgelse, navnlig i medfør af artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17, til dels svarer til de oplysninger, der skal forelægges for den kompetente nationale ret, således at den er i stand til at foretage sin efterprøvelse, kan sådanne oplysninger også fremgå af andre kilder.

98 På dette punkt stiller fællesskabsretten ingen særlige krav til formen, hvorunder oplysninger meddeles den kompetente nationale ret, og med henblik på at muliggøre den prøvelse, som denne ret skal foretage, kan sådanne oplysninger såvel fremgå af selve beslutningen om kontrolundersøgelsen som af anmodningen, der er rettet til de nationale myndigheder i medfør af artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17, eller af et svar, også mundtligt, på et spørgsmål, som måtte være stillet af denne ret.

99 Under henvisning til de ovenfor anførte betragtninger i det hele skal de stillede spørgsmål besvares således:

— I medfør af det generelle fællesskabsretlige princip om beskyttelse mod, at offentlige myndigheder foretager indgreb, der er vilkårlige eller uforholdsmæssige, i fysiske eller juridiske personers forhold af privat karakter, påhviler det en national ret, der inden for det nationale retssystem har kompetence til at give tilladelse til kontrolbesøg og beslaglæggelse i lokaler tilhørende virksomheder, der mistænkes for overtrædelser af konkurrencereglerne, at undersøge, om de tvangsindgreb, der begæres som følge af en anmodning om bistand, der er fremsat af Kommissionen på grundlag af artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17, er vilkårlige eller uforholdsmæssige i forhold til formålet med den besluttede kontrolundersøgelse. Fællesskabsretten — som ikke

berører bestemmelserne i national ret vedrørende gennemførelsen af tvangsindgrebene — er til hinder for, at den prøvelse, der foretages af denne nationale ret vedrørende spørgsmålet, om de nævnte indgreb er berettigede, går ud over, hvad der således kræves ifølge det ovennævnte generelle princip.

— Efter fællesskabsretten er Kommissionen forpligtet til at sikre, at den nævnte nationale ret råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan foretage den prøvelse, der påhviler den. Herved skal de af Kommissionen fremlagte oplysninger principielt omfatte:

— en beskrivelse af den formodede overtrædelses væsentlige kendetegn, dvs. som minimum en angivelse af det formodede relevante marked og af arten af de konkurrencebegrænsninger, der er mistanke om

— en beskrivelse af, hvorledes virksomheden, som tvangsindgrebene vedrører, formodes at være delagtig i den ovennævnte overtrædelse

— en redegørelse, der i enkeltheder viser, at Kommissionen råder over tungtvejende, konkrete oplysninger og indicier, der begrunder dens mistanke om, at den pågældende virksomhed har begået en sådan overtrædelse

— den klarest mulige angivelse af, hvad der efterspores, og hvad kontrolundersøgelsen skal vedrøre, samt en angivelse af de beføjelser, der er tillagt Fællesskabets undersøgere, og

— såfremt de nationale myndigheders bistand begæres af Kommissionen på forhånd med henblik på at overvinde den pågældende virksomheds eventuelle modstand, sådanne forklaringer, at den nævnte nationale ret kan forvisse sig om, at medmindre den på forhånd giver tilladelse til tvangsindgrebene, vil det blive umuligt eller meget vanskeligt at godtgøre de faktiske omstændigheder, der udgør overtrædelsen.

— Derimod kan den nationale ret ikke kræve fremsendelse af de oplysninger og indicier, der findes i Kommissionens sagsmateriale, og som dennes mistanke bygger på.

— Såfremt den nævnte ret finder, at de af Kommissionen meddelte oplysninger ikke opfylder de ovennævnte krav, må den ikke — da dette ville være i strid med artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17 og med traktatens artikel 5 — blot afvise den begæring, der er indgivet til den. I denne situation påhviler det retten så hurtigt som muligt at underrette Kommissionen eller den nationale myndighed, der har forelagt den Kommissionens anmodning, om de opståede vanskeligheder og om fornødent anmode om yderligere oplysninger, således at den bliver i stand til at foretage den prøvelse, der påhviler den. Først når den nationale ret har modtaget sådanne eventuelle yderligere oplysninger — eller såfremt Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang efterkommer dens anmodning — er den berettiget til at afslå at give den begærede tilladelse, medmindre det på grundlag af de oplysninger, den råder over, kan konkluderes, at de påtænkte indgreb ikke er vilkårlige, og at de er forholdsmæssige i forhold til formålet med kontrolundersøgelsen.

— De oplysninger, som Kommissionen skal fremlægge for den nævnte nationale ret, kan såvel fremgå af selve beslutningen om kontrolundersøgelsen som af den begæring, der er rettet til de nationale myndigheder i medfør af artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17, eller tillige af et svar, også mundtligt, på et spørgsmål, der måtte være stillet af denne ret.

Sagens omkostninger

100 De udgifter, der er afholdt af den franske, den tyske, den græske og den italienske regering, af Det Forenede Kongeriges regering samt af den norske regering, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Cour de cassation ved dom af 7. marts 2000, for ret:

1) I medfør af det generelle fællesskabsretlige princip om beskyttelse mod, at offentlige myndigheder foretager indgreb, der er vilkårlige eller uforholdsmæssige, i fysiske eller juridiske personers forhold af privat karakter, påhviler det en national ret, der inden for det nationale retssystem har kompetence til at give tilladelse til kontrolbesøg og beslaglæggelse i lokaler tilhørende virksomheder, der mistænkes for overtrædelser af konkurrencereglerne, at undersøge, om de tvangsindgreb, der begæres som følge af en anmodning om

bistand, der er fremsat af Kommissionen på grundlag af artikel 14, stk. 6, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86, er vilkårlige eller uforholdsmæssige i forhold til formålet med den besluttede kontrolundersøgelse. Fællesskabsretten — som ikke berører bestemmelserne i national ret vedrørende gennemførelsen af tvangsindgrebene — er til hinder for, at den prøvelse, der foretages af denne nationale ret vedrørende spørgsmålet, om de nævnte indgreb er berettigede, går ud over, hvad der således kræves ifølge det ovennævnte generelle princip.

2) Efter fællesskabsretten er Kommissionen forpligtet til at sikre, at den nævnte nationale ret råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for, at den kan foretage den prøvelse, der påhviler den. Herved skal de af Kommissionen fremlagte oplysninger principielt omfatte:

— en beskrivelse af den formodede overtrædelses væsentlige kendetegn, dvs. som minimum en angivelse af det formodede relevante marked og af arten af de konkurrencebegrænsninger, der er mistanke om

— en beskrivelse af, hvorledes virksomheden, som tvangsindgrebene vedrører, formodes at være delagtig i den ovennævnte overtrædelse

— en redegørelse, der i enkeltheder viser, at Kommissionen råder over tungtvejende, konkrete oplysninger og indicier, der begrunder dens mistanke om, at den pågældende virksomhed har begået en sådan overtrædelse

— den klarest mulige angivelse af, hvad der efterspores, og hvad kontrolundersøgelsen skal vedrøre, samt en angivelse af de beføjelser, der er tillagt Fællesskabets undersøgere, og

— såfremt de nationale myndigheders bistand begæres af Kommissionen på forhånd med henblik på at overvinde den pågældende virksomheds eventuelle modstand, sådanne forklaringer, at den nævnte nationale ret kan forvisse sig om, at medmindre den på forhånd giver tilladelse til tvangsindgrebene, vil det blive umuligt eller meget vanskeligt at godtgøre de faktiske omstændigheder, der udgør overtrædelsen.

3) Derimod kan den nationale ret ikke kræve fremsendelse af de oplysninger og indicier, der findes i Kommissionens sagsmateriale, og som dennes mistanke bygger på.

4) Såfremt den nævnte nationale ret finder, at de af Kommissionen meddelte oplysninger ikke opfylder de ovennævnte krav, må den ikke — da dette ville være i strid med artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17 og med EF-traktatens artikel 5 (nu artikel 10 EF) — blot afvise den begæring, der er indgivet til den. I denne situation påhviler det retten så hurtigt som muligt at underrette Kommissionen eller den nationale myndighed, der har forelagt den Kommissionens anmodning, om de opståede vanskeligheder og om fornødent anmode om yderligere oplysninger, således at den bliver i stand til at foretage den prøvelse, der påhviler den. Først når den nationale ret har modtaget sådanne eventuelle yderligere oplysninger — eller såfremt Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang efterkommer dens anmodning — er den berettiget til at afslå at give den begærede tilladelse, medmindre det på grundlag af de oplysninger, den råder over, kan konkluderes, at de påtænkte indgreb ikke er vilkårlige, og at de er forholdsmæssige i forhold til formålet med kontrolundersøgelsen.

5) **De oplysninger, som Kommissionen skal fremlægge for den nævnte nationale ret, kan såvel fremgå af selve beslutningen om kontrolundersøgelsen som af den begæring, der er rettet til de nationale myndigheder i medfør af artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17, eller tillige af et svar, også mundtligt, på et spørgsmål, der måtte være stillet af denne ret.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Schintgen Gulmann

Edward La Pergola Jann

Skouris Macken

Colneric von Bahr Cunha Rodrigues

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. oktober 2002.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident