ARREST VAN HET HOF

22 oktober 2002 *

In zaak C-94/00,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 234 EG van de Cour de cassation (Frankrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

Roquette Frères SA

en

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

in aanwezigheid van

Commissie van de Europese Gemeenschappen,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van artikel 14 van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, 13, blz. 204), en van het arrest van 21 september 1989, Hoechst/Commissie (46/87 en 227/88, Jurispr. blz. 2859),

* Procestaal: Frans.

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, J.-P. Puissochet, M. Wathelet en R. Schintgen, kamerpresidenten, C. Gulmann, D. A. O. Edward, A. La Pergola (rapporteur), P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr en J. N. Cunha Rodrigues, rechters,

advocaat-generaal: J. Mischo,
griffier: L. Hewlett, administrateur,

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— Roquette Frères SA, vertegenwoordigd door O. Prost en A. Choffel, avocats,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door G. Marenco en F. Siredey-Garnier als gemachtigden,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door K. Rispal-Bellanger en F. Million als gemachtigden,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door W.-D. Plessing en B. Muttelsee-Schön als gemachtigden,

— de Griekse regering, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou en G. Karipsiadis als gemachtigden,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door U. Leanza als gemachtigde, bijgestaan door F. Quadri, avvocato dello Stato,

— de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins als gemachtigde, bijgestaan door J. Turner, barrister,

— de Noorse regering, vertegenwoordigd door H. Seland als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van Roquette Frères SA, vertegenwoordigd door O. Prost en A. Choffel; de Commissie, vertegenwoordigd door G. Marenco en F. Siredey-Garnier; de Franse regering, vertegenwoordigd door R. Abraham als gemachtigde; de Griekse regering, vertegenwoordigd door A. Samoni-Rantou en G. Karipsiadis; de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door M. Greco als gemachtigde, en de regering van het Verenigd Koninkrijk, vertegenwoordigd door J. E. Collins en J. Turner, ter terechtzitting van 10 juli 2001,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 september 2001,

het navolgende

Arrest

1 Bij arrest van 7 maart 2000, ingekomen bij het Hof op 13 maart daaraanvolgend, heeft de Cour de cassation krachtens artikel 234 EG twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van artikel 14 van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, 13, blz. 204), en van het arrest van 21 september 1989, Hoechst/Commissie (46/87 en 227/88, Jurispr. blz. 2859).

2 Deze vragen zijn gerezen naar aanleiding van een door Roquette Frères SA (hierna: „Roquette Frères") ingesteld beroep tegen een beschikking van de President van het Tribunal de grande instance de Lille (Frankrijk), waarbij toestemming is verleend tot huiszoeking en beslaglegging in de bedrijfslokalen van deze vennootschap voor het verzamelen van bewijs van haar eventuele deelneming aan overeenkomsten en/of onderling afgestemde feitelijke gedragingen met betrekking tot natriumgluconaat en glucono-delta-lacton, die een inbreuk op artikel 85 van het EG-Verdrag (thans artikel 81 EG) kunnen vormen.

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 17

3 Artikel 14 van verordening nr. 17 geeft de Commissie verificatiebevoegdheden teneinde eventuele inbreuken op de op ondernemingen toepasselijke mededingingsregels te onderzoeken. Deze bepaling luidt als volgt:

„1. [...]

[...] de personeelsleden van de Commissie, die in haar opdracht handelen, [beschikken] over de volgende bevoegdheden:

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

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

c) het ter plaatse vragen van mondelinge inlichtingen,

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

[...]

3. De ondernemingen en ondernemersverenigingen zijn verplicht zich te onderwerpen aan de verificaties welke de Commissie bij beschikking heeft gelast. Deze beschikking maakt melding van voorwerp en doel van de verificatie, geeft de datum aan waarop de verificatie een aanvang neemt en wijst op de in artikel 15, lid 1, sub c, en in artikel 16, lid 1, sub d, voorziene sancties alsmede op het recht om tegen de beschikking in beroep te gaan bij het Hof van Justitie.

[...]

6. Wanneer een onderneming zich verzet tegen een verificatie waartoe krachtens dit artikel opdracht is gegeven, verleent de betrokken lidstaat de nodige bijstand aan de personeelsleden aan wie de Commissie opdracht tot verificatie heeft gegeven, ten einde hun de vervulling van deze opdracht mogelijk te maken. Tot dit doel nemen de lidstaten vóór 1 oktober 1962, na raadpleging van de Commissie, de nodige maatregelen."

Nationale bepalingen

4 In Frankrijk worden de verificatieprocedures op het gebied van de mededinging geregeld in ordonnance nr. 86-1243 van 1 december 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence (beschikking betreffende de vrijheid van prijzen en van mededinging, JORF van 9 december 1986, blz. 14773, hierna: „mededingingsbeschikking").

5 Artikel 48 van de mededingingsbeschikking bepaalt het volgende:

„Onderzoekers kunnen alleen tot huiszoeking of inbeslagname van documenten overgaan in het kader van een onderzoek waartoe door de ministre chargé de

l'économie of de Conseil de la Concurrence is verzocht, en met bij beschikking van de President van het Tribunal de grande instance verleende rechterlijke toestemming [...]

De rechter dient na te gaan of het bij hem ingediende verzoek tot toestemming gerechtvaardigd is; dit verzoek dient alle gegevens te bevatten die de huiszoeking kunnen rechtvaardigen.

[...] Hij wijst een of meer opsporingsambtenaren aan die bij deze handelingen bijstand dienen te verlenen en hem van de afwikkeling daarvan op de hoogte houden.

[...]"

6 Ter verduidelijking van het toepassingsbereik van deze bepaling wijst de verwijzende rechter erop dat de Franse Conseil constitutionnel bij beschikking van 29 december 1983 heeft beslist dat privé-verblijven slechts mogen worden doorzocht met inachtneming van artikel 66 van de Constitution, krachtens welke bepaling de rechter moet toezien op de waarborging van de individuele vrijheid en van de onschendbaarheid van de woning in het bijzonder. De Conseil constitutionnel heeft hieruit afgeleid, dat de in dit verband toepasselijke wettelijke bepalingen de bevoegde rechter uitdrukkelijk moeten opdragen de gegrondheid van het hem voorgelegde verzoek concreet te beoordelen.

7 Uit artikel 56 bis van de mededingingsbeschikking volgt dat de voorschriften van artikel 48 van deze beschikking van toepassing zijn wanneer de Commissie op basis van artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 om bijstand verzoekt.

Feiten en procedure in het hoofdgeding en prejudiciële vragen

8 Roquette Frères handelt in natriumgluconaat en glucono-delta-lacton.

9 Op 10 september 1998 heeft de Commissie op basis van artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 een beschikking gegeven waarbij Roquette Frères werd gelast zich aan een verificatie te onderwerpen (hierna: „verificatiebeschikking van 10 september 1998").

10 Artikel 1 van het dispositief van deze beschikking luidt als volgt:

„De onderneming Roquette Frères SA dient zich te onderwerpen aan een verificatie ter zake van haar eventuele deelneming aan overeenkomsten en/of onderling afgestemde feitelijke gedragingen die een inbreuk op artikel 85 van het EG-Verdrag kunnen vormen. De verificatie kan plaatsvinden in alle inrichtingen van deze onderneming.

De onderneming zal de personeelsleden die in opdracht van de Commissie tot verificatie overgaan en de ambtenaren van de lidstaat die hen bijstaan, toestaan om tijdens de normale kantooruren al haar lokaliteiten, terreinen en vervoermiddelen te betreden. De onderneming zal op verzoek van genoemde personeelsleden de boeken en bescheiden van het bedrijf aan hen ter controle overleggen; zij zal hen toestaan de boeken en bescheiden van het bedrijf te controleren op de plaats waar deze zich bevinden en er afschriften of uittreksels van te maken. Zij zal genoemde personeelsleden bovendien onverwijld alle mondelinge inlichtingen verstrekken waarom zij met betrekking tot het voorwerp van de verificatie zouden kunnen verzoeken."

11 De motivering van de verificatiebeschikking van 10 september 1998 vermeldt het volgende:

„De geadresseerde van deze beschikking is bedrijvig op het gebied van natriumgluconaat. Natriumgluconaat wordt onder meer gebruikt als schoonmaakproduct in de industrie, voor de behandeling van metaaloppervlakten, de vervaardiging van stoffen voor synthetische weefsels en als stollingsvertrager in de betonindustrie.

De Commissie beschikt over informatie dat verantwoordelijken in bedoelde onderneming regelmatig bijeenkomsten met concurrenten zouden hebben gehouden, waarbij de markt voor natriumgluconaat onderling zou zijn verdeeld en minimumprijzen voor de gebruikers in de verschillende marktgebieden zouden zijn overeengekomen. Ook zou de totale en de relatieve verkoophoeveelheid in de verschillende gebieden zijn vastgesteld. Bij iedere bijeenkomst zou zijn beoordeeld in hoeverre de afspraken waren nagekomen. Naar het schijnt, moest iedere onderneming die de haar toebedeelde verkoophoeveelheid had overschreden, zich inspannen haar verkoop gedurende de volgende periode te verminderen.

De geadresseerde van deze beschikking is tevens producent van glucono-delta-lactone. Glucono-delta-lactone wordt gebruikt voor de productie van kaas, vleesproducten en tofu.

De Commissie beschikt over informatie dat de betrokken contacten met concurrenten zich ook zouden hebben uitgestrekt tot glucono-delta-lactone. Het zou in het bijzonder om bi- of multilaterale gesprekken zijn gegaan, die vaak vóór, tijdens of na de pauzes van de bijeenkomsten over natriumgluconaat gehouden zouden zijn. Bij die gelegenheid zouden de deelnemers gegevens hebben

uitgewisseld over de markt, de marktprijzen, en de vraagsituatie. Zij zouden ook gesprekken hebben gehad over de productiecapaciteit en de verkoopvolumes. De contacten zouden prijscontrole hebben beoogd en leidden naar het schijnt tot een coördinatie van het gedrag van de marktdeelnemers.

Indien het bestaan van de hierboven bedoelde overeenkomsten en/of onderling afgestemde feitelijke gedragingen zou worden vastgesteld, zouden deze een ernstige inbreuk kunnen vormen op artikel 85 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap. Dergelijke overeenkomsten en/of onderling afgestemde feitelijke gedragingen doen naar hun aard vermoeden dat zij in het geheim worden uitgevoerd en dat een verificatie in dit verband het beste middel is om bewijs voor het bestaan ervan te verzamelen.

Teneinde de Commissie in staat te stellen kennis te nemen van alle feiten ter zake van de eventuele overeenkomsten en/of onderling afgestemde feitelijke gedragingen en van de context daarvan, is het dus noodzakelijk tot een verificatie krachtens artikel 14 van verordening nr. 17 over te gaan.

Het is mogelijk dat de geadresseerde van deze beschikking over de gegevens beschikt die de Commissie nodig heeft voor de voortzetting van haar onderzoek in het kader van de hierboven omschreven zaak.

Om de verificatie doeltreffend te laten zijn, is het nodig dat de onderneming er niet van tevoren over wordt geïnformeerd.

Het is dus noodzakelijk de onderneming bij beschikking te dwingen zich aan een verificatie in de zin van artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 te onderwerpen."

12 De Commissie heeft de Franse regering verzocht de noodzakelijke maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat de bijstand van de nationale autoriteiten krachtens artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 gewaarborgd is voor het geval Roquette Frères zich tegen de aldus voorgenomen verificatie verzet.

13 In aansluiting op dit verzoek hebben de bevoegde diensten op 14 september 1998 bij de president van het Tribunal de grande instance de Lille een verzoek ingediend tot toestemming voor huiszoeking en beslaglegging bij Roquette Frères krachtens de artikelen 48 en 56 bis van de mededingingsbeschikking. De voornaamste bijlagen bij dit verzoek waren een kopie van de verificatiebeschikking van 10 september 1998 en de tekst van het reeds aangehaalde arrest Hoechst/Commissie.

14 De president van het Tribunal de grande instance de Lille heeft dit verzoek bij beschikking van dezelfde dag ingewilligd (hierna: „toestemmingsbeschikking").

15 Van de toestemmingsbeschikking is op 16 september 1998 kennis gegeven. De verificatie heeft op 16 en 17 september 1998 plaatsgevonden. Roquette Frères heeft aan deze verificatie medewerking verleend maar een voorbehoud gemaakt ten aanzien van het maken van kopieën van een aantal bescheiden.

16 In haar beroep tegen de toestemmingsbeschikking merkt Roquette Frères op dat de president van het Tribunal de grande instance de Lille geen huiszoekingen kon gelasten zonder zich er van tevoren, met het oog op de stukken die de overheid

hem diende te verschaffen, van vergewist te hebben dat er inderdaad een serieus vermoeden van mededingingsbeperkende gedragingen bestond dat de toestemming tot het nemen van dwangmaatregelen rechtvaardigde.

17 In het verwijzingsarrest stelt de Cour de cassation vast dat de President van het Tribunal de grande instance geen enkele informatie of aanwijzing is verschaft die het bestaan van de vermoedelijke mededingingsbeperkende gedragingen aannemelijk maakt, zodat het voor hem onmogelijk was de gegrondheid van het hem voorgelegde verzoek concreet te beoordelen. Zij merkt eveneens op dat de Commissie in de verificatiebeschikking van 10 september 1998 enkel aangeeft dat zij over informatie beschikt volgens welke Roquette Frères zich schuldig maakt aan mededingingsbeperkende gedragingen, welke zij beschrijft zonder bij de analyse ervan zelfs maar beknopt te verwijzen naar de informatie waarover zij aldus verklaart te beschikken en waarop zij haar beoordeling baseert.

18 Bij de uiteenzetting van de kenmerken van het toezicht dat de bevoegde Franse rechter krachtens artikel 48 van de mededingingsbeschikking en de in punt 6 van dit arrest genoemde beschikking van de Conseil constitutionnel van 29 december 1983 moet uitoefenen, herinnert de Cour de cassation eraan dat uit het reeds aangehaalde arrest Hoechst/Commissie volgt dat de Commissie bij de uitoefening van haar verificatiebevoegdheden gehouden is de in het nationale recht voorziene procedurele waarborgen in acht te nemen.

19 De Cour de cassation verwijst bovendien naar de punten 17 en 18 van het reeds aangehaalde arrest Hoechst/Commissie, volgens welke er geen algemeen beginsel van gemeenschapsrecht bestaat dat het recht op onschendbaarheid van de woning ook voor ondernemingen erkent, noch rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens waarin een dergelijk beginsel uit artikel 8 van het op 4 november 1950 te Rome getekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM") wordt afgeleid.

20 De Cour de cassation merkt in dit verband niettemin op dat het Europees Hof voor de rechten van de mens in zijn — na het reeds aangehaalde arrest Hoechst/Commissie gewezen — arrest Niemietz/Allemagne van 16 december 1992 (serie A nr. 251-B) heeft geoordeeld dat artikel 8 van het EVRM van toepassing kan zijn op bepaalde beroeps- of handelsactiviteiten of -ruimten. De Cour de cassation verwijst eveneens naar zowel artikel 6, lid 2, EU, dat de Europese Unie opdraagt de grondrechten, zoals die worden gewaarborgd door het EVRM en zoals zij uit de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten voortvloeien, te eerbiedigen als algemene beginselen van gemeenschapsrecht, als artikel 46, sub d, EU, dat bepaalt dat het Hof van Justitie bevoegd is genoemd artikel 6, lid 2, toe te passen.

21 In deze omstandigheden heeft de Cour de cassation de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moet, gelet op de in de communautaire rechtsorde erkende grondrechten en artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens, het arrest van het Hof van Justitie van 21 september 1989 in de zaak Hoechst aldus worden uitgelegd, dat de nationale rechter die krachtens zijn nationale recht bevoegd is in mededingingsaangelegenheden huiszoekingen en beslagleggingen in lokalen van ondernemingen te gelasten, de verlangde toestemming niet mag weigeren op grond dat hij van oordeel is, dat de gegevens of aanwijzingen die hem zijn verstrekt ten bewijze van het vermoeden van het bestaan van mededingingsverstorende praktijken door in een verificatiebeschikking van de Commissie genoemde ondernemingen, ontoereikend zijn om een dergelijke maatregel te rechtvaardigen of wanneer hem, zoals in casu, in het geheel geen gegevens of aanwijzingen zijn verstrekt?

2) Ingeval het Hof van Justitie mocht weigeren te erkennen dat de Commissie de bevoegde nationale rechter in kennis dient te stellen van de gegevens of aanwijzingen waarover zij beschikt en die het bestaan van mededingingsverstorende praktijken doen vermoeden, is de nationale rechter dan, gelet op

voornoemde grondrechten, niettemin bevoegd te weigeren de verlangde huiszoekingen en beslagleggingen toe te staan, indien hij van oordeel is dat de beschikking van de Commissie, zoals in casu, niet toereikend is gemotiveerd en hem niet in staat stelt de gegrondheid van het hem voorgelegde verzoek concreet te beoordelen, waardoor hij het ingevolge zijn nationale constitutionele recht vereiste toezicht niet kan uitoefenen?"

Invloed van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht

22 Blijkens het verwijzingsarrest vraagt de Cour de cassation zich af in hoeverre bepaalde ontwikkelingen die na de uitspraak van het reeds aangehaalde arrest Hoechst/Commissie op het gebied van de bescherming der grondrechten hebben plaatsgevonden, van invloed zouden kunnen zijn op de door het Hof in dit arrest ontwikkelde beginselen en derhalve op de antwoorden op de door haar gestelde prejudiciële vragen.

23 In dit verband zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak de grondrechten integrerend deel uitmaken van de algemene rechtsbeginselen welker eerbiediging het Hof verzekert, en dat dit laatste zich daarbij laat leiden door de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten alsmede door de aanwijzingen die te vinden zijn in de internationale rechtsinstrumenten inzake de bescherming van de rechten van de mens, waaraan de lidstaten hebben meegewerkt of waarbij zij zich hebben aangesloten. Aan het EVRM komt in dit verband bijzondere betekenis toe (zie, met name, arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 13, en arrest van 6 maart 2001, Connolly/Commissie, C-274/99 P, Jurispr. blz. I-1611, punt 37).

24 Zoals het Hof ook heeft aangegeven, zijn de in deze rechtspraak ontwikkelde beginselen bevestigd in de preambule van de Europese Akte en vervolgens in artikel F, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie (arrest van 15 december 1995, Bosman, C-415/93, Jurispr. blz. I-4921, punt 79). Zij zijn thans vastgelegd in artikel 6, lid 2, EU (arrest Connolly/Commissie, reeds aangehaald, punt 38).

25 Uit vaste rechtspraak van het Hof blijkt voorts dat wanneer het Hof om een prejudiciële beslissing wordt verzocht en een nationale wettelijke regeling binnen het toepassingsgebied van het gemeenschapsrecht valt, het de nationale rechter alle uitleggingsgegevens moet verschaffen die deze nodig heeft om te kunnen beoordelen of die regeling verenigbaar is met de fundamentele rechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert, in het bijzonder die welke in het EVRM zijn neergelegd (zie onder meer arresten van 18 juni 1991, ERT, C-260/89, Jurispr. blz. I-2925, punt 42, en 4 oktober 1991, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, C-159/90, Jurispr. blz. I-4685, punt 31).

26 Aangezien de prejudiciële vragen in wezen betrekking hebben op de mate waarin de rechter van een lidstaat toezicht kan uitoefenen wanneer hij wordt verzocht gevolg te geven aan een door de Commissie op basis van artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 ingediend verzoek om bijstand, is het Hof zonder meer bevoegd de verwijzende rechter alle uitleggingsgegevens te verschaffen die deze nodig heeft om te kunnen beoordelen of de op dit toezicht toepasselijke nationale wettelijke regeling verenigbaar is met het gemeenschapsrecht, daaronder begrepen, in voorkomend geval, de rechten die in het EVRM zijn neergelegd als algemene rechtsbeginselen waarvan het Hof de eerbiediging verzekert.

27 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof in punt 19 van het reeds aangehaalde arrest Hoechst/Commissie heeft erkend dat het vereiste van bescherming tegen ingrepen van het openbaar gezag in de privé-sfeer van een persoon die willekeurig of onredelijk zouden zijn, of het nu gaat om een natuurlijke of rechtspersoon, een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht vormt.

28 Het Hof heeft ook aangegeven dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten dit algemene beginsel dienen te eerbiedigen wanneer zij worden verzocht gevolg te geven aan een verzoek om bijstand van de Commissie krachtens artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 (zie arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punten 19 en 33).

29 Bij de bepaling van het toepassingsbereik van genoemd beginsel dient, waar het de bescherming van bedrijfslokalen van vennootschappen betreft, rekening te worden gehouden met de na het reeds aangehaalde arrest Hoechst/Commissie totstandgekomen rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens, waaruit in de eerste plaats blijkt dat de bescherming van de woning waarvan in artikel 8 van het EVRM sprake is, zich in bepaalde omstandigheden ook kan uitstrekken tot genoemde lokalen (zie onder meer arrest Colas Est e.a./France van 16 april 2002, zaak 37971/97, nog niet gepubliceerd in *Recueil des arrêts et décisions*, § 41), en in de tweede plaats dat het recht op inmenging op grond van artikel 8, lid 2, van het EVRM „voor bedrijfslokalen of -activiteiten zeer wel veel verder zou kunnen gaan dan in andere gevallen" (arrest Niemietz/Allemagne, reeds aangehaald, § 31).

De verplichting tot loyale samenwerking

30 Teneinde de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven, dient rekening te worden gehouden met de eisen die voortvloeien uit de in artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG) geformuleerde verplichting tot loyale samenwerking.

31 Zoals uit de rechtspraak van het Hof blijkt, rust een verplichting tot loyale samenwerking zowel op de rechterlijke instanties van de lidstaten, handelend in het kader van hun bevoegdheden (zie onder meer arresten van 10 april 1984, Von Colson et Kamann, 14/83, Jurispr. blz. 1891, punt 26, en 8 oktober 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Jurispr. blz. 3969, punt 12), als op de communautaire instellingen, die een verplichting tot loyale samenwerking met de lidstaten hebben (zie onder meer arrest van 10 februari 1983, Luxemburg/Parlement, 230/81, Jurispr. blz. 255, punt 38, en beschikking van 13 juli 1990, Zwartveld e.a., C-2/88 IMM, Jurispr. blz. I-3365, punt 17).

32 In dit verband moet worden beklemtoond dat wanneer, zoals in casu, de nationale en de communautaire autoriteiten door een gecoördineerde uitoefening van hun respectieve bevoegdheden moeten meewerken aan de verwezenlijking van de doelstellingen van het Verdrag, een dergelijke samenwerking van bijzonder essentieel belang is.

De prejudiciële vragen

33 Met zijn beide vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, vraagt de verwijzende rechter in wezen of, gelet op het gemeenschapsrecht, een nationale rechter die krachtens nationaal recht bevoegd is toestemming te verlenen voor huiszoekingen en beslagleggingen in lokalen van bedrijven die van inbreuk op de mededingingsregels worden verdacht, naar aanleiding van een verzoek om bijstand dat de Commissie op basis van artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 heeft ingediend:

— toestemming voor huiszoeking kan weigeren omdat de gegevens of aanwijzingen die zich in het dossier van de Commissie bevinden en waarop de verdenking van deze laatste berust, hem niet zijn verstrekt of omdat dergelijke gegevens of aanwijzingen ontoereikend zijn om de gevraagde maatregel te rechtvaardigen;

— of anders, wanneer een dergelijke nationale rechter geen aanspraak op verstrekking van genoemde gegevens en aanwijzingen kan maken, die toestemming kan weigeren op grond dat de gegevens zoals die blijken uit de motivering van de beschikking waarbij de Commissie een verificatie gelast, ontoereikend zijn om hem in staat te stellen de gegrondheid van de gevraagde maatregelen concreet te beoordelen, waartoe hij krachtens bepalingen van nationaal recht evenwel gehouden is.

34 Met het oog op de beantwoording van deze vragen zij er allereerst aan herinnerd dat ingevolge artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 iedere lidstaat de voorwaarden dient te regelen waaronder de nationale autoriteiten de personeelsleden van de Commissie bijstand verlenen. Daaruit volgt onder meer dat wanneer deze laatste met bijstand van de nationale autoriteiten verificatiemaatregelen ten

uitvoer wenst te leggen zonder de medewerking van de betrokken ondernemingen, zij gehouden is de dienaangaande in het nationale recht voorziene procedurele waarborgen in acht te nemen (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punten 33 en 34).

35 Uit de rechtspraak van het Hof volgt evenwel dat de lidstaten bij de uitoefening van deze bevoegdheid in tweeërlei opzicht gebonden zijn ingevolge het gemeenschapsrecht. Zij dienen de doeltreffendheid van het optreden van de Commissie te waarborgen, met inachtneming van een aantal algemene beginselen van gemeenschapsrecht (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 33).

36 Juist om de eerbiediging van het in punt 27 van het onderhavige arrest aangehaalde algemene beginsel te waarborgen, heeft het Hof geoordeeld dat het aan de bevoegde nationale instantie staat, na te gaan of de voorgenomen dwangmaatregelen niet willekeurig zijn of te ver gaan in verhouding tot het voorwerp van de verificatie (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 35).

37 Het Hof heeft eveneens verklaard dat de Commissie harerzijds erop moest toezien, dat genoemde nationale instantie de beschikking krijgt over alle gegevens die zij nodig heeft om dit toezicht uit te oefenen en er bij de uitvoering van de dwangmaatregelen op toe te zien dat de regels van het nationale recht worden geëerbiedigd.

38 De prejudiciële vragen hebben in casu betrekking op de omvang van het toezicht waartoe een nationale rechter die krachtens het nationale recht bevoegd is om toestemming te verlenen voor huiszoeking in lokalen van bedrijven die van inbreuk op mededingingsregels worden verdacht, gehouden kan zijn wanneer die rechter wordt aangezocht als gevolg van een door de Commissie op basis van

artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 ingediend verzoek om bijstand, en op de aard van de gegevens die de Commissie die nationale rechter hoort te verschaffen opdat deze laatste een dergelijk toezicht kan uitoefenen.

Doel van het toezicht door de bevoegde nationale rechter

39 Allereerst zij eraan herinnerd dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat wanneer de bevoegde nationale instantie tot onderzoek overgaat, deze niet haar eigen oordeel over de noodzaak van de bevolen verificaties in de plaats mag stellen van dat van de Commissie, wier beoordelingen feitelijk en rechtens alleen door de communautaire rechter op hun wettigheid kunnen worden getoetst (Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 35).

40 Het door de bevoegde nationale rechter uitgeoefende toezicht, dat alleen betrekking mag hebben op de dwangmaatregelen waarom is verzocht, mag niet verder gaan dan het door het gemeenschapsrecht vereiste onderzoek, dat ten doel heeft vast te stellen dat genoemde dwangmaatregelen niet willekeurig zijn en evenredig in verhouding tot het voorwerp van de verificatie. De bevoegdheid van genoemde rechter wat betreft het toezicht op de gegrondheid van de dwangmaatregelen die als gevolg van een verzoek om bijstand van de Commissie krachtens artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 worden verlangd, gaat niet verder dan een dergelijk onderzoek.

Omvang van het toezicht door de bevoegde nationale rechter

41 Teneinde de omvang van het aldus door het gemeenschapsrecht vereiste, door de bevoegde nationale rechter uit te oefenen toezicht vast te stellen, zij allereerst herinnerd aan de context van de dwangmaatregelen waarop dit toezicht betrekking heeft.

42 Daartoe zij in de eerste plaats in herinnering gebracht dat de bij artikel 14, lid 1, van verordening nr. 17 aan de Commissie toegekende bevoegdheden tot doel hebben, haar in staat te stellen haar taak te vervullen welke erin bestaat, te waken over de naleving van de mededingingsregels in de gemeenschappelijke markt, welke regels beogen te voorkomen dat de mededinging wordt vervalst ten nadele van het algemeen belang, de individuele ondernemingen en de verbruikers (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 25), en er aldus toe bijdragen het economisch welzijn in de Gemeenschap te waarborgen.

43 In de tweede plaats dient te worden beklemtoond dat het gemeenschapsrecht diverse waarborgen biedt.

44 Allereerst hebben de dwangmaatregelen waarom de nationale autoriteiten in het kader van de uitvoering van artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 kunnen worden verzocht, uitsluitend ten doel de personeelsleden van de Commissie in staat te stellen de verificatiebevoegdheden van deze instelling uit te oefenen. Die bevoegdheden, die zijn opgesomd in artikel 14, lid 1, van voormelde verordening, zijn zelf nauwkeurig afgebakend.

45 Zo zijn van het onderzoeksterrein van de Commissie onder meer uitgesloten de bescheiden die geen bedrijfsmatig karakter hebben, dat wil zeggen de bescheiden die geen betrekking hebben op de activiteiten van de onderneming op de markt (zie arrest van 18 mei 1982, AM & S Europe/Commissie, 155/79, Jurispr. blz. 1575, punt 16).

46 Voorst genieten ondernemingen waar verificaties worden verricht, onverminderd de waarborgen op grond van bepalingen van nationaal recht ter zake van de tenuitvoerlegging van dwangmaatregelen, diverse communautaire waarborgen, waaronder het recht op rechtsbijstand en het recht op eerbiediging van het

vertrouwelijk karakter van de briefwisseling tussen advocaten en cliënten (zie arrest AM & S Europe/Commissie, reeds aangehaald, punten 18-27; arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 16, en arrest van 17 oktober 1989, Dow Benelux/Commissie, 85/87, Jurispr. blz. 3137, punt 27).

47 Artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 verplicht de Commissie tot slot de verificatiebeschikking te motiveren door het voorwerp en doel daarvan te vermelden, hetgeen, zoals het Hof heeft verklaard, een fundamenteel vereiste vormt, niet alleen om het voor de betrokken ondernemingen duidelijk te maken dat de voorgenomen ingreep gerechtvaardigd is, maar ook om hun inzicht te geven in de omvang van hun verplichting tot medewerking en tegelijk hun recht van verweer veilig te stellen (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 29).

48 De Commissie dient in genoemde beschikking eveneens zo nauwkeurig mogelijk aan te geven wat wordt onderzocht en welke de elementen zijn waarop de verificatie betrekking dient te hebben (arrest van 26 juni 1980, National Panasonic/Commissie, 136/79, Jurispr. blz. 2033, punten 26 en 27). Zoals het Hof heeft geoordeeld, beschermt een dergelijk vereiste het recht van verweer van de betrokken ondernemingen, voorzover dergelijke rechten ernstig zouden worden aangetast indien de Commissie tegen ondernemingen bewijsmateriaal kon aanvoeren dat tijdens een verificatie is verkregen, maar dat geen verband houdt met het voorwerp en het doel daarvan (arrest Dow Benelux/Commissie, reeds aangehaald, punt 18).

49 In de derde plaats zij eraan herinnerd dat een onderneming ten aanzien waarvan de Commissie een verificatie heeft gelast, krachtens artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, vierde alinea, EG) beroep tegen een dergelijke beschikking kan instellen bij de gemeenschapsrechter. In het geval deze beschikking door laatstgenoemde nietig zou worden verklaard, zou dit de Commissie beletten om voor de procedure ter zake van inbreuk op de communautaire mededingingsregels gebruik te maken van stukken of bewijzen die zij tijdens die verificatie mocht hebben verzameld, daar zij zich anders zou

blootstellen aan het risico dat de gemeenschapsrechter de beschikking houdende vaststelling van de inbreuk, voorzover op die bewijsmiddelen gebaseerd, nietig verklaart (zie beschikkingen van 26 maart 1987, Hoechst/Commissie, 46/87 R, Jurispr. blz. 1549, punt 34, en 28 oktober 1987, Dow Chemical Nederland/Commissie, 85/87 R, Jurispr. blz. 4367, punt 17).

50 Vastgesteld moet worden dat het bestaan van een aldus aan de gemeenschapsrechter toebedeeld rechterlijk toezicht en de wijze van uitoefening van de verificatiebevoegdheden van de Commissie, zoals een en ander in onder meer de punten 43 tot en met 48 van het onderhavige arrest is weergegeven, ertoe bijdragen dat de ondernemingen gevrijwaard blijven van maatregelen die willekeurig zouden zijn en dat dergelijke maatregelen beperkt blijven tot hetgeen voor het behartigen van de in punt 42 van dit arrest genoemde rechtmatige belangen noodzakelijk is.

51 In de vierde plaats zij eraan herinnerd dat de bevoegde nationale instantie, zoals uit de punten 35 en 39 van dit arrest volgt, er in de eerste plaats voor dient te waken de doeltreffendheid van het optreden van de Commissie te waarborgen, en in de tweede plaats dient te vermijden, haar eigen oordeel over de noodzaak van de bevolen verificaties in de plaats te stellen van dat van de Commissie, wier beoordelingen feitelijk en rechtens alleen door communautaire rechter kunnen worden getoetst.

52 Gelet op het voorgaande moet worden opgemerkt dat, ook al dient de nationale rechter die bevoegd is toestemming voor de dwangmaatregelen te geven, rekening te houden met de bijzondere context waarin hij wordt aangezocht en met de in de punten 42 tot en met 51 van het onderhavige arrest vermelde overwegingen, deze vereisten hem niettemin niet mogen beletten noch ontslaan van de verplichting, zich er in elk individueel geval van te vergewissen dat de beoogde dwangmaatregel niet willekeurig is of onevenredig in verhouding tot het doel van de bevolen verificatie (zie in analoge zin, EHRM, arresten Funke/France van 25 februari 1993, serie A nr. 256-A, § 55; Camenzind/Suisse van 16 december 1997, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII, § 45, en Colas Est e.a./France, reeds aangehaald, § 47).

53 Gelet op bovenstaande overwegingen dient te worden vastgesteld wat de uitoefening van een dergelijk toezicht evenals de aard van de gegevens waarover genoemde nationale rechter dient te kunnen beschikken, meer in bijzonder vereisen. In dit verband dient een onderscheid te worden gemaakt tussen het onderzoek van de vraag of de beoogde dwangmaatregelen niet willekeurig zijn en van de vraag of deze evenredig zijn in verhouding tot het voorwerp van de verificatie.

Het onderzoek van de vraag of dwangmaatregelen niet willekeurig zijn en de gegevens die ten behoeve van een dergelijk toezicht van de Commissie kunnen worden verlangd

54 Wat in de eerste plaats het onderzoek betreft van de vraag of een dwangmaatregel die de tenuitvoerlegging van een door de Commissie gelaste verificatie beoogt, niet willekeurig is, dient te worden opgemerkt dat dit in wezen vereist dat de bevoegde nationale rechter zich ervan vergewist dat er voldoende ernstige aanwijzingen zijn voor de verdenking van een inbreuk op de mededingingsregels door de betrokken onderneming.

55 Dit onderzoek verschilt stellig niet fundamenteel van dat waartoe de gemeenschapsrechter gehouden zou kunnen zijn teneinde zich ervan te verzekeren dat de verificatiebeschikking zelf niet willekeurig is, dat wil zeggen dat zij niet is vastgesteld zonder dat er feitelijke omstandigheden zijn die de verificatie kunnen rechtvaardigen (arrest van 17 oktober 1989, Dow Chemical Ibérica e.a./Commissie, 97/87—99/87, Jurispr. blz. 3165, punt 52). Er zij in dit verband immers aan herinnerd dat de door de Commissie verrichte verificaties beogen de noodzakelijke bewijsstukken te verzamelen om de juistheid en de strekking na te gaan van een bepaalde situatie feitelijk of rechtens waarover de Commissie reeds gegevens in haar bezit heeft (arrest National Panasonic/Commissie, reeds aangehaald, punten 13 en 21).

56 Deze gelijkenis tussen de aard van het door de communautaire rechter respectievelijk het door de bevoegde nationale instantie uitgeoefende toezicht mag echter niet uit het oog doen verliezen, dat de doelstellingen verschillen.

57 De verificatiebevoegdheden waarover de Commissie krachtens artikel 14, lid 1, van verordening nr. 17 beschikt, strekken zich enkel uit tot het verlenen van toestemming aan de personeelsleden van deze instelling, de plaatsen te betreden die zij daartoe aanwijzen, de overlegging van documenten te vorderen en zich de inhoud van meubilair laten tonen (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 31).

58 De dwangmaatregelen waartoe de nationale autoriteiten bevoegd zijn, houden op hun beurt de bevoegdheid in de toegang tot lokalen of meubilair te forceren en het personeel van de onderneming te dwingen, die toegang te verlenen, alsmede de bevoegdheid lokalen of het meubilair te doorzoeken zonder toestemming van de vertegenwoordigers van de onderneming (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 31).

59 Aangezien dergelijke dwangmaatregelen inbreuk maken op de privé-sfeer, vereist het gebruik ervan dat de bevoegde nationale instantie zich er zelfstandig van kan vergewissen dat zij niet willekeurig zijn.

60 Tegen een dergelijk onderzoek mag inzonderheid niet als argument worden aangevoerd dat de bevoegde nationale instantie, wanneer zij zich van het bestaan van ernstige aanwijzingen voor een inbreuk op de mededingingsregels vergewist, in de zin van punt 35 van het reeds aangehaalde arrest Hoechst/Commissie, haar eigen oordeel over de noodzaak van de bevolen verificaties in de plaats zou kunnen stellen van dat van de Commissie en de beoordelingen feitelijk en rechtens van laatstgenoemde opnieuw in discussie zou kunnen brengen.

61 Hieruit volgt dat de Commissie, om de bevoegde nationale rechter in staat te stellen zich ervan te vergewissen dat de verlangde dwangmaatregelen niet willekeurig zijn, zij die rechter een toelichting moet geven waaruit omstandig blijkt dat haar dossier elementen en serieuze aanwijzingen bevat die de verdenking rechtvaardigen dat de betrokken onderneming de mededingingsregels schendt.

62 De bevoegde nationale rechter kan daarentegen niet de overlegging verlangen van de elementen en aanwijzingen in het dossier van de Commissie waarop de verdenking van laatstgenoemde is gebaseerd.

63 In dit verband dient immers rekening te worden gehouden met de in punt 35 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte verplichting van de lidstaten, de doeltreffendheid van het optreden van de Commissie te waarborgen.

64 In de eerste plaats is het, zoals de Commissie alsmede de Duitse regering en de regering van het Verenigd Koninkrijk terecht hebben opgemerkt, in het licht van een doeltreffende preventie en bestrijding van de verboden mededingingsbeperkende praktijken van cruciaal belang dat de Commissie de anonimiteit van sommige van haar informatiebronnen kan waarborgen.

65 In dit verband moet worden vastgesteld dat indien de Commissie gedwongen was aan de diverse nationale mededingingsinstanties materiële informatie en aanwijzingen te verstrekken waaruit de identiteit van haar informatiebronnen blijkt of kan worden afgeleid, het gevaar dat die identiteit aan derden wordt onthuld, in het bijzonder vanwege de procedurevoorschriften van het recht van een lidstaat, zou kunnen worden vergroot.

66 In de tweede plaats dient ook in aanmerking te worden genomen dat de feitelijke overdracht aan de bevoegde nationale instanties van de verschillende materiële gegevens en aanwijzingen die zich in het dossier van de Commissie bevinden, andere gevaren voor de doeltreffendheid van het optreden van de Commissie met zich zou kunnen brengen, in het bijzonder in geval van parallelle verificaties die tegelijkertijd in verschillende lidstaten moeten worden verricht. Bij die overdracht

moet immers rekening worden gehouden met onvoorziene omstandigheden en termijnen en met uiteenlopende procedurevoorschriften van de rechtsstelsels van de betrokken lidstaten, of termijnen waarover die instanties in voorkomend geval dienen te beschikken voor het onderzoek van bescheiden die complex en omvangrijk kunnen blijken te zijn.

67 In het kader van de in artikel 234 EG neergelegde bevoegdheidsverdeling staat het in beginsel aan de bevoegde nationale rechter om te beoordelen of de in punt 61 van dit arrest bedoelde toelichting in casu inderdaad is gegeven, en om op grond daarvan het toezicht uit te oefenen waarmee hij krachtens het gemeenschapsrecht is belast. In dit verband dient te worden toegevoegd dat wanneer de nationale rechter zich dient uit te spreken over een verzoek om bijstand van de Commissie krachtens artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17, hij des te meer acht moet slaan op deze bevoegdheidsverdeling nu een verzoek om een prejudiciële beslissing, tenzij dit, zoals in het hoofdgeding, wordt gedaan nadat de verificaties zijn verricht, de beslissing van deze rechter vertraagt en het verzoek om bijstand openbaar maakt en daardoor het gevaar met zich brengt dat het optreden van de Commissie wordt verlamd en iedere verificatie die later zou plaatsvinden, zinloos maakt.

68 Deze opmerkingen in aanmerking genomen, zij eraan herinnerd dat wanneer het Hof wordt verzocht om een prejudiciële beslissing, het bevoegd is alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht te verschaffen welke de verwijzende rechter in staat kunnen stellen de aan hem voorgelegde zaak op te lossen.

69 Wat het hoofdgeding betreft blijkt uit de motivering van de verificatiebeschikking van 10 september 1998, zoals deze in punt 11 van het onderhavige arrest is weergegeven, dat de Commissie de zeer nauwkeurige verdenkingen die zij tegen Roquette Frères en andere partijen bij de vermoedelijke overeenkomst koesterde, naar voren heeft gebracht met vermelding van gedetailleerde gegevens over de regelmaat waarmee geheime bijeenkomsten werden gehouden en hetgeen daarbij zou zijn besproken en overeengekomen.

70 Ofschoon de Commissie de aard van de gegevens waarop zij haar verdenkingen baseert, zoals bijvoorbeeld een klacht, een getuigenis of bescheiden die de partijen bij de vermoedelijke overeenkomst hebben uitgewisseld, niet heeft vermeld, volstaat het enkele ontbreken van een dergelijke vermelding niet om het bestaan van voldoende ernstige aanwijzingen in twijfel te trekken, wanneer, zoals in het hoofdgeding, de gedetailleerde uiteenzetting van de gegevens waarover de Commissie beschikt met betrekking tot het precieze voorwerp van de vermoedelijke overeenkomst en de concrete gedragingen die aan het sluiten ervan zijn voorafgegaan, de bevoegde nationale rechter in staat stelt zich ervan te overtuigen dat de Commissie wel degelijk over dergelijke aanwijzingen beschikt.

Het onderzoek van de vraag of de dwangmaatregelen evenredig zijn in verhouding tot het voorwerp van de verificatie en de gegevens die ten behoeve van een dergelijk toezicht van de Commissie kunnen worden verlangd

71 Aangaande in de tweede plaats het onderzoek of de dwangmaatregelen evenredig zijn in verhouding tot het voorwerp van de door de Commissie bevolen verificatie, dient te worden opgemerkt dat daartoe allereerst moet worden vastgesteld dat dergelijke maatregelen geschikt zijn om de uitvoering van genoemde verificatie te waarborgen.

72 In dit verband zij er in het bijzonder aan herinnerd dat artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 de betrokken ondernemingen verplicht zich te onderwerpen aan de verificaties welke de Commissie heeft bevolen en dat op grond van artikel 14, lid 6, de lidstaten slechts bijstand verlenen aan de door de Commissie gemandateerde personeelsleden, wanneer een onderneming zich tegen een dergelijke verificatie verzet.

73 Het Hof heeft in dit verband inderdaad verklaard dat de bijstand bij wijze van voorzorgsmaatregel kan worden gevraagd, ten einde eventueel verzet van de onderneming te boven te komen (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 32).

74 Om dwangmaatregelen kan echter slechts bij wijze van voorzorgsmaatregel worden verzocht voorzover er aanleiding is om verzet tegen de verificatie of pogingen tot verhulling en onttrekking van bewijzen te vrezen, wanneer aan de betrokken onderneming zou worden meegedeeld dat op grond van artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 een verificatie is gelast.

75 Hieruit volgt dat het de taak van de Commissie is de bevoegde nationale rechter toelichtingen te geven die deze in staat stellen zich ervan te vergewissen dat de vaststelling van inbreuken tot mislukken zou zijn gedoemd of aanzienlijk zou worden bemoeilijkt, wanneer de Commissie niet bij wijze van voorzorgsmaatregel over de bijstand zou kunnen beschikken die nodig is om eventueel verzet van de onderneming te boven te komen.

76 Het onderzoek of de beoogde dwangmaatregelen evenredig zijn in verhouding tot het voorwerp van de verificatie, houdt in de tweede plaats in dat wordt vastgesteld of dergelijke maatregelen geen nadelen met zich brengen die in verhouding tot hetgeen met deze verificatie wordt nagestreefd, onevenredig en onduldbaar zijn (zie onder meer arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punt 13; 21 februari 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen en Zuckerfabrik Soest, C-143/88 en C-92/89, Jurispr. blz. I-415, punt 73; 13 mei 1997, Duitsland/Parlement en Raad, C-233/94, Jurispr. blz. I-2405, punt 57, en 28 april 1998, Metronome Musik, C-200/96, Jurispr. blz. I-1953, punten 21 en 26).

77 In dit verband moet er stellig aan worden herinnerd dat het Hof met betrekking tot de beoordeling van de evenredigheid van de verificatiemaatregel zelf heeft geoordeeld, dat de keuze die de Commissie moet maken tussen een eenvoudige opdracht tot verificatie en een verificatie die bij beschikking wordt gelast, niet afhing van omstandigheden als de bijzondere ernst van de situatie, de extreme urgentie of de noodzaak van absolute geheimhouding, maar van de vereisten van een doeltreffend onderzoek, zulks in het licht van de bijzondere omstandigheden van elk geval. Het Hof heeft daaruit afgeleid dat wanneer een verificatiebeschikking er enkel op is gericht de Commissie in staat te stellen de nodige gegevens te verzamelen om een mogelijke schending van het Verdrag op te sporen, een dergelijke beschikking geen inbreuk op het evenredigheidsbeginsel maakt (arrest National Parasonic/Commissie, reeds aangehaald, punten 28-30).

78 Er zij in dit verband eveneens aan herinnerd dat het in beginsel aan de Commissie staat om te beoordelen of een inlichting noodzakelijk is om een inbreuk op de mededingingsregels te kunnen opsporen (arrest AM & S Europe/Commissie, reeds aangehaald, punt 17, en arrest van 18 oktober 1989, Orkem/Commissie, 374/87, Jurispr. blz. 3283, punt 15). Zelfs indien zij reeds over aanwijzingen of zelfs bewijzen voor het bestaan van een inbreuk beschikt, kan de Commissie het derhalve zeer wel noodzakelijk achten aanvullende verificaties te gelasten om zich een nauwkeuriger idee te vormen van de inbreuk en de duur daarvan of van de ondernemingen die erbij betrokken zijn (zie in die zin met betrekking tot verzoeken om aanvullende inlichtingen, arrest Orkem/Commissie, reeds aangehaald, punt 15).

79 Om aan het door de bevoegde nationale instantie te verrichten onderzoek niet elk belang te ontnemen en niet voorbij te gaan aan de inbreuk op de privé-sfeer die het inzetten van de sterke arm met zich brengt, dient ter zake van een dergelijke maatregel evenwel te worden erkend dat de evenredigheid door die nationale instantie niet kan worden onderzocht zonder rekening te houden met zaken als de ernst van de vermoedelijke inbreuk, de aard van de betrokkenheid van de betrokken onderneming en het belang van het voorwerp van het onderzoek.

80 De nationale rechter moet de verlangde dwangmaatregelen derhalve kunnen weigeren wanneer de vermoede aantasting van de mededinging van te gering belang is, de mate van vermoedelijke betrokkenheid van de betrokken onderneming te klein of het voorwerp van het onderzoek te ondergeschikt om te kunnen concluderen dat een inbreuk op de privé-sfeer van een rechtspersoon als gevolg van een huiszoeking met hulp van de sterke arm, gelet op het doel van de verificatie, niet onevenredig en niet onduldbaar is.

81 Hieruit volgt dat opdat de bevoegde nationale rechter in staat is het door hem uit te oefenen toezicht op de evenredigheid uit te voeren, de Commissie deze rechter in beginsel in kennis moet stellen van de vermoedelijke betrokken markt, de aard van de vermoedelijke mededingingsbeperkingen alsmede de mate van betrokkenheid van de beoogde onderneming, teneinde hem te informeren over de voornaamste kenmerken van de vermoedelijke inbreuk opdat hij de zwaarte daarvan kan beoordelen.

82 Zoals het Hof reeds met betrekking tot de motivering van de verificatiebeschikkingen zelf heeft overwogen, hoeft de verstrekte informatie daarentegen niet noodzakelijkerwijs een nauwkeurige afbakening van de betrokken markt te geven, noch een nauwkeurige juridische kwalificatie van de vermoede inbreuken te bevatten of het tijdvak te vermelden waarin die inbreuken zich zouden hebben voorgedaan (arrest Dow Benelux/Commissie, reeds aangehaald, punt 10).

83 De Commissie dient eveneens zo nauwkeurig mogelijk aan te geven wat onderzocht wordt en op welke elementen de verificatie betrekking moet hebben (arrest National Panasonic/Commissie, reeds aangehaald, punten 26 en 27), alsook welke bevoegdheden aan de communautaire onderzoekers zijn toegekend.

84 Er zij in dit verband echter aan herinnerd dat van de Commissie niet kan worden verlangd dat zij enkel de overlegging vordert van documenten of dossiers die zij vooraf nauwkeurig kan identificeren, aangezien dit erop neer zou komen dat haar recht van toegang tot dergelijke documenten of dossiers zinloos is. Zoals het Hof heeft overwogen, impliceert het recht van toegang juist de mogelijkheid, allerhande informatie op te sporen die nog niet bekend of volledig geïdentificeerd is (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 27).

85 Zoals in punt 67 van het onderhavige arrest is aangegeven, staat het in beginsel aan de bevoegde nationale rechter om te beoordelen of in casu de in de punten 75, 81 en 83 van dit arrest bedoelde informatie is gegeven, en om op grond daarvan het toezicht uit te oefenen waarmee hij krachtens het gemeenschapsrecht is belast.

86 Zoals in punt 68 van dit arrest in herinnering is gebracht, is het Hof niettemin bevoegd alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het gemeenschapsrecht te verschaffen welke de verwijzende rechter in staat kunnen stellen de aan hem voorgelegde zaak op te lossen.

87 Met betrekking tot het hoofdgeding dient meteen te worden opgemerkt dat uit de motivering van de verificatiebeschikking van 10 september 1998, zoals deze in punt 11 van dit arrest is weergeven, volgt dat de Commissie rechtens genoegzaam de kenmerken van de vermoedelijke overeenkomst heeft geschetst, de ernst daarvan heeft onderstreept en heeft aangegeven dat Roquette Frères een van de deelnemers aan de omschreven bijeenkomsten was.

88 Eveneens dient te worden vastgesteld dat de Commissie in genoemde motivering in de eerste plaats heeft beklemtoond dat het mogelijk was dat Roquette Frères over informatie beschikte die voor de voortzetting van haar onderzoek noodzakelijk was. Zij heeft in de tweede plaats aangegeven dat de verdachte overeenkomsten naar hun aard deden vermoeden dat ze op geheime wijze zouden worden uitgevoerd, zodat een verificatie het middel bij uitstek vormde om gegevens voor het bewijs van het bestaan ervan te verzamelen, en dat de onderneming bij beschikking moest worden gedwongen zich aan een verificatie in de zin van artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 te onderwerpen. Dergelijke aanwijzingen lijken het de bevoegde nationale rechter mogelijk te maken te beoordelen of het nodig is om bij wijze van preventieve maatregel de verlangde toestemming te verlenen.

89 Met betrekking tot het doel waarop de te verrichten verificaties betrekking moeten hebben, volgt uit het dispositief en de motivering van de verificatiebeschikking van 10 september 1998, zoals deze in respectievelijk punt 10 en punt 11 van het onderhavige arrest zijn weergegeven, dat het er de Commissie om ging kennis te nemen van alle feitelijke gegevens met betrekking tot de aldus verdachte overeenkomsten en/of onderling afgestemde feitelijke gedragingen en de mogelijke deelname van Roquette Frères daaraan na te gaan. Daartoe gelast die beschikking deze onderneming, de personeelsleden van de Commissie die in haar opdracht handelen, toegang tot haar lokaliteiten te verlenen, de boeken en andere bedrijfsbescheiden waar deze laatsten om verzoeken over te leggen en toe te staan dat deze worden gecontroleerd en gekopieerd, evenals genoemde personeelsleden alle mondelinge inlichtingen te verstrekken waarom zij met betrekking tot het voorwerp van de verificatie verzoeken. Dergelijke bijzonderheden geven voldoende aan wat onderzocht wordt en van welke bevoegdheden voor dit doel gebruik kan worden gemaakt.

De wijze waarop de bevoegde nationale rechter en de Commissie zich moeten opstellen wanneer de door deze laatste verschafte gegevens ontoereikend zijn

90 Wanneer een nationale rechter die op grond van het nationale recht bevoegd is toestemming voor een huiszoeking te geven, van mening is dat de door de Commissie verschafte gegevens niet aan de in de punten 75, 81 en 83 van dit arrest vermelde eisen voldoen, kan hij er niet mee volstaan het aan hem voorgelegde verzoek af te wijzen.

91 In een dergelijk geval moeten deze rechter en de Commissie, overeenkomstig de in de punten 30 en 32 van dit arrest genoemde verplichting tot loyale samenwerking, samenwerken teneinde de moeilijkheden te overwinnen die zich aldus bij de tenuitvoerlegging van de verificatiebeschikking van de Commissie voordoen (zie, naar analogie, arresten van 15 januari 1986, Commissie/België, 52/84, Jurispr. blz. 89, punt 16, en 10 juli 1990, Commissie/Duitsland, C-217/88, Jurispr. blz. I-2879, punt 33).

92 Om aan deze verplichting te voldoen en eraan bij te dragen — zoals zij verplicht is — dat de doeltreffendheid van het optreden van de Commissie wordt gewaarborgd, dient de bevoegde nationale rechter derhalve de Commissie of de nationale autoriteit die zich op verzoek van laatstgenoemde tot hem heeft gewend, op zo kort mogelijke termijn in kennis te stellen van de ondervonden moeilijkheden, met daarbij eventueel een verzoek om aanvullende informatie die hem in staat zal stellen het toezicht waarmee hij is belast, uit te oefenen. In dat geval dient genoemde rechter bijzonder opmerkzaam te blijven op de vereiste coördinatie, snelheid en geheimhouding, welke nodig zijn om de doeltreffendheid van de parallelle verificaties waarvan in punt 66 van dit arrest sprake is, te waarborgen.

93 De verplichting tot loyale samenwerking van de Commissie is ook van bijzonder belang in de samenwerking met de gerechtelijke autoriteiten van een lidstaat, die tot taak hebben te waken over de toepassing en de eerbiediging van het

gemeenschapsrecht in de nationale rechtsorde (beschikking Zwartveld e.a., reeds aangehaald, punt 18). Ook dient de Commissie ervoor te zorgen dat de bevoegde nationale rechter op zo kort mogelijke termijn de eventuele aanvullende informatie wordt verschaft en dat deze voldoet aan de in punt 90 van dit arrest genoemde eisen.

94 Pas wanneer hem eventueel deze verduidelijkingen zijn verschaft of wanneer de Commissie aan zijn verzoek geen gevolg geeft, mag de bevoegde nationale rechter het verzoek om bijstand afwijzen indien, gelet op de gegevens waarover hij beschikt, niet kan worden geconcludeerd dat de beoogde dwangmaatregelen niet willekeurig zijn en evenredig in verhouding tot het voorwerp van de verificatie.

De manier waarop de gegevens ter kennis van de bevoegde nationale rechter kunnen worden gebracht

95 Met betrekking tot de manier waarop de vereiste gegevens ter kennis van de bevoegde nationale rechter kunnen worden gebracht, dient te worden opgemerkt dat de verwijzende rechter het Hof de vraag over de eventuele ontoereikendheid van de motivering van de verificatiebeschikking van 10 september 1998 vooral stelt, omdat in het hoofdgeding de tekst van deze beschikking de enige beoordelingsfactor is die aan de bevoegde nationale rechter is voorgelegd.

96 Niettemin moet worden vermeld dat de in een dergelijke verificatiebeschikking vervatte motivering voor een nationale rechter slechts relevant is als beoordelingsfactor aan de hand waarvan hij zich ervan kan vergewissen, dat de verlangde dwangmaatregel niet willekeurig is of onevenredig in verhouding tot het voorwerp van de verificatie. Het onderzoek of is voldaan aan de eisen waaraan de motivering van iedere verificatiebeschikking van de Commissie moet voldoen, zoals die zijn geformuleerd in artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17, behoort immers tot de exclusieve bevoegdheid van de gemeenschapsrechter.

97 Ofschoon de gegevens die de verificatiebeschikking zelf, onder meer krachtens artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17, dient te bevatten, deels samenvallen met de gegevens die aan de bevoegde nationale rechter moeten worden verschaft opdat deze in staat is zijn toezicht uit te oefenen, kunnen dergelijke gegevens ook uit andere bronnen komen.

98 Het gemeenschapsrecht stelt in dit verband geen bijzondere eisen aan de wijze waarop de gegevens aan de bevoegde nationale rechter worden meegedeeld en, voorzover zij laatstgenoemde in staat moeten stellen zijn toezichthoudende taak uit te oefenen, kunnen die gegevens zowel voortvloeien uit de verificatiebeschikking zelf als uit het krachtens artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 tot de nationale autoriteiten gerichte verzoek of uit een — zelfs mondeling geformuleerd —antwoord op een vraag van deze rechter.

99 Gelet op bovenstaande overwegingen moet op de gestelde vragen het volgende worden geantwoord:

— Krachtens het algemene beginsel van gemeenschapsrecht dat bescherming gebiedt tegen willekeurige of onevenredige ingrepen van het openbaar gezag in de privé-sfeer van een natuurlijke of rechtspersoon, dient een nationale rechter die krachtens het nationale recht bevoegd is toestemming te verlenen voor huiszoeking en beslaglegging in lokalen van ondernemingen die van inbreuken op de mededingingsregels worden verdacht, te onderzoeken of dwangmaatregelen waarom wordt gevraagd in aansluiting op een door de Commissie krachtens artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 ingediend verzoek om bijstand, niet willekeurig zijn of onevenredig in verhouding tot het voorwerp van de bevolen verificatie. Onverminderd de toepassing van de bepalingen van nationaal recht ter zake van de tenuitvoerlegging van

dwangmaatregelen, verzet het gemeenschapsrecht zich ertegen dat het door deze nationale rechter uitgeoefende toezicht op de gegrondheid van deze maatregelen, verder gaat dan hetgeen aldus door het hierboven genoemde algemene beginsel wordt vereist.

— Het gemeenschapsrecht verplicht de Commissie ervoor te zorgen, dat genoemde nationale rechter over alle gegevens beschikt die nodig zijn om het toezicht waarmee hij is belast, uit te oefenen. Daartoe dienen de door de Commissie te verstrekken gegevens in beginsel te bevatten:

— een omschrijving van de voornaamste kenmerken van de vermoedelijke inbreuk, en wel op zijn minst een omschrijving van de veronderstelde betrokken markt en van de aard van de vermoedelijke mededingingsbeperkingen;

— een uiteenzetting van de wijze waarop de bij de dwangmaatregelen betrokken onderneming wordt vermoed bij voornoemde inbreuk betrokken te zijn;

— een verklaring waaruit omstandig blijkt dat de Commissie beschikt over serieuze materiële elementen en aanwijzingen op grond waarvan zij de betrokken onderneming van een dergelijke inbreuk verdenkt;

— een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van hetgeen wordt onderzocht en van de elementen waarop de verificatie betrekking moet hebben, evenals een omschrijving van de aan de communautaire onderzoekers toegekende bevoegdheden, en,

— ingeval de Commissie de bijstand van de nationale autoriteiten bij wijze van voorzorgsmaatregel vraagt teneinde eventueel verzet van de betrokken onderneming te boven te komen, gegevens die genoemde nationale rechter in staat stellen zich ervan te vergewissen dat de vaststelling van inbreuken tot mislukken gedoemd zou zijn of aanzienlijk zou worden bemoeilijkt, wanneer niet bij wijze van voorzorgsmaatregel toestemming voor de dwangmaatregelen zou worden verleend.

— De nationale rechter kan daarentegen niet de overlegging verlangen van de elementen en aanwijzingen in het dossier van de Commissie waarop de verdenkingen van laatstgenoemde zijn gebaseerd.

— Wanneer genoemde rechter van oordeel is dat de door de Commissie verschafte gegevens niet aan bovenvermelde eisen voldoen, kan hij er niet, zonder artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 en artikel 5 van het Verdrag te schenden, mee volstaan het aan hem voorgelegde verzoek af te wijzen. In een dergelijk geval dient deze rechter de Commissie of de nationale autoriteit die zich op verzoek van deze laatste tot hem heeft gewend, op zo kort mogelijke termijn in kennis te stellen van de ondervonden moeilijkheden en in voorkomend geval de verduidelijkingen te vragen die hem in staat stellen het toezicht waarmee hij is belast uit te oefenen. Pas wanneer hem deze eventuele verduidelijkingen zijn verschaft of wanneer de Commissie op zijn verzoek geen nuttig antwoord heeft verschaft, mag de nationale rechter het verzoek om bijstand afwijzen indien, gelet op de gegevens waarover hij beschikt, niet kan worden geconcludeerd dat de beoogde dwangmaatregelen niet willekeurig zijn en evenredig in verhouding tot het voorwerp van de verificatie.

— De door de Commissie aan de nationale rechter te verstrekken gegevens kunnen zowel voortvloeien uit de verificatiebeschikking zelf als uit het krachtens artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 tot de nationale autoriteiten gerichte verzoek of uit een — zelfs mondeling geformuleerd — antwoord op een vraag van deze rechter.

Kosten

100 De kosten door de Franse, de Duitse, de Griekse en de Italiaanse regering, de regering van het Verenigd Koninkrijk en de Noorse regering wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Cour de cassation bij arrest van 7 maart 2000 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1) Krachtens het algemene beginsel van gemeenschapsrecht dat bescherming gebiedt tegen willekeurige of onevenredige ingrepen van het openbaar gezag in de privé-sfeer van een natuurlijke of rechtspersoon, dient een nationale rechter die krachtens het nationale recht bevoegd is toestemming te verlenen voor huiszoeking en beslaglegging in lokalen van ondernemingen die van inbreuken op de mededingingsregels worden verdacht, te onderzoeken of dwangmaatregelen waarom wordt gevraagd in aansluiting op een door de Commissie krachtens artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de

artikelen 85 en 86 van het Verdrag, ingediend verzoek om bijstand, niet willekeurig zijn of onevenredig in verhouding tot het voorwerp van de bevolen verificatie. Onverminderd de toepassing van de bepalingen van nationaal recht ter zake van de tenuitvoerlegging van dwangmaatregelen, verzet het gemeenschapsrecht zich ertegen dat het door deze nationale rechter uitgeoefende toezicht op de gegrondheid van deze maatregelen, verder gaat dan hetgeen aldus door het hierboven genoemde algemene beginsel wordt vereist.

2) Het gemeenschapsrecht verplicht de Commissie ervoor te zorgen, dat genoemde nationale rechter over alle gegevens beschikt die nodig zijn om het toezicht waarmee hij is belast, uit te oefenen. Daartoe dienen de door de Commissie te verstrekken gegevens in beginsel te bevatten:

— een omschrijving van de voornaamste kenmerken van de vermoedelijke inbreuk, en wel op zijn minst een omschrijving van de veronderstelde betrokken markt en van de aard van de vermoedelijke mededingingsbeperkingen;

— een uiteenzetting van de wijze waarop de bij de dwangmaatregelen betrokken onderneming wordt vermoed bij voornoemde inbreuk betrokken te zijn;

— een verklaring waaruit omstandig blijkt dat de Commissie beschikt over serieuze materiële elementen en aanwijzingen op grond waarvan zij de betrokken onderneming van een dergelijke inbreuk verdenkt;

— een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van hetgeen wordt onderzocht en van de elementen waarop de verificatie betrekking moet hebben, evenals een omschrijving van de aan de communautaire onderzoekers toegekende bevoegdheden, en,

— ingeval de Commissie de bijstand van de nationale autoriteiten bij wijze van voorzorgsmaatregel vraagt teneinde eventueel verzet van de betrokken onderneming te boven te komen, gegevens die genoemde nationale rechter in staat stellen zich ervan te vergewissen dat de vaststelling van inbreuken tot mislukken gedoemd zou zijn of aanzienlijk zou worden bemoeilijkt, wanneer niet bij wijze van voorzorgsmaatregel toestemming voor de dwangmaatregelen zou worden verleend.

3) De nationale rechter kan daarentegen niet de overlegging verlangen van de elementen en aanwijzingen in het dossier van de Commissie waarop de verdenkingen van laatstgenoemde zijn gebaseerd.

4) Wanneer genoemde rechter van oordeel is dat de door de Commissie verschafte gegevens niet aan bovenvermelde eisen voldoen, kan hij er niet, zonder artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 en artikel 5 EG-Verdrag (thans artikel 10 EG) te schenden, mee volstaan het aan hem voorgelegde verzoek af te wijzen. In een dergelijk geval dient deze rechter de Commissie of de nationale autoriteit die zich op verzoek van deze laatste tot hem heeft gewend, op zo kort mogelijke termijn in kennis te stellen van de ondervonden moeilijkheden en in voorkomend geval de verduidelijkingen te vragen die hem in staat stellen het toezicht waarmee hij is belast uit te oefenen. Pas wanneer hem deze eventuele verduidelijkingen zijn verschaft of wanneer de Commissie op zijn verzoek geen nuttig antwoord heeft verstrekt, mag de nationale rechter het verzoek om bijstand afwijzen indien, gelet op de gegevens waarover hij beschikt, niet kan worden geconcludeerd dat de beoogde dwangmaatregelen niet willekeurig zijn en evenredig in verhouding tot het voorwerp van de verificatie.

5) **De door de Commissie aan de nationale rechter te verstrekken gegevens kunnen zowel voortvloeien uit de verificatiebeschikking zelf als uit het krachtens artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 tot de nationale autoriteiten gerichte verzoek of uit een — zelfs mondeling geformuleerd — antwoord op een vraag van deze rechter.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Schintgen Gulmann

Edward La Pergola Jann

Skouris Macken

Colneric von Bahr Cunha Rodrigues

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 22 oktober 2002.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias