DOMSTOLENS DOM

den 22 oktober 2002 *

I mål C-94/00,

angående en begäran enligt artikel 234 EG, från Cour de cassation (Frankrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Roquette Frères SA

och

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

i närvaro av:

Europeiska gemenskapernas kommission,

angående tolkningen av artikel 14 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86 (EGT 13, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1 s. 8), och av domen av den 21 september 1989 i de förenade målen 46/87 och 227/88, Hoechst mot kommissionen, REG 1989, s. 2859; svensk specialutgåva, volym 10, s. 133),

* Rättegångsspråk: franska.

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena J.-P. Puissochet, M. Wathelet och R. Schintgen samt domarna C. Gulmann, D.A.O. Edward, A. La Pergola (referent), P. Jann, V. Skouris, F. Macken, N. Colneric, S. von Bahr och J.N. Cunha Rodrigues,

generaladvokat: J. Mischo,
justitiesekreterare: byrådirektören L. Hewlett,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Roquette Frères SA, genom O. Prost och A. Choffel, avocats,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom G. Marenco och F. Siredey-Garnier, båda i egenskap av ombud,

— Frankrikes regering, genom K. Rispal-Bellanger och M.F. Million, båda i egenskap av ombud,

— Tysklands regering, genom W.-D. Plessing och B. Muttelsee-Schön, båda i egenskap av ombud,

— Greklands regering, genom A. Samoni-Rantou och M.G. Karipsiadis, båda i egenskap av ombud

— Italiens regering, genom advokaten U. Leanza, i egenskap av ombud, biträdd av F. Quadri, avvocato dello Stato,

— Förenade kungarikets regering, genom advokaten J.E. Collins, i egenskap av ombud, biträdd av J. Turner, barrister,

— Norges regering, genom advokaten H. Seland, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid förhandlingen den 10 juli 2001 av: Roquette Frères SA, företrätt av O. Prost och A. Choffel, kommissionen, företrädd av G. Marenco och F. Siredey-Garnier, Frankrikes regering, företrädd av R. Abraham, i egenskap av ombud, Greklands regering, företrädd av A. Samoni-Rantou och G. Karipsiadis, Italiens regering, företrädd av M. Greco, i egenskap av ombud, och Förenade kungarikets regering, företrädd av J.E. Collins och J. Turner,

och efter att den 20 september 2001 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Cour de cassation har, genom dom av den 7 mars 2000 som inkom till domstolen den 13 mars samma år, med stöd av artikel 234 EG ställt två frågor till domstolen om tolkningen av artikel 14 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86 (EGT 13, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8), och av domen av den 21 september 1989 i de förenade målen 46/87 och 227/88, Hoechst mot kommissionen, REG 1989, s. 2859; svensk specialutgåva, volym 10, s. 133).

2 Dessa frågor har uppkommit i samband med prövningen av ett överklagande, ingett av Roquette Frères SA (nedan kallat Roquette Frères), av ett beslut meddelat av ordföranden i Tribunal de grande instance de Lille (Frankrike) om att tillåta genomförande av besök och beslag i detta företags lokaler i syfte att samla in bevis för att det eventuellt har deltagit i avtal och/eller samordnade förfaranden som kan utgöra ett åsidosättande av artikel 85 i EG-fördraget (nu artikel 81 EG).

Tillämpliga bestämmelser

Förordning nr 17

3 Kommissionen har i artikel 14 i förordning nr 17 getts befogenheter för att undersöka eventuella överträdelser av de konkurrensregler som är tillämpliga på företag. Denna bestämmelse har följande lydelse:

"1. ...

... de av kommissionen bemyndigade tjänstemännen [skall] ha befogenhet

a) att granska räkenskaperna och andra affärshandlingar,

b) att göra kopior av eller utdrag ur räkenskaper och affärshandlingar,

c) att begära muntliga förklaringar på ort och ställe,

d) att gå in i vilka lokaler, på vilken mark och i vilka fordon som helst som används av företagen.

..."

3. Företag och företagssammanslutningar är skyldiga att underkasta sig de undersökningar som kommissionen har beslutat om. I beslutet skall anges föremålet för och syftet med undersökningen, fastställas när den skall börja och anges de påföljder som avses i artiklarna 15.1 c och 16.1 d samt upplysas om rätten att få beslutet prövat av domstolen.

...

6. Om ett företag motsätter sig en undersökning som har beslutats med stöd av denna artikel, skall den berörda medlemsstaten lämna de av kommissionen bemyndigade tjänstemännen den hjälp som behövs för att de skall kunna utföra sitt undersökningsuppdrag. För detta ändamål skall medlemsstaterna, före den 1 oktober 1962 och efter samråd med kommissionen, vidta nödvändiga åtgärder."

Den nationella rätten

4 I Frankrike regleras undersökningsförfaranden på konkurrensområdet i ordonnance n° 86-1243, du 1er décembre 1986, relative à la liberté des prix et de la concurrence (förordning nr 86-1243 av den 1 december 1986 om fri prissättning och konkurrens) (JORF av den 9 december 1986, s. 14773, nedan kallad konkurrensförordningen).

5 I artikel 48 i konkurrensförordningen föreskrivs följande:

"Utredarna får endast genomföra besök i lokaler och beslagta handlingar inom ramen för undersökningar begärda av ekonomiministern eller Conseil de la

concurrence, samt efter domstolstillstånd utfärdat genom beslut av ordföranden i Tribunal de grande instance...

Rätten skall pröva huruvida det finns skäl att bifalla en ansökan om tillstånd. Ansökan skall innehålla alla upplysningar som kan motivera besöket.

... Rätten skall utse en eller flera polismän, vilka skall bistå vid dessa besök och löpande informera rätten om hur de fortskrider.

..."

6 Cour de cassation har, för att klargöra räckvidden av denna bestämmelse, angett att Conseil constitutionnel (Frankrike), genom beslut av den 29 december 1983, fastställde att undersökningar på privata platser endast kan genomföras med beaktande av artikel 66 i konstitutionen. Av den bestämmelsen framgår att de rättsliga myndigheterna skall säkerställa individens frihet och, i synnerhet, skyddet för hemmet. Conseil constitutionnel ansåg att det härav följer att det i de tillämpliga bestämmelserna uttryckligen måste föreskrivas att det ankommer på den behöriga domstolen att göra en konkret prövning av huruvida det finns skäl att bifalla ansökan.

7 Det framgår av artikel 56a i konkurrensförordningen att bestämmelserna i artikel 48 i denna förordning är tillämpliga när kommissionen har ansökt om hjälp med stöd av artikel 14.6 i förordning nr 17.

De faktiska och processuella förhållandena i målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

8 Roquette Frères bedriver försäljningsverksamhet av natriumglukonat och glukonsyrans deltalakton.

9 Kommissionen antog den 10 september 1998, med stöd av artikel 14.3 i förordning nr 17, ett beslut genom vilket den ålade Roquette Frères att genomgå en undersökning (nedan kallat undersökningsbeslutet av den 10 september 1998).

10 Artikel 1 i detta beslut har följande lydelse:

"Företaget Roquette Frères SA är skyldigt att genomgå en undersökning för att fastställa huruvida det, på områdena för natriumglukonat och glukonsyrans deltalakton, eventuellt har deltagit i avtal och/eller samordnade förfaranden som kan utgöra en överträdelse av artikel 85 i EG-fördraget. Undersökningen får äga rum i företagets samtliga anläggningar.

Företaget skall se till att de tjänstemän som bemyndigats av kommissionen för att genomföra undersökningen, och de tjänstemän från medlemsstaten som biträder dem, bereds tillträde till samtliga lokaler, markområden och transportmedel under normal kontorstid. Företaget skall för kontroll uppvisa böcker och andra affärshandlingar på begäran av nämnda tjänstemän. Företaget skall låta dem kontrollera böcker och andra affärshandlingar på platsen och ta kopior av eller göra utdrag ur dessa. Dessutom skall företaget omedelbart lämna de muntliga förklaringar som tjänstemännen begär i samband med föremålet för undersökningen."

11 I skälen till undersökningsbeslutet av den 10 september 1998 anges följande:

"Företaget som detta beslut riktar sig till är verksamt inom området för natriumglukonat. Natriumglukonat används bland annat som industrirengöringsprodukt, vid ytbehandling av metaller, vid framställning av textilkemikalier samt som retarderingsmedel i betongindustrin.

Kommissionen har uppgifter om att de ansvariga för företaget i fråga har hållit regelbundna sammanträden med konkurrenter, under vilka marknadsandelar för natriumglukonat har fördelats och minimipriser har avtalats gentemot användare i de olika marknadsregionerna. Försäljningsvolymerna — såväl de totala som för de olika regionerna — har också fastställts. Varje sammanträde har resulterat i en utvärdering av hur avtalen har efterlevts. Det förefaller som om varje företag som hade överskridit sina försäljningsvolymer skulle försöka minska sin försäljning under kommande period.

Företaget som detta beslut riktar sig till framställer även glukonsyrans deltalakton. Glukonsyrans deltalakton används vid tillverkning av ost, köttprodukter och tofu.

Kommissionen har uppgifter om att dessa kontakter med konkurrenter även omfattade glukonsyrans deltalakton. Det rörde sig i synnerhet om bi- eller multilaterala samtal, som ofta ägde rum vid sidan av sammanträdena rörande natriumglukonat (före eller efter sammanträdena eller i pauserna). Deltagarna utbytte vid dessa tillfällen information om marknaden, om marknadspriser samt

om efterfrågeläget. De diskuterade även produktionskapacitet och försäljningsvolymer. Kontakterna var inriktade på priskontroll, och det förefaller som om de var ämnade att få till stånd en samordning av deltagarnas agerande på marknaden.

De ovannämnda avtalen och/eller samordnade förfarandena — om det styrktes att de har förekommit — skulle kunna utgöra en allvarlig överträdelse av artikel 85 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen. Själva karaktären av sådana avtal och/eller samordnade förfaranden ger anledning att anse att de tillämpas under hemliga former och att en undersökning i detta avseende är den lämpligaste metoden för att samla in bevismaterial om att dessa existerar.

För att kommissionen skall kunna få kännedom om samtliga faktiska omständigheter rörande de eventuella avtalen och/eller samordnade förfarandena och om det sammanhang i vilket de ingår, är det således nödvändigt att genomföra en undersökning enligt artikel 14 i förordning nr 17.

Företaget som detta beslut riktar sig till kan ha upplysningar som kommissionen behöver för att fortsätta sin utredning i det ovan beskrivna ärendet.

För att undersökningen skall kunna genomföras på ett effektivt sätt, är det nödvändigt att företaget inte informeras om denna i förväg.

Det är således nödvändigt att genom beslut tvinga företaget att genomgå en undersökning enligt artikel 14.3 i förordning nr 17."

12 Kommissionen begärde att den franska regeringen skulle vidta nödvändiga åtgärder för att säkerställa hjälp av nationella myndigheter (enligt artikel 14.6 i förordning nr 17) för det fall Roquette Frères skulle motsätta sig den planerade undersökningen.

13 Till följd av denna begäran ingav de behöriga myndigheterna den 14 september 1998 en ansökan till ordföranden i Tribunal de grande instance de Lille om tillstånd att hos Roquette Frères genomföra besök och beslag i enlighet med artiklarna 48 och 56a i konkurrensförordningen. Till denna ansökan bifogades bland annat en kopia av undersökningsbeslutet av den 10 september 1998 och en kopia av domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen.

14 Ordföranden i Tribunal de grande instance de Lille biföll ansökan genom beslut samma dag (nedan kallat tillståndsbeslutet).

15 Tillståndsbeslutet delgavs den 16 september 1998. Undersökningarna genomfördes den 16 och den 17 september 1998. Roquette Frères samarbetade i undersökningarna, men reserverade sig mot att det togs kopior av vissa handlingar.

16 Roquette Frères överklagade tillståndsbeslutet och gjorde gällande att ordföranden i Tribunal de grande instance de Lille inte kunde besluta om husrannsakan utan att först ha förvissat sig om — mot bakgrund av de handlingar som

myndigheterna var skyldiga att ge in till rätten — att det verkligen fanns sannolika skäl att misstänka att det förelåg konkurrensbegränsande förfaranden, som motiverade att det gavs tillstånd att använda tvångsåtgärder.

17 Cour de cassation har i beslutet om hänskjutande konstaterat att det vid förfarandet inför ordföranden i Tribunal de grande instance de Lille inte gavs in några uppgifter eller indicier som gav skäl att anta att de misstänkta konkurrensbegränsande förfarandena förelåg. Det var därför omöjligt för ordföranden att konkret pröva huruvida det fanns skäl att bifalla den ingivna ansökan. Cour de cassation har även påpekat att det i undersökningsbeslutet av den 10 september 1998 endast angavs att kommissionen hade uppgifter om att Roquette Frères ägnade sig åt konkurrensbegränsande förfaranden. Kommissionen beskrev dessa förfaranden i beslutet, men underlät att vid genomgången av dem ens kortfattat hänvisa till de uppgifter som den påstod sig förfoga över och som den grundade sin bedömning på.

18 Cour de cassation har redogjort för vad som kännetecknar den prövning som den behöriga franska domstolen skall fullgöra enligt artikel 48 i konkurrensförordningen och beslutet från Conseil constitutionnel av den 29 december 1983 (nämnt ovan i punkt 6 i denna dom) och har härvid erinrat om att det följer av domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen att kommissionen är skyldig att följa de processrättsliga skyddsregler som föreskrivs i nationell rätt när den utövar sina undersökningsbefogenheter.

19 Cour de cassation har dessutom hänvisat till punkterna 17 och 18 i domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, av vilka framgår att det inte finns någon allmän gemenskapsrättslig princip om att företag har en rätt till skydd för hemmet, och att det inte heller i rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (nedan kallad Europadomstolen) har härletts en sådan princip ur artikel 8 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad EKMR).

20 Härvid har Cour de cassation emellertid påpekat att Europadomstolen, i domen av den 16 december 1992 i målet Niemietz mot Tyskland (serie A nr 251-B), meddelad efter domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, fastställde att artikel 8 EKMR kan tillämpas på viss näringsverksamhet eller på vissa näringslokaler. Cour de cassation har även hänvisat till artikel 6.2 EU, där det föreskrivs att Europeiska unionen skall respektera de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i EKMR och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, som allmänna principer för gemenskapsrätten samt till artikel 46 d EU, där det föreskrivs att artikel 6.2 omfattas av EG-domstolens behörighet.

21 Det är under dessa omständigheter som Cour de cassation har förklarat målet vilande och ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Skall domstolens dom av den 21 september 1989 i målet Hoechst, med hänsyn till de grundläggande rättigheter som erkänns i gemenskapens rättsordning och till artikel 8 i Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna, tolkas på så sätt att en nationell domstol, som enligt den nationella rätten är behörig att i konkurrensärenden besluta att tjänstemän i förvaltningen får genomföra besök och beslag i företags lokaler, inte får avslå en ansökan om sådant tillstånd, när den anser att de uppgifter eller indicier som påstås ge anledning att anta att de företag som avses i kommissionens beslut om undersökning agerar konkurrensbegränsande är otillräckliga för att bevilja sådant tillstånd, eller när domstolen — som i förevarande fall — inte har tillställts några uppgifter eller indicier överhuvudtaget?

2) För det fall EG-domstolen inte skulle anse att kommissionen är skyldig att tillställa den nationella domstolen de indicier eller uppgifter som den förfogar över och som ger anledning att anta att det föreligger konkurrensbegränsande förfaranden, är denna domstol då, med hänsyn till ovannämnda

grundläggande rättigheter, ändå behörig att avslå en ansökan om besök och beslag, när den — som i förevarande fall — anser att kommissionens beslut inte är tillräckligt motiverat och inte möjliggör en konkret prövning av huruvida det finns skäl att bifalla den ingivna ansökan, vilket innebär att det blir omöjligt för den att utöva den kontroll som krävs enligt den nationella konstitutionella rätten?"

Betydelsen av de allmänna gemenskapsrättsliga principerna

22 Som framgår av beslutet om hänskjutande har Cour de cassation ställt dessa frågor för att få klarhet i vilket inflytande utvecklingen på området för skydd för grundläggande rättigheter efter domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen eventuellt skulle kunna ha på de principer som domstolen fastställde i den domen och därmed på svaret på de ställda tolkningsfrågorna.

23 Domstolen erinrar härvid inledningsvis om att det följer av fast rättspraxis att de grundläggande rättigheterna utgör en integrerad del av de allmänna rättsprinciper som domstolen skall säkerställa efterlevnaden av, och att den därvid utgår från medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner samt från den vägledning som ges i de folkrättsliga dokument angående skydd för de mänskliga rättigheterna som medlemsstaterna varit med om att utarbeta eller har tillträtt. I detta avseende är EKMR av särskild betydelse (se särskilt domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, punkt 13, och dom av den 6 mars 2001 i mål C-274/99 P, Connolly mot kommissionen, REG 2001, s. I-1611, punkt 37).

24 Domstolen har även påpekat att de principer som följer av denna rättspraxis stadfästes i ingressen till Europeiska enhetsakten och därefter i artikel F.2 i fördraget om Europeiska unionen (dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman, REG 1995, s. I-4921, punkt 79). De återges numera i artikel 6.2 EU (domen i det ovannämnda målet Connolly mot kommissionen, punkt 38).

25 Därutöver följer det även av domstolens fasta rättspraxis att domstolen, när det i ett mål om begäran om förhandsavgörande är fråga om nationella bestämmelser som omfattas av gemenskapsrättens tillämpningsområde, skall tillhandahålla alla sådana tolkningsdata som är nödvändiga för den nationella domstolens bedömning av huruvida dessa bestämmelser är förenliga med de grundläggande rättigheter — särskilt de som följer av EKMR — som domstolen skall säkerställa efterlevnaden av (se särskilt dom av den 18 juni 1991 i mål C-260/89, ERT, REG 1991, s. I-2925, punkt 42, svensk specialutgåva, volym 11, s. 209, och av den 4 oktober 1991 i mål C-159/90, Society for the Protection of Unborn Children Ireland, REG 1991, s. I-4685, punkt 31, svensk specialutgåva, tillägg, s. 19).

26 Tolkningsfrågorna har ställts för att få klarhet i vilket utrymme en domstol i en medlemsstat har när den prövar en ansökan om hjälp, som ingetts av kommissionen med stöd av artikel 14.6 i förordning nr 17. Härav följer att EG-domstolen är behörig att ge den nationella domstolen alla sådana tolkningsdata som är nödvändiga för dess bedömning av huruvida de nationella bestämmelser som är tillämpliga vid nämnda prövning är förenliga med gemenskapsrätten, i förekommande fall inbegripet rättigheterna i EKMR, vilka utgör allmänna rättsprinciper som EG-domstolen skall säkerställa efterlevnaden av.

27 Det skall härvid erinras om att domstolen i punkt 19 i domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen fastställde att kravet på ett skydd mot godtyckliga eller oproportionerliga ingripanden från det allmänna i en fysisk eller juridisk persons privata verksamhetssfär utgör en allmän gemenskapsrättslig princip.

28 Domstolen preciserade även att de behöriga myndigheterna i medlemsstaterna är skyldiga att respektera denna allmänna princip när de prövar en ansökan om hjälp, som ingetts av kommissionen med stöd av artikel 14.6 i förordning nr 17 (se domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, punkterna 19 och 33).

29 För att fastställa vilken räckvidd denna princip har när det gäller skyddet för bolagens näringslokaler bör Europadomstolens rättspraxis efter domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen beaktas. Av denna rättspraxis framgår för det första att skyddet för hemmet, som behandlas i artikel 8 EKMR, under vissa omständigheter kan utsträckas till att omfatta dessa lokaler (se bland annat domen av den 16 april 2002 i målet Colas Est m.fl. mot Frankrike, ansökan nr 37971/97, ännu ej publicerad i *Reports of judgements and decisions*, 41 §). För det andra framgår det av denna rättspraxis att den rätt att ingripa som är tillåten enligt artikel 8.2 EKMR "mycket väl skulle kunna vara mer långtgående när det gäller näringsverksamhet eller näringslokaler än i andra fall" (domen i det ovannämnda målet Niemietz mot Tyskland, 31 §).

Skyldigheten till lojalt samarbete

30 Domstolen anser att det måste tas hänsyn till de krav som följer av den skyldighet till lojalt samarbete som föreskrivs i artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG), detta för att användbara svar på den hänskjutande domstolens frågor skall kunna ges.

31 Det framgår av domstolens rättspraxis att en skyldighet till lojalt samarbete föreligger för såväl medlemsstaternas rättsliga myndigheter, när de handlar inom ramen för sin behörighet (se särskilt dom av den 10 april 1984 i mål 14/83, Von Colson och Kamann, REG 1984, s. 1891, punkt 26, svensk specialutgåva, volym 7, s. 577, och av den 8 oktober 1987 i mål 80/86, Kolpinghuis Nijmegen, REG 1987, s. 3969, punkt 12, svensk specialutgåva, volym 9, s. 213), som gemenskapens institutioner. Dessa har en ömsesidig skyldighet till lojalt samarbete med medlemsstaterna (se bland annat dom av den 10 februari 1983 i mål 230/81, Luxemburg mot parlamentet, REG 1983, s. 255, punkt 38, svensk specialutgåva, volym 7, s. 17, och beslut av den 13 juli 1990 i mål C-2/88 IMM, Zwartveld m.fl., REG 1990, s. I-3365, punkt 17, svensk specialutgåva, volym 10, s. 489).

32 Det skall härvid påpekas att ett sådant samarbete är särskilt viktigt när — som i förevarande fall — gemenskapens myndigheter och de nationella myndigheterna skall medverka till att uppfylla fördragets mål genom att samordna sina respektive kompetensområden.

Tolkningsfrågorna

33 Den hänskjutande domstolen har ställt de två tolkningsfrågorna — som skall prövas tillsammans — för att få klarhet i huruvida gemenskapsrätten skall tolkas på så sätt att en nationell domstol, som enligt nationell rätt är behörig att bevilja tillstånd till besök och beslag i lokaler tillhörande företag misstänkta för överträdelser av konkurrensreglerna, och som skall pröva en ansökan om hjälp, som ingetts av kommissionen med stöd av artikel 14.6 i förordning nr 17, har rätt att

— avslå en ansökan om tillstånd till besök på grund av att de uppgifter eller indicier som finns i kommissionens handlingar i ärendet och som ligger till grund för kommissionens misstankar inte har getts in, eller på grund av att dessa uppgifter och indicier inte räcker för att motivera den åtgärd som avses i ansökan, eller,

— om den nationella domstolen saknar möjlighet att begära in dessa uppgifter och indicier, avslå ansökan om tillstånd på grund av att uppgifterna i motiveringen till kommissionens beslut om undersökning inte räcker för att domstolen skall kunna göra en konkret prövning av huruvida det finns skäl att ge tillstånd till de åtgärder som avses i ansökan, vilken prövning den emellertid enligt nationella bestämmelser är skyldig att göra.

34 För att besvara dessa frågor skall det inledningsvis erinras om att det framgår av artikel 14.6 i förordning nr 17 att det är varje medlemsstats sak att bestämma under vilka villkor kommissionens tjänstemän skall erhålla hjälp av de nationella myndigheterna. Härav följer bland annat att kommissionen är skyldig att följa

den nationella rättens processuella skyddsregler när den avser att genomföra en undersökning utan de berörda företagens medverkan med hjälp av de nationella myndigheterna (domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, punkterna 33 och 34).

35 Det följer emellertid av domstolens rättspraxis att medlemsstaterna, när de utövar denna behörighet, är ålagda ett dubbelt krav, som följer av gemenskapsrätten. De skall säkerställa att kommissionens undersökning blir effektiv och samtidigt respektera en rad allmänna gemenskapsrättsliga principer (domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, punkt 33).

36 Det var just för att säkerställa efterlevnaden av den allmänna princip som det erinras om i punkt 27 i förevarande dom som domstolen fastställde att det ankommer på den behöriga nationella myndigheten att pröva om de planerade tvångsåtgärderna är godtyckliga eller alltför långtgående i förhållande till föremålet för undersökningen (domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, punkt 35).

37 Domstolen angav även att kommissionen, för sin del, skall se till att den nationella myndigheten har alla uppgifter som den behöver för att göra denna prövning och att den nationella rättens bestämmelser följs när tvångsåtgärder vidtas (domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, punkterna 34 och 35).

38 I förevarande fall har tolkningsfrågorna ställts för att få klarhet i vilket utrymme som kan anses tillkomma en nationell domstol, som enligt den nationella rätten är behörig att bevilja tillstånd till besök i lokaler tillhörande företag misstänkta för överträdelser av konkurrensreglerna, när den skall pröva en ansökan om

hjälp, som ingetts av kommissionen med stöd av artikel 14.6 i förordning nr 17 samt vilka slags uppgifter som kommissionen skall ge in till den nationella domstolen för att denna skall kunna göra en sådan prövning.

Föremålet för den behöriga nationella domstolens prövning

39 Det skall inledningsvis erinras om att det följer av domstolens rättspraxis att den behöriga nationella myndigheten inte får ersätta kommissionens bedömning av huruvida undersökningen är nödvändig med sin egen bedömning. Det är endast gemenskapsdomstolarna som kan pröva huruvida kommissionens bedömning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna är lagenlig (domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, punkt 35).

40 Den behöriga nationella domstolens prövning, som endast skall omfatta de tvångsåtgärder som avses i ansökan, får inte gå utöver den prövning som krävs enligt gemenskapsrätten och vars syfte är att fastställa att tvångsåtgärderna inte är godtyckliga och att de står i proportion till föremålet för undersökningen. Det är endast detta som den nationella domstolen är behörig att undersöka i samband med prövningen av huruvida det finns skäl att bevilja de tvångsåtgärder som begärs efter det att kommissionen har ingett en ansökan om hjälp med stöd av artikel 14.6 i förordning nr 17.

Omfattningen av den behöriga nationella domstolens prövning

41 För att fastställa omfattningen av den prövning som krävs enligt gemenskapsrätten och som det ankommer på den behöriga nationella domstolen att göra, skall det inledningsvis erinras om det sammanhang vari de tvångsåtgärder som prövningen avser ingår.

42 Det skall för det första erinras om att kommissionens befogenheter enligt artikel 14.1 i förordning nr 17 syftar till att den skall kunna fullgöra sin uppgift, som är att övervaka att konkurrensreglerna följs inom den gemensamma marknaden. Syftet med dessa regler är att hindra att konkurrensen snedvrids till nackdel för allmänintresset, de enskilda företagen och konsumenterna (domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, punkt 25), och de bidrar därmed till att trygga det ekonomiska välståndet i gemenskapen.

43 För det andra skall det påpekas att det finns en rad skyddsregler som följer av gemenskapsrätten.

44 Det kan först konstateras att de tvångsåtgärder som kan begäras hos de nationella myndigheterna inom ramen för genomförandet av artikel 14.6 i förordning nr 17 endast har till syfte att möjliggöra för kommissionens tjänstemän att utöva institutionens undersökningsbefogenheter. Dessa befogenheter, som uppräknas i artikel 14.1 i förordningen, är emellertid i sig väl avgränsade.

45 Således är bland annat handlingar som inte är affärshandlingar, det vill säga som inte rör företagets verksamhet på marknaden, uteslutna från kommissionens undersökningsområde (se dom av den 18 maj 1982 i mål 155/79, AM & S Europe mot kommissionen, REG 1982, s. 1575, punkt 16; svensk specialutgåva, volym 6, s. 405).

46 Det kan vidare konstateras att det finns en rad gemenskapsrättsliga skyddsregler — vilka inte påverkar de skyddsregler som följer av nationella bestämmelser om vidtagande av tvångsåtgärder — till förmån för företag som är föremål för undersökning. Häribland kan nämnas rätten till juridiskt biträde och

rätten till sekretess för skriftväxlingen mellan advokat och klient (se domarna i de ovannämnda målen AM & S Europe mot kommissionen, punkterna 18—27, och Hoechst mot kommissionen, punkt 16, och dom av den 17 oktober 1989 i mål 85/87, Dow Benelux mot kommissionen, REG 1989, s. 3137, punkt 27).

47 Slutligen är kommissionen, enligt artikel 14.3 i förordning nr 17, skyldig att motivera beslutet om undersökning genom att ange föremålet för och syftet med undersökningen. Såsom domstolen har fastställt utgör detta ett grundläggande krav, inte bara för att det skall visas att det ingripande som skall genomföras i de berörda företagens lokaler är motiverat, utan också för att göra det möjligt för dessa företag att bedöma i vilken utsträckning de är skyldiga att samarbeta, samtidigt som deras rätt till försvar tillvaratas (domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, punkt 29).

48 Det ankommer även på kommissionen att i nämnda beslut på ett så exakt sätt som möjligt ange vad som eftersöks och vad undersökningen skall omfatta (dom av den 26 juni 1980 i mål 136/79, National Panasonic mot kommissionen, REG 1980, s. 2033, punkterna 26 och 27; svensk specialutgåva, volym 5, s. 253). Såsom domstolen har fastställt är detta krav ägnat att tillvarata de berörda företagens rätt till försvar, eftersom denna rätt allvarligt skulle kränkas om kommissionen kunde åberopa bevis — insamlade under en undersökning — mot företagen, som inte har något samband med undersökningens föremål och syfte (domen i det ovannämnda målet Dow Benelux mot kommissionen, punkt 18).

49 För det tredje skall det erinras om att ett företag, som kommissionen har beslutat skall undersökas, kan väcka talan mot detta beslut vid gemenskapsdomstolarna, i enlighet med bestämmelserna i artikel 173 fjärde stycket i EG-fördraget (nu artikel 230 fjärde stycket EG i ändrad lydelse). För det fall gemenskapsdomstolarna ogiltigförklarar detta beslut, är kommissionen förhindrad att i samband med ett förfarande om överträdelse av konkurrensreglerna använda handlingar eller bevismaterial som den inhämtat inom ramen för denna undersökning, eftersom kommissionen annars riskerar att gemenskapsdomstolarna ogiltigför-

klarar beslutet om överträdelse i den mån det grundar sig på sådan bevisning (se beslut av den 26 mars 1987 i mål 46/87 R, Hoechst mot kommissionen, REG 1987, s. 1549, punkt 34, svensk specialutgåva, volym 10, s. 133, och av den 28 oktober 1987 i mål 85/87 R, Dow Chemical Nederland mot kommissionen, REG 1987, s. 4367, punkt 17).

50 Domstolen konstaterar att gemenskapsdomstolarnas prövning och de regler som gäller för kommissionen när den utövar sina undersökningsbefogenheter — regler som framgår bland annat av redogörelsen i punkterna 43—48 i förevarande dom — bidrar till att företagen skyddas mot åtgärder som är godtyckliga och till att dessa åtgärder håller sig inom gränserna för vad som är nödvändigt för att tillvarata de legitima intressen som uppräknas i punkt 42 i förevarande dom.

51 För det fjärde skall det, som framgår av punkterna 35 och 39 i förevarande dom, erinras om att den behöriga nationella myndigheten är skyldig dels att säkerställa att kommissionens undersökning blir effektiv, dels att inte ersätta kommissionens bedömning av huruvida undersökningen är nödvändig med sin egen bedömning, eftersom det endast är gemenskapsdomstolarna som kan pröva kommissionens bedömning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna.

52 I dessa olika avseenden skall det preciseras att en nationell domstol som är behörig att bevilja tillstånd till tvångsåtgärder visserligen måste beakta det särskilda sammanhang i vilket dessa åtgärder har begärts och de överväganden som nämns i punkterna 42—51 i förevarande dom. Dessa krav innebär emellertid varken att den domstolen är förhindrad — eller kan underlåta — att fullgöra sin skyldighet att i varje enskilt fall konkret fastställa att den planerade tvångsåtgärden inte är godtycklig eller oproportionerlig i förhållande till föremålet för undersökningen (se analogt Europadomstolens dom av den 25 februari 1993 i målet Funcke mot Frankrike, serie A, nr 256-A, 55 §, och av den 16 december 1997 i målet Camenzind mot Schweiz, *Recueil des arrêts et décisions* 1997-VIII, 45 §, samt domen i det ovannämnda målet Colas Est m.fl. mot Frankrike, 47 §).

53 Det skall mot bakgrund av dessa överväganden fastställas vad som närmare krävs vid en sådan prövning samt vilka slags uppgifter den nationella domstolen måste ha tillgång till. Härvid skall det göras en åtskillnad mellan prövningen av att de planerade tvångsåtgärderna inte är godtyckliga och prövningen av att de står i proportion till föremålet för undersökningen.

Prövningen av att tvångsåtgärderna inte är godtyckliga och de uppgifter som kan begäras in från kommissionen för denna prövning

54 Domstolen anser för det första att det vid prövningen av att en tvångsåtgärd, som skall göra det möjligt att genomföra en undersökning som beslutats av kommissionen, inte är godtycklig huvudsakligen krävs att den behöriga nationella domstolen fastställer att det finns tillräckligt starka indicier som ger anledning att misstänka att det berörda företaget har överträtt konkurrensreglerna.

55 En sådan prövning skiljer sig inte avsevärt från den prövning som gemenskapsdomstolarna skulle kunna komma att göra för att fastställa att själva undersökningsbeslutet inte är godtyckligt, det vill säga att beslutet inte antogs utan att det fanns någon faktisk omständighet som kunde motivera undersökningen (dom av den 17 oktober 1989 i de förenade målen 97/87—99/87, Dow Chemical Ibérica m.fl. mot kommissionen, REG 1989, s. 3165, punkt 52; svensk specialutgåva, volym 10, s. 165). Härvid skall det nämligen erinras om att de undersökningar som kommissionen genomför syftar till att samla in de handlingar som är nödvändiga för att fastställa huruvida en viss faktisk och rättslig situation, som kommissionen redan har upplysningar om, verkligen föreligger och i sådant fall i vilken omfattning (domen i det ovannämnda målet National Panasonic mot kommissionen, punkterna 13 och 21).

56 Även om gemenskapsdomstolarna och den behöriga nationella myndigheten gör liknande slags prövningar, skall det emellertid inte förbises att dessa prövningar har olika föremål.

57 Kommissionens undersökningsbefogenheter enligt artikel 14.1 i förordning nr 17 är begränsade till att ge kommissionens tjänstemän tillstånd att skaffa sig tillträde till de lokaler de anger, att få ta del av de handlingar som de begär och att få tillgång till innehållet i alla inventarier som de pekar ut (domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, punkt 31).

58 De tvångsåtgärder som omfattas av de nationella myndigheternas behörighet innefattar däremot rätten att med tvångsmedel skaffa sig tillträde till lokaler eller inventarier eller att tvinga företagets personal att ge dem sådant tillträde och att genomföra efterforskningar utan företagsledningens medgivande (domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, punkt 31).

59 Med hänsyn till det ingrepp i den privata sfären som sådana tvångsåtgärder innebär krävs det att den behöriga nationella myndigheten har möjlighet att på ett självständigt sätt fastställa att de inte är godtyckliga.

60 En sådan prövning får i synnerhet inte underlåtas av den anledningen att den behöriga nationella myndigheten — genom att fastställa att det finns tillräckligt starka indicier som ger anledning att misstänka att det har skett en överträdelse av konkurrensreglerna — skulle riskera att ersätta kommissionens bedömning av huruvida undersökningen är nödvändig med sin egen bedömning och att ifrågasätta kommissionens bedömning av de faktiska och de rättsliga omständigheterna, i den mening som avses i punkt 35 i domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen.

61 För att den behöriga nationella domstolen skall kunna fastställa att de begärda tvångsåtgärderna inte är godtyckliga, är kommissionen följaktligen skyldig att lämna denna domstol sådana utförliga förklaringar att det framgår att kommissionen i ärendet förfogar över uppgifter och indicier som ger anledning att misstänka att det berörda företaget har överträtt konkurrensreglerna.

62 Däremot får den behöriga nationella domstolen inte begära att få in uppgifter och indicier som finns i kommissionens handlingar i ärendet och som ligger till grund för kommissionens misstankar.

63 Härvid skall det nämligen tas hänsyn till medlemsstaternas skyldighet att säkerställa att kommissionens undersökning blir effektiv, vilken det erinrats om i punkt 35 i förevarande dom.

64 Såsom kommissionen samt den tyska regeringen och Förenade kungarikets regering med rätta har gjort gällande, är det för det första av yttersta vikt att kommissionen kan garantera anonymitet för vissa av sina uppgiftslämnare om förbjudna konkurrensbegränsande förfaranden skall kunna förebyggas och bekämpas på ett effektivt sätt.

65 Härvid skall det emellertid konstateras att om kommissionen var skyldig att till de olika nationella myndigheter som ansvarar för konkurrensfrågor överlämna konkreta uppgifter och indicier som röjer uppgiftslämnarnas identitet, eller som gör det möjligt att sluta sig till denna identitet, skulle uppgiftslämnarna löpa en ökad risk att få sin identitet röjd för tredje man, i synnerhet till följd av särskilda processuella krav i en medlemsstats rättsordning.

66 För det andra skall det även tas hänsyn till att det förhållandet att olika konkreta uppgifter och indicier i kommissionens ärende faktiskt överlämnas till de behöriga nationella myndigheterna skulle kunna medföra andra risker för gemenskapsåtgärdernas effektivitet, särskilt när parallella undersökningar skall genomföras samtidigt i flera medlemsstater. Det skall nämligen tas hänsyn till de risker och dröjsmål som kan uppstå vid ett sådant överlämnande samt till

skillnaderna i de processuella regler som skulle kunna behöva följas i samband därmed enligt rättssystemen i de berörda medlemsstaterna. Det måste också tas hänsyn till den tid som de nationella myndigheterna eventuellt behöver för att undersöka handlingar som kan vara komplicerade och omfångsrika.

67 Enligt den behörighetsfördelning som föreskrivs i artikel 234 EG ankommer det i princip på den behöriga nationella domstolen att bedöma huruvida de förklaringar som avses i punkt 61 i förevarande dom faktiskt har lämnats i det enskilda fallet och att på grundval härav göra den prövning som åligger den enligt gemenskapsrätten. Det skall härvid tilläggas att den nationella domstolen, när den skall pröva en ansökan om hjälp, som ingetts av kommissionen med stöd av artikel 14.6 i förordning nr 17, måste vara särskilt uppmärksam på denna behörighetsfördelning, eftersom en begäran om förhandsavgörande kan medföra att den nationella domstolens beslut fördröjs och att ansökan om hjälp blir offentlig, varvid det uppstår en risk för att kommissionens undersökning hindras och att varje undersökning som kan komma att genomföras senare blir meningslös. Detta gäller dock inte om begäran om förhandsavgörande — som i målet vid den nationella domstolen — inges efter det att undersökningen har genomförts.

68 Mot bakgrund av det nyss anförda skall det erinras om att domstolen, i mål om förhandsavgörande, är behörig att tillhandahålla alla sådana uppgifter om gemenskapsrättens tolkning som kan göra det möjligt för den nationella domstolen att avgöra målet.

69 När det gäller målet vid den nationella domstolen skall det påpekas att det framgår av skälen till undersökningsbeslutet av den 10 september 1998, såsom de redovisats i punkt 11 i förevarande dom, att kommissionen redogjorde för sina mycket väl preciserade misstankar mot Roquette Frères och de andra deltagarna i den misstänkta konkurrensbegränsande samverkan, genom att hänvisa till detaljerade upplysningar om att det hade hållits regelbundna hemliga sammanträden och upplysningar om vad som hade avhandlats och överenskommits vid dessa sammanträden.

70 Kommissionen angav inte vilken slags uppgifter som låg till grund för dess misstankar (som till exempel ett klagomål, ett vittnesmål eller handlingar som utväxlats mellan deltagarna i den misstänkta konkurrensbegränsande samverkan). Enbart denna omständighet räcker emellertid inte för att resa tvivel om huruvida det finns tillräckligt starka indicier, när — som i målet vid den nationella domstolen — den behöriga nationella domstolen på grundval av en detaljerad redogörelse för vilka upplysningar som kommissionen har om det exakta föremålet för den misstänkta konkurrensbegränsande samverkan och om hur denna konkret har genomförts har stöd för sin uppfattning att kommissionen faktiskt förfogar över sådana indicier.

Prövningen av huruvida tvångsåtgärderna står i proportion till föremålet för undersökningen och de uppgifter som kan begäras in från kommissionen för denna prövning

71 När det för det andra gäller prövningen av huruvida tvångsåtgärderna står i proportion till föremålet för den av kommissionen beslutade undersökningen, skall det påpekas att det vid denna prövning för det första skall fastställas att sådana åtgärder är lämpliga när det gäller att säkerställa genomförandet av undersökningen.

72 Härvid skall det särskilt erinras om att det följer av artikel 14.3 i förordning nr 17 att de berörda företagen är skyldiga att underkasta sig undersökningar som har beslutats av kommissionen och att det i artikel 14.6 föreskrivs att medlemsstaterna skall bistå kommissionens tjänstemän endast om ett företag motsätter sig en sådan undersökning.

73 Domstolen har visserligen fastställt att hjälp kan begäras i förebyggande syfte, för att övervinna eventuellt motstånd från företagets sida (domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, punkt 32).

74 Det skall emellertid preciseras att kommissionen endast kan ansöka om tvångsåtgärder i förebyggande syfte om det finns skäl att befara att det berörda företaget kommer att motsätta sig undersökningen och att detta företag skulle försöka dölja och undanhålla bevis om det underrättades om en undersökning beslutad med stöd av artikel 14.3 i förordning nr 17.

75 Härav följer att det ankommer på kommissionen att till den behöriga nationella domstolen lämna sådana förklaringar som gör det möjligt för denna domstol att fastställa att kommissionens utsikter att kunna styrka de faktiska omständigheterna kring överträdelsen skulle vara obefintliga eller minska avsevärt, om den inte hade möjlighet att i förebyggande syfte få den hjälp den har begärt för att övervinna eventuellt motstånd från företagets sida.

76 Vid prövningen av huruvida de planerade tvångsåtgärderna står i proportion till föremålet för undersökningen skall det för det andra fastställas att dessa åtgärder inte medför olägenheter som är oproportionerliga och oacceptabla i förhållande till de mål som eftersträvas med undersökningen (se bland annat dom av den 13 november 1990 i mål C-331/88, Fedesa m.fl., REG 1990, s. I-4023, punkt 13, av den 21 februari 1991 i de förenade målen C-143/88 och C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen och Zuckerfabrik Soest, REG 1991, s. I-415, punkt 73, svensk specialutgåva, volym 11, s. I-19, av den 13 maj 1997 i mål C-233/94, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 1997, s. I-2405, punkt 57, och av den 28 april 1998 i mål C-200/96, Metronome Musik, REG 1998, s. I-1953, punkterna 21 och 26).

77 Härvid skall det visserligen erinras om att domstolen har fastställt, när det gäller prövningen av huruvida undersökningsåtgärden i sig är proportionerlig, att kommissionens val mellan en undersökning till följd av endast fullmakt och en undersökning som beordrats genom ett beslut inte beror på sådana omständigheter som att situationen är särskilt allvarlig, att saken är ytterst brådskande eller att absolut diskretion krävs, utan på behovet av en lämplig undersökning, med hänsyn till särdragen i det enskilda fallet. Enligt domstolen är följden av detta att ett beslut om undersökning inte strider mot proportionalitetsprincipen, när det endast har till syfte att göra det möjligt för kommissionen att samla in de uppgifter som är nödvändiga för att kunna bedöma en eventuell överträdelse av fördraget (domen i det ovannämnda målet National Panasonic mot kommissionen, punkterna 28—30).

78 Det skall härvid även erinras om att det i princip ankommer på kommissionen att bedöma om en upplysning är nödvändig för att påvisa en överträdelse av konkurrensreglerna (domen i det ovannämnda målet AM & S Europe mot kommissionen, punkt 17, och dom av den 18 oktober 1989 i mål 374/87, Orkem mot kommissionen, REG 1989, s. 3283, punkt 15; svensk specialutgåva, volym 10, s. 217). Även om kommissionen redan förfogar över indicier, eller till och med bevis, för att det föreligger en överträdelse, är den således i sin fulla rätt att anse att det är nödvändigt att besluta om kompletterande undersökningar för att den bättre skall kunna skapa sig en bild av överträdelsen, dess varaktighet eller kretsen av inblandade företag (se, för ett liknande resonemang, när det gäller begäran om kompletterande uppgifter, domen i det ovannämnda målet Orkem mot kommissionen, punkt 15).

79 Domstolen anser emellertid att den behöriga nationella myndigheten inte kan göra en proportionalitetsprövning utan att beakta faktorer som hur allvarlig den misstänkta överträdelsen är, på vilket sätt det berörda företaget är inblandat eller vilken betydelse det som eftersöks har. Annars skulle den nationella myndighetens prövning bli helt innehållslös och det skulle inte tas hänsyn till det ingrepp i den privata sfären som följer av ett polisingripande.

80 Den behöriga nationella domstolen måste således kunna avslå ansökan om tvångsåtgärder när den misstänkta inverkan på konkurrensen är alltför obetydlig, det berörda företagets förmodade inblandning är alltför marginell eller det som eftersöks är av alltför underordnad betydelse för att det ingrepp i en juridisk persons privata sfär som följer av en husrannsakan med polisens hjälp inte skall framstå som oproportionerligt och oacceptabelt i förhållande till de mål som eftersträvas med undersökningen.

81 För att den behöriga nationella domstolen skall kunna göra den proportionalitetsprövning som åligger den är kommissionen följaktligen i princip skyldig att upplysa denna domstol om det som är utmärkande för den misstänkta överträdelsen, så att den kan bedöma hur allvarlig överträdelsen är. Härvid skall kommissionen ange vilken den relevanta marknaden antas vara och vilken typ av konkurrensbegränsningar som misstänks föreligga samt i vilken grad det berörda företaget är inblandat.

82 Såsom domstolen redan har fastställt i fråga om motiveringen av själva beslutet om undersökning, är det däremot inte absolut nödvändigt att kommissionen, när den lämnar dessa upplysningar, exakt avgränsar den relevanta marknaden, gör en exakt rättslig kvalifikation av de förmodade överträdelserna eller anger den tidsperiod under vilken dessa överträdelser skall ha begåtts (domen i det ovannämnda målet Dow Benelux mot kommissionen, punkt 10).

83 Det ankommer även på kommissionen att på ett så exakt sätt som möjligt ange vad som eftersöks och vad undersökningen skall omfatta (domen i det ovannämnda målet National Panasonic mot kommissionen, punkterna 26 och 27) samt vilka befogenheter gemenskapens utredare har.

84 Härvid skall det emellertid erinras om att det inte kan krävas av kommissionen att den endast begär att få tillgång till handlingar eller akter som den i förväg skulle kunna beskriva exakt, eftersom kommissionens rätt att få tillgång till sådana handlingar eller akter annars skulle bli meningslös. Såsom domstolen har fastställt förutsätter denna rätt tvärtom en befogenhet att efterforska olika slags upplysningar som inte redan är kända eller helt identifierade (domen i de ovannämnda förenade målen Hoechst mot kommissionen, punkt 27).

85 Såsom har påpekats i punkt 67 i förevarande dom, ankommer det i princip på den behöriga nationella domstolen att bedöma huruvida de upplysningar som omnämns i punkterna 75, 81 och 83 i förevarande dom faktiskt har lämnats av kommissionen i det enskilda fallet och att på grundval härav göra den prövning som åligger den enligt gemenskapsrätten.

86 Såsom nämnts i punkt 68 i förevarande dom, är domstolen emellertid behörig att tillhandahålla alla sådana uppgifter om gemenskapsrättens tolkning som kan göra det möjligt för den nationella domstolen att avgöra målet.

87 När det gäller målet vid den nationella domstolen skall det inledningsvis påpekas att det framgår av skälen till undersökningsbeslutet av den 10 september 1998, såsom de redovisats i punkt 11 i förevarande dom, att kommissionen i tillräcklig utsträckning redogjorde för vad som utmärkte den misstänkta konkurrensbegränsande samverkan, underströk allvaret i denna och preciserade att Roquette Frères var en av deltagarna i de beskrivna sammanträdena.

88 Det skall även konstateras att kommissionen i dessa skäl för det första påpekade att upplysningar som var nödvändiga för utredningen kunde finnas hos Roquette Frères. Kommissionen angav för det andra att de misstänkta avtalens själva natur gav anledning att anse att de tillämpades under hemliga former. Detta innebar att en undersökning utgjorde den lämpligaste metoden för att samla in bevismaterial om att avtalen existerade och att det var nödvändigt att beslutsvägen tvinga företagen att genomgå en undersökning i den mening som avses i artikel 14.3 i förordning nr 17. Sådana uppgifter ingår bland dem som förefaller kunna göra det möjligt för den behöriga nationella domstolen att bedöma huruvida det är nödvändigt att i förebyggande syfte bevilja det begärda tillståndet.

89 När det gäller frågan vad undersökningen skall omfatta, framgår det av själva beslutsdelen i undersökningsbeslutet av den 10 september 1998 och av skälen till detta, såsom dessa redovisats i punkterna 10 respektive 11 i förevarande dom, att kommissionens syfte var att skaffa sig kännedom om alla faktiska omständigheter kring de misstänkta avtalen och/eller samordnade förfarandena och att fastställa Roquette Frères eventuella deltagande i dessa. Därför anmodas detta företag i beslutet att ge kommissionens tjänstemän tillträde till sina lokaler, att på deras begäran uppvisa böcker och andra affärshandlingar och att låta tjänstemännen kontrollera och ta kopior av dem samt lämna de muntliga förklaringar som tjänstemännen begär i samband med föremålet för undersökningen. Med sådana preciseringar anges i tillräcklig utsträckning vad som eftersöks och vilka befogenheter som får användas för detta ändamål.

Hur den behöriga nationella domstolen och kommissionen skall förhålla sig om de upplysningar som den senare har lämnat är otillräckliga

90 När en nationell domstol, som enligt nationell rätt är behörig att bevilja tillstånd till besök, anser att de upplysningar som kommissionen har lämnat inte uppfyller de krav som anges i punkterna 75, 81 och 83 i förevarande dom, får den inte utan vidare avslå den ingivna ansökan.

91 I ett sådant fall skall den nationella domstolen och kommissionen — i enlighet med den skyldighet att lojalt samarbeta som omnämns i punkterna 30—32 i förevarande dom — samarbeta för att övervinna de svårigheter vad gäller genomförandet av kommissionens beslut om undersökning som därmed uppkommer (se analogt dom av den 15 januari 1986 i mål 52/84, kommissionen mot Belgien, REG 1986, s. 89, punkt 16, och av den 10 juli 1990 i mål C-217/88, kommissionen mot Tyskland, REG 1990, s. I-2879, punkt 33; svensk specialutgåva, volym 10, s. 447).

92 För att uppfylla denna skyldighet och skyldigheten att bidra till att säkerställa att kommissionens undersökning blir effektiv, ankommer det följaktligen på den behöriga nationella domstolen att så fort som möjligt underrätta kommissionen — eller den nationella myndighet som har gett in ansökan på kommissionens begäran — om de uppkomna svårigheterna och att i förekommande fall begära in kompletterande upplysningar som den behöver för att göra den prövning som den har ansvar för. I samband härmed skall den nationella domstolen vara särskilt uppmärksam på de krav på samordning, skyndsamhet och diskretion som skall säkerställa ett effektivt genomförande av sådana parallella undersökningar som omnämns i punkt 66 i förevarande dom.

93 Kommissionens skyldighet till lojalt samarbete är också av särskild vikt när samarbetet sker med de rättsliga myndigheter i en medlemsstat som har till uppgift att se till att gemenskapsrätten tillämpas och efterlevs inom ramen för den

nationella rättsordningen (beslutet i det ovannämnda målet Zwartveld m.fl., punkt 18). Det ankommer också på kommissionen att så fort som möjligt tillhandahålla de eventuella kompletterande upplysningar som den behöriga nationella domstolen begär, och som uppfyller de krav som nämns i punkt 90 i förevarande dom.

94 Det är först när den behöriga nationella domstolen har erhållit sådana eventuella klargöranden, eller om kommissionen inte efterkommer dess anmodan på ett ändamålsenligt sätt, som den har rätt att avslå ansökan om hjälp, såvida det inte — med hänsyn till de upplysningar som den har tillgång till — kan fastställas att de planerade tvångsåtgärderna inte är godtyckliga och att de står i proportion till föremålet för undersökningen.

Hur den behöriga nationella domstolen kan få kännedom om upplysningarna

95 Domstolen konstaterar, när det gäller det sätt på vilket den behöriga nationella domstolen kan få kännedom om de upplysningar som krävs, att anledningen till att Cour de cassation har frågat domstolen huruvida undersökningsbeslutet av den 10 september 1998 eventuellt är bristfälligt motiverat framför allt är att det enda bedömningsunderlag som tillställts denna domstol i det aktuella målet är nämnda beslut.

96 Det skall emellertid påpekas att motiveringen till ett sådant beslut om undersökning endast är relevant för en nationell domstol som ett bedömningsunderlag för att kunna fastställa att den begärda tvångsåtgärden varken är godtycklig eller oproportionerlig i förhållande till föremålet för undersökningen. Gemenskapsdomstolarna är nämligen ensamma behöriga att pröva huruvida ett beslut av kommissionen om undersökning uppfyller de krav på motivering som anges i artikel 14.3 i förordning nr 17.

97 Även om de uppgifter som skall finnas i själva beslutet om undersökning — bland annat enligt artikel 14.3 i förordning nr 17 — delvis motsvarar de upplysningar som skall tillställas den behöriga nationella domstolen för att denna skall kunna göra sin prövning, kan sådana upplysningar också framkomma genom andra källor.

98 Härvid krävs det enligt gemenskapsrätten inte att upplysningar lämnas till den behöriga nationella domstolen i någon särskild form. För ändamålet att denna domstol skall kunna göra sin prövning kan sådana upplysningar framgå såväl av själva beslutet om undersökning som av den ansökan som ges in till de nationella myndigheterna med stöd av artikel 14.6 i förordning nr 17 eller av svaret — även ett muntligt sådant — på en fråga som den nationella domstolen kan ha ställt.

99 Med hänsyn till vad som anförts ovan skall de tolkningsfrågor som ställts besvaras på följande sätt:

— Enligt den allmänna gemenskapsrättsliga principen om skydd mot godtyckliga eller oproportionerliga ingripanden från det allmänna i en fysisk eller juridisk persons privata verksamhetssfär ankommer det på en nationell domstol, som enligt nationell rätt är behörig att bevilja tillstånd till besök och beslag i lokaler tillhörande företag misstänkta för överträdelser av konkurrensreglerna, att undersöka huruvida tvångsåtgärder, som begärs efter det att kommissionen har ingett en ansökan om hjälp med stöd av artikel 14.6 i förordning nr 17, är godtyckliga eller oproportionerliga i förhållande till föremålet för den beslutade undersökningen. Utan att det påverkar till-

lämpningen av nationella bestämmelser om vidtagande av tvångsåtgärder, utgör gemenskapsrätten hinder mot att den nationella domstolens prövning av huruvida det finns skäl att bevilja tillstånd till dessa åtgärder går utöver vad som krävs enligt den ovannämnda allmänna principen.

— Enligt gemenskapsrätten är kommissionen skyldig att se till att den nämnda nationella domstolen har alla uppgifter som den behöver för att göra sin prövning. I detta avseende skall de av kommissionen tillhandahållna upplysningarna i princip innehålla följande:

— En beskrivning av det som är utmärkande för den misstänkta överträdelsen, det vill säga åtminstone uppgifter om vilken den relevanta marknaden antas vara och vilken typ av konkurrensbegränsningar som misstänks föreligga.

— En redogörelse för hur det företag som tvångsåtgärderna avser antas vara inblandat i den ovannämnda överträdelsen.

— En utförlig redogörelse, av vilken det framgår att kommissionen förfogar över allvarliga konkreta uppgifter och indicier som ger den anledning att misstänka att det berörda företaget har begått en sådan överträdelse.

— En så exakt angivelse som möjligt av vad som eftersöks och vad undersökningen skall omfatta samt en angivelse av vilka befogenheter gemenskapens utredare har.

— För det fall kommissionen i förebyggande syfte har begärt hjälp av de nationella myndigheterna för att övervinna eventuellt motstånd från det berörda företagets sida skall nämnda upplysningar även innehålla en redogörelse som gör det möjligt för den nationella domstolen att fastställa att kommissionens utsikter att kunna styrka de faktiska omständigheterna kring överträdelsen skulle vara obefintliga eller minska avsevärt, om den nämnda domstolen inte lämnade tillstånd till tvångsåtgärderna i förebyggande syfte.

— Däremot får den nationella domstolen inte begära att få in uppgifter och indicier som finns i kommissionens handlingar i ärendet och som ligger till grund för kommissionens misstankar.

— När den nämnda domstolen anser att de upplysningar som kommissionen har lämnat inte uppfyller de ovannämnda kraven får den inte utan vidare avslå den ingivna ansökan, eftersom detta skulle strida mot artikel 14.6 i förordning nr 17 och artikel 5 i fördraget. I ett sådant fall är den nationella domstolen skyldig att så fort som möjligt underrätta kommissionen — eller den nationella myndighet som har gett in ansökan på kommissionens begäran — om de uppkomna svårigheterna och i förekommande fall begära in kompletterande upplysningar som den behöver för att kunna göra den prövning som den skall göra. Det är först när den nationella domstolen har erhållit sådana eventuella klargöranden, eller om kommissionen inte efterkommer dess anmodan på ett ändamålsenligt sätt, som den har rätt att avslå ansökan, såvida det inte — med hänsyn till de upplysningar som den förfogar över — kan fastställas att de planerade tvångsåtgärderna inte är godtyckliga och att de står i proportion till föremålet för undersökningen.

— De upplysningar som kommissionen skall lämna till den nationella domstolen kan framgå såväl av själva beslutet om undersökning som av den ansökan som ges in till de nationella myndigheterna med stöd av artikel 14.6 i förordning nr 17 eller av svaret — även ett muntligt sådant — på en fråga som den nationella domstolen kan ha ställt.

Rättegångskostnader

100 De kostnader som har förorsakats den franska, den tyska, den grekiska, den italienska, den brittiska och den norska regeringen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom dom av den 7 mars 2000 har ställts av Cour de cassation — följande dom:

1) Enligt den allmänna gemenskapsrättsliga principen om skydd mot godtyckliga eller oproportionerliga ingripanden från det allmänna i en fysisk eller juridisk persons privata verksamhetssfär ankommer det på en nationell domstol, som enligt nationell rätt är behörig att bevilja tillstånd till besök och beslag i lokaler tillhörande företag misstänkta för överträdelser av konkurrensreglerna, att undersöka huruvida tvångsåtgärder, som begärs efter det att kommissionen har ingett en ansökan om hjälp med stöd av artikel 14.6 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om

tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86, är godtyckliga eller oproportionerliga i förhållande till föremålet för den beslutade undersökningen. Utan att det påverkar tillämpningen av nationella bestämmelser om vidtagande av tvångsåtgärder, utgör gemenskapsrätten hinder mot att den nationella domstolens prövning av huruvida det finns skäl att bevilja tillstånd till dessa åtgärder går utöver vad som krävs enligt den ovannämnda allmänna principen.

2) Enligt gemenskapsrätten är kommissionen skyldig att se till att den nämnda nationella domstolen har alla uppgifter som den behöver för att göra sin prövning. I detta avseende skall de av kommissionen tillhandahållna upplysningarna i princip innehålla följande:

— En beskrivning av det som är utmärkande för den misstänkta överträdelsen, det vill säga åtminstone uppgifter om vilken den relevanta marknaden antas vara och vilken typ av konkurrensbegränsningar som misstänks föreligga.

— En redogörelse för hur det företag som tvångsåtgärderna avser antas vara inblandat i den ovannämnda överträdelsen.

— En utförlig redogörelse, av vilken det framgår att kommissionen förfogar över allvarliga konkreta uppgifter och indicier som ger den anledning att misstänka att det berörda företaget har begått en sådan överträdelse.

— En så exakt angivelse som möjligt av vad som eftersöks och vad undersökningen skall omfatta samt en angivelse av vilka befogenheter gemenskapens utredare har.

— För det fall kommissionen i förebyggande syfte har begärt hjälp av de nationella myndigheterna för att övervinna eventuellt motstånd från det berörda företagets sida skall nämnda upplysningar även innehålla en redogörelse som gör det möjligt för den nationella domstolen att fastställa att kommissionens utsikter att kunna styrka de faktiska omständigheterna kring överträdelsen skulle vara obefintliga eller minska avsevärt, om denna domstol inte lämnade tillstånd till tvångsåtgärderna i förebyggande syfte.

3) Däremot får den nationella domstolen inte begära att få in uppgifter och indicier som finns i kommissionens handlingar i ärendet och som ligger till grund för kommissionens misstankar.

4) När den nämnda domstolen anser att de upplysningar som kommissionen har lämnat inte uppfyller de krav som nämns i punkt 2 i förevarande domslut får den inte utan vidare avslå den ingivna ansökan, eftersom detta skulle strida mot artikel 14.6 i förordning nr 17 och artikel 5 i EG-fördraget (nu artikel 10 EG). I ett sådant fall är denna domstol skyldig att så fort som möjligt underrätta kommissionen — eller den nationella myndighet som har gett in ansökan på kommissionens begäran — om de uppkomna svårigheterna och i förekommande fall begära in kompletterande upplysningar som den behöver för att kunna göra den prövning som åligger den. Det är först när den nationella domstolen har erhållit sådana eventuella klargöranden, eller om kommissionen inte efterkommer dess anmodan, som den har rätt att avslå ansökan, såvida det inte — med hänsyn till de upplysningar som den har tillgång till — kan fastställas att de planerade tvångsåtgärderna inte är godtyckliga och att de står i proportion till föremålet för undersökningen.

5) **De upplysningar som kommissionen skall lämna till den nationella domstolen kan framgå såväl av själva beslutet om undersökning som av den ansökan som ges in till de nationella myndigheterna med stöd av artikel 14.6 i förordning nr 17 eller av svaret — även ett muntligt sådant — på en fråga som den nationella domstolen kan ha ställt.**

Rodríguez Iglesias Puissochet Wathelet

Schintgen Gulmann

Edward La Pergola Jann

Skouris Macken

Colneric von Bahr Cunha Rodrigues

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 22 oktober 2002.

R. Grass G.C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande