DOMSTOLENS DOM
18. oktober 1989 *

I sag 374/87,

Aktieselskabet Orkem, tidligere CdF Chimie, Paris, ved advokaterne Dominique Voillemot og Joëlle Salzmann, Paris, samt advokat Marc Loesch, Luxembourg, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jacques Loesch, 8, rue Zithe,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved sin juridiske konsulent Anthony McClellen, som befuldmægtiget, bistået af advokat Nicole Coutrelis, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionenes Juridiske Tjeneste, Wagner-centret,

sagsøgt,

støttet af

Den Franske Republik, ved Edwige Belliard, vicedirektør i Udenrigsministeriets Afdeling for Økonomisk Ret, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg på Den Franske Ambassade,

intervenient,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning IV/31.866 af 9. november 1987 om en procedure i henhold til artikel 11, stk. 5, i Rådets forordning nr. 17,

har

* Processprog: fransk.

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene Sir Gordon Slynn, F. A. Schockweiler og M. Zuleeg, dommerne T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse og M. Diez de Velasco,

generaladvokat: M. Darmon
justitssekretær: ekspeditionssekretær H. A. Rühl

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 16. marts 1989,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 18. maj 1989,

afsagt følgende

Dom

1 Ved stævning, indleveret til Domstolens Justitskontor den 16. december 1987, har CdF Chimie SA, hvis firmanavn nu er Orkem SA, i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning IV/31.866 af 9. november 1987 om en procedure i henhold til artikel 11, stk. 5, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962 (første forordning om anvendelse af bestemmelserne i Traktatens artikler 85 og 86, EFT 1959-1962, s. 81).

2 Beslutningen er truffet som led i en undersøgelse af, om der inden for sektoren for termoplastprodukter var indgået aftaler eller blev fulgt en samordnet praksis i strid med EØF-Traktatens artikel 85, stk. 1. Forinden havde Kommissionen iværksat kontrolundersøgelser i medfør af artikel 14 i forordning nr. 17 og forgæves udbedt sig oplysninger i medfør af samme forordnings artikel 11, stk. 1, hvorpå Kommissionen ved den anfægtede beslutning udstedte et pålæg til CdF Chimie SA om at besvare de spørgsmål, Kommissionen tidligere havde stillet selskabet, da den udbad sig oplysningerne.

3 Til støtte for sin påstand om annullation har sagsøgeren fremført følgende anbringender:

— at sagsøgeren ikke indledningsvis var blevet opfordret til at afgive oplysninger,

— at beslutningen i virkeligheden er en meddelelse af klagepunkter,

— at Kommissionen har udnyttet sin beføjelse til at indhente oplysninger i strid med de herfor gældende regler,

— at kontradiktionsprincippet er tilsidesat, fordi Kommissionen har tvunget sagsøgeren til at vidne imod sig selv.

4 Vedrørende sagens faktiske omstændigheder, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

Anbringendet om, at sagsøgeren ikke indledningsvis var blevet opfordret til at afgive oplysninger

5 Sagsøgeren har kritiseret Kommissionen for at have rettet den anfægtede beslutning til sagsøgeren, eftersom den forudgående begæring om afgivelse af oplysninger, som skal fremsættes i henhold til artikel 11, stk. 1, før der ved beslutning fremsættes krav herom, var stilet til datterselskabet, CdF Chimie EP, hos hvem også kontrolundersøgelsen blev foretaget.

6 Herom bemærkes, at ifølge Domstolens praksis anses en beslutning for behørigt meddelt, når den er fremsendt til adressaten og denne har kunnet gøre sig bekendt dermed (jfr. dom af 14. juli 1972 i sag 48/69, ICI, Sml. 1972, s. 151, og dom af 21. februar 1973 i sag 6/72, Continental Can, Sml. s. 215). I denne sag findes det ufornødent at tage stilling til, om det ud fra princippet om virksomhedens enhed var korrekt at stile den i medfør af direktivets artikel 11, stk. 1, fremsatte begæring

om afgivelse af oplysninger til datterselskabet og den i henhold til artikel 11, stk. 5, trufne beslutning til moderselskabet, da det er tilstrækkeligt at fastslå, dels at den anfægtede beslutning blev meddelt sagsøgeren, dels at sagsøgeren fik kendskab til det fulde indhold af den forudgående opfordring til at afgive oplysninger. Inden for hele den periode, hvorunder den af Kommissionen iværksatte procedure stod på, skiftedes sagsøgeren og sagsøgerens datterselskab, som har hjemsted på samme adresse, nemlig til at besvare Kommissionens henvendelser uden på noget tidspunkt at hævde, at det var et problem, at selskaberne var to selvstændige juridiske personer. Denne sammenblanding af moder- og datterselskabet fortsatte helt indtil skriftvekslingen ved Domstolen, idet moderselskabet her besvarede et spørgsmål, som Domstolen havde stillet datterselskabet.

7 Anbringendet om, at beslutningen skal annulleres, fordi sagsøgeren ikke indledningsvis var blevet opfordret til at afgive oplysninger, kan derfor ikke tages til følge.

Anbringendet om, at den anfægtede beslutning i virkeligheden var en »meddelelse af klagepunkter«

8 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning, hvori det konkret anføres, at sagsøgeren har deltaget i en overtrædelse af EØF-Traktatens artikel 85, i virkeligheden er en meddelelse af klagepunkter, som blev udfærdiget, uden at sagsøgeren først fik lejlighed til at udtale sig.

9 Ved bedømmelsen af, om der er grundlag for at give sagsøgeren medhold i dette anbringende, er udgangspunktet artikel 11, stk. 3, i forordning nr. 17, ifølge hvilken Kommissionen i sin begæring om oplysninger skal angive dennes retsgrundlag og formål.

10 I dommen af 26. juni 1980 (National Panasonic, sag 136/79, Sml. s. 2033) fastslog Domstolen angående den tilsvarende bestemmelse i artikel 14, stk. 3, som vedrører iværksættelse af kontrolundersøgelser, at en beslutning herom opfylder begrundelseskravet i forordning nr. 17, når det af beslutningen fremgår, at den er truffet med det formål at efterprøve rigtigheden af omstændigheder, som kan tænkes at udgøre en traktatstridig handling.

11 I sin begrundelse for begæringen om oplysninger anførte Kommissionen i denne sag, at der var mistanke om, at der var indgået aftaler i strid med Traktatens artikel 85, stk. 1, og Kommissionen har således blot efterkommet sin forpligtelse til at angive formålet med begæringen.

12 Anbringendet om, at den anfægtede beslutning var en meddelelse af klagepunkter, kan derfor ikke tages til følge.

Anbringendet om, at Kommissionen har udnyttet sin beføjelse til at indhente oplysninger i strid med de herfor gældende regler

13 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har gjort retsstridig brug af sin beføjelse efter artikel 11, idet den har søgt at komme i besiddelse af dokumenter — hvilket alene artikel 14 indeholder lovlig hjemmel til — ved at kræve oplysninger, som ikke var nødvendige, hvorved den har tilsidesat proportionalitetsprincippet.

14 Vedrørende Kommissionens beføjelse til, som led i en begæring om oplysninger, at kræve fremlagt visse dokumenter, bemærkes, at der ved artiklerne 11 og 14 i forordning nr. 17 er indført to indbyrdes uafhængige procedurer. Kommissionens efterforskningsbeføjelser i henhold til artikel 11 indskrænkes ingenlunde af, at der i forvejen er gennemført en kontrolundersøgelse i henhold til artikel 14. Der er derfor ikke ifølge forordning nr. 17 nogen processuelle hensyn, som kan afskære Kommissionen fra som led i en begæring om oplysninger at kræve fremlagt dokumenter, som den ikke har haft mulighed for at tage kopier eller ekstrakter af i forbindelse med en tidligere kontrolundersøgelse.

15 Hvad angår spørgsmålet, om de afkrævede oplysninger var nødvendige, bemærkes, at Kommissionen ved forordning nr. 17 er tillagt vidtgående efterforsknings- og kontrolbeføjelser, idet det i forordningens ottende betragtning udtales, at Kommissionen »i hele fællesmarkedsområdet [skal] have beføjelse til at kræve de oplysninger og foretage sådanne kontrolundersøgelser, som er nødvendige« for at kunne påvise handlinger i strid med Traktatens artikler 85 og 86. Som fastslået i dommen af 18. maj 1982 (AM & S, sag 155/79, Sml. s. 1575), der vedrørte en kontrolundersøgelse i henhold til artikel 14, tilkommer det Kommissionen at vurdere, om en oplysning er nødvendig for at påvise en overtrædelse af konkurrencereglerne. Selv om Kommissionen i forvejen er i besiddelse af visse indicier herfor eller endog

beviser, kan den med fuld ret skønne, at det er nødvendigt at indhente flere oplysninger for bedre at kunne fastslå overtrædelsens omfang og varighed eller kredsen af implicerede virksomheder.

16 I nærværende sag ses det ikke, at de afkrævede oplysninger overskrider disse rammer eller går ud over, hvad der af hensyn til undersøgelsens formål måtte være blevet anset for nødvendigt.

17 Anbringenderne om, at Kommissionen har gjort sig skyldig i en retsstridig udnyttelse af sine beføjelser efter artikel 11 i forordning nr. 17, kan derfor ikke tages til følge.

Anbringendet om tilsidesættelse af kontradiktionsprincippet

18 Sagsøgeren har herom hovedsagelig gjort gældende, at Kommissionen med den anfægtede beslutning har tvunget sagsøgeren til, dels at anklage sig selv ved at tilstå at have overtrådt konkurrencereglerne, dels til at angive andre virksomheder. Herved har Kommissionen tilsidesat den almindelige retsgrundsætning om retten til at nægte at vidne imod sig selv. Grundsætningen er anerkendt dels i medlemsstaternes nationale ret, dels i den europæiske konvention af 4. november 1950 til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder og den internationale konvention af 19. december 1966 om borgerlige og politiske rettigheder (jfr. Danmarks Traktater 1976, s. 154), hvorfor grundsætningen er en del af fællesskabsretten. Herved har Kommissionen tilsidesat kontradiktionsprincippet.

19 Ved bedømmelsen af, om dette anbringende skal lægges til grund, må det, jfr. Domstolens førnævnte dom af 26. juni 1980 først fastslås, at Kommissionen har fået tillagt de i forordning nr. 17 indeholdte beføjelser med henblik på at varetage den opgave, som påhviler den efter EØF-Traktaten, nemlig at påse overholdelsen af fællesmarkedets konkurrenceregler. Som det fremgår af Traktaten, jfr. den fjerde betragtning til præamblen, af artikel 3, litra f), og af artiklerne 85 og 86, skal konkurrencereglerne sikre, at konkurrencen ikke fordrejes til skade for offentlige interesser, de enkelte virksomheder samt forbrugerne. De beføjelser, som er tillagt Kommissionen ved forordning nr. 17, skal derfor bidrage til at opretholde den konkurrenceordning, som er tilstræbt ved Traktaten, og som skal iagttages fuldt ud af virksomhederne.

20 Ved de retsforskrifter, Rådet har udstedt til den nødvendige gennemførelse af artiklerne 85 og 86, er der indført to efter hinanden følgende, men klart adskilte procedurer, hvoraf den første består i en indledende undersøgelse, mens den anden er kontradiktorisk og iværksættes med fremsendelsen af meddelelsen af klagepunkterne.

21 Den indledende undersøgelse har alene til formål at give Kommissionen mulighed for at indsamle de oplysninger og dokumenter, som er nødvendige for at efterprøve rigtigheden og følgerne af bestemte faktiske og retlige omstændigheder (jfr. førnævnte dom af 26. juni 1980).

22 Til dette formål er der ved forordning nr. 17 tillagt Kommissionen vidtgående inspektionsbeføjelser og pålagt virksomhederne pligt til at medvirke til fremme af efterforskningen.

23 Kommissionen kan således i medfør af forordningens artikel 11, stk. 1, indhente alle fornødne oplysninger hos virksomhederne, og såfremt de ikke eller ikke udtømmende meddeler de krævede oplysninger, i medfør af stk. 5 ved beslutning pålægge virksomhederne at afgive dem.

24 Såfremt Kommissionen finder, at det således indsamlede materiale giver fornødent grundlag derfor, tilsender den virksomheden en meddelelse af klagepunkter og iværksætter dermed den kontradiktoriske procedure, som er nærmere reguleret i Kommissionens forordning nr. 99/63 af 25. juli 1963 om udtalelser i henhold til artikel 19, stk. 1 og 2, i Rådets forordning nr. 17 (EFT 1963-1964, s. 42).

25 Under den kontradiktoriske procedure har den pågældende virksomhed, som det fremgår af artikel 19 i forordning nr. 17 og bestemmelserne i forordning nr. 99/63, ret til at fremsætte skriftlige bemærkninger — og i givet fald også ytre sig mundtligt — om de mod virksomheden fremførte klagepunkter (jfr. herom tillige dom af 13. februar 1979, Hoffmann-La Roche, 85/76, Sml. s. 461, og dom af 7. juni 1983, Musique Diffusion m.fl., 100-103/80, Sml. s. 1825). I den beslutning, som Kommissionen i påkommende tilfælde træffer efter procedurens afslutning, må den endvidere kun opretholde de klagepunkter, som virksomheden har haft lejlighed til at udtale sig om.

26 Under den indledende undersøgelse har de pågældende virksomheder i henhold til forordning nr. 17 kun visse nærmere, udtrykkeligt nævnte processuelle garantier. Således kan der først træffes beslutning om at pålægge virksomheden at afgive de pågældende oplysninger, når den tidligere opfordring hertil har været forgæves. På tilsvarende måde kan der heller ikke, såfremt virksomheden ikke meddeler de ved beslutningen afkrævede oplysninger, træffes endelig beslutning om størrelsen af en bøde eller tvangsbøde, før virksomheden har haft lejlighed til at udtale sig.

27 Derimod har de virksomheder, over for hvem Kommissionen har indledt en undersøgelse efter forordning nr. 17, ikke nogen ret til at unddrage sig efterforskningen med den begrundelse, at efterforskningen vil kunne tilvejebringe bevis for, at virksomheden har tilsidesat konkurrencereglerne. Virksomhederne har tværtimod pligt til at medvirke aktivt, hvilket indebærer, at de skal forsyne Kommissionen med alt det materiale vedrørende undersøgelsens genstand, som de måtte råde over.

28 Da forordning nr. 17 ikke indeholder nogen udtrykkelig bestemmelse om retten til at nægte at udtale sig, skal det undersøges, om, og i givet fald i hvilket omfang, der, som hævdet af sagsøgeren, efter fællesskabsrettens almindelige grundsætninger — som grundrettighederne udgør en integreret bestanddel af, og som samtlige EF's retforskrifter skal fortolkes på baggrund af — må antages at bestå en ret til at vægre sig mod at stille oplysninger til rådighed, som vil kunne benyttes til at fastslå, at den, der stiller dem til rådighed, har overtrådt konkurrencereglerne.

29 Ifølge medlemsstaternes ret er det i almindelighed kun fysiske personer, som under en straffeprocedure er sigtet for en strafbar handling, der kan nægte at vidne imod sig selv. Ud fra en sammenlignende undersøgelse af medlemsstaternes ret er der således ikke grundlag for at antage, at der består en sådan, for medlemsstaternes nationale ret, fælles retsgrundsætning, som gælder for juridiske personer og for lovovertrædelser af økonomisk karakter, herunder overtrædelser på konkurrencerettens område.

30 Vedrørende den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 6 bemærkes, at selv om det antages, at denne bestemmelse ville kunne påberåbes af en virksomhed, over for hvem der er iværksat en undersøgelse på konkurrenceområdet, må det konstateres, at det hverken fremgår af dens ordlyd eller af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis, at bestemmelsen hjemler nogen ret til at nægte at vidne imod sig selv.

31 Artikel 14 i den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder, som dels fastslår princippet om, at enhver skal anses for uskyldig, indtil hans skyld er bevist, dels retten til ikke at blive tvunget til at vidne imod sig selv eller at erkende sig skyldig, gælder kun for personer, som under en straffesag er tiltalt for at have begået et strafbart forhold, og kan følgelig ikke anvendes på undersøgelser på konkurrencerettens område.

32 Det må imidlertid undersøges, om Kommissionens efterforskningsbeføjelse under den indledende undersøgelse er underkastet visse begrænsninger af hensyn til nødvendigheden i at respektere kontradiktionsprincippet, som Domstolen anser for et grundlæggende princip i fællesskabsretten (jfr. dom af 9. november 1983, Michelin, sag 322/82, Sml. s. 3461, præmis 7).

33 Domstolen har herom for nylig fastslået i dommen af 21. september 1989 (Hoechst mod Kommissionen, sagerne 46/87 og 227/88, Sml. s. 2859, præmis 15), at kontradiktionsprincippet ikke alene skal respekteres under administrative procedurer, der kan føre til pålæggelse af sanktioner, men at det tillige bør undgås, at princippet bliver gjort illusorisk af de indledende undersøgelser, som kan være afgørende for tilvejebringelse af beviser for, at virksomheder har begået retsstridige handlinger, der kan pådrage dem ansvar. Mens nogle af de rettigheder, der er omfattet af kontradiktionsprincippet således kommer i anvendelse under de kontradiktoriske procedurer, der efterfølger en meddelelse af klagepunkter, skal andre respekteres allerede fra det tidspunkt, hvor den indledende undersøgelse iværksættes.

34 Med henblik på at sikre, at bestemmelserne i artikel 11, stk. 2 og 5, i forordning nr. 17 får fuld gennemslagskraft, har Kommissionen følgelig beføjelse til at pålægge en virksomhed dels at meddele alle nødvendige oplysninger om de omstændigheder, som virksomheden kan tænkes at være bekendt med, dels, om nødvendigt, at fremlægge de dokumenter om disse omstændigheder, som virksomheden er i besiddelse af, selv om de pågældende oplysninger eller dokumenter vil kunne anvendes som bevis for, at virksomheden selv, eller en anden virksomhed, har handlet i strid med konkurrencereglerne. Derimod må Kommissionen ikke ved en beslutning om begæring af oplysninger tilsidesætte de rettigheder, der tilkommer virksomheden i kraft af kontradiktionsprincippet.

35 Følgelig må Kommissionen ikke pålægge en virksomhed pligt til at besvare spørgsmål, såfremt virksomheden derved tvinges til at afgive tilståelse om at have begået retsstridige handlinger, som det påhviler Kommissionen at føre bevis for.

36 Det er på grundlag af disse kriterier, at de spørgsmål, som Kommissionen i medfør af den anfægtede beslutning har pålagt sagsøgeren at besvare, skal bedømmes.

37 Hvad angår spørgsmålene vedrørende producentmøderne under I — hvormed Kommissionen kun søgte at få fremskaffet en række faktiske oplysninger om mødernes afholdelse og deltagernes stilling, samt udvirket, at sagsøgeren fremlagde de dokumenter om møderne, som denne havde i sin besiddelse — er der ikke anledning til kritik.

38 Spørgsmålene under II vedrørende priser drejer sig hovedsagelig om de initiativer, som blev taget med henblik på at fastsætte og opretholde et prisleje, som var tilfredsstillende for alle deltagerne i de pågældende møder. For så vidt Kommissionen med disse spørgsmål har forsøgt at fremskaffe præcise faktiske oplysninger om genstanden for de pågældende initiativer og den nærmere gennemførelse heraf, er der ikke anledning til kritik, hvilket derimod ikke er tilfældet for spørgsmålene om strategien bag de iværksatte aktioner samt initiativernes formål. Herom bemærkes, at spørgsmålet i pkt. 1, c), hvormed søges fremskaffet præcise oplysninger om »enhver handling eller samordnet foranstaltning, som måtte være påtænkt eller truffet for at støtte initiativerne på prisområdet« kan være forbundet med en tvang for sagsøgeren til at indrømme sin deltagelse i en aftale, der var indgået med det formål at fastsætte salgspriser, som kan hindre eller begrænse konkurrencen, eller til at erklære at have haft dette formål for øje.

39 Det samme må konstateres for så vidt angår spørgsmålene under III, pkt. 1 og 2, vedrørende kvoter, mål og fordelingen mellem producenterne. Med sit pålæg til sagsøgeren om at afgive oplysning om »de nærmere enkeltheder i forbindelse med enhver af de ordninger eller metoder, hvorved der blev tildelt deltagerne salgsmål eller kvoter« og at beskrive »samtlige de anvendte metoder for den årlige kontrol med overholdelsen af samtlige de ordninger, hvorved der blev fastsat mål, udtrykt i mængde eller kvoter«, har Kommissionen forsøgt at få sagsøgerens indrømmelse af at have deltaget i en aftale, der var indgået med det formål at begrænse eller kontrollere produktionen eller afsætningen eller at opdele markederne.

40 Der er derimod ikke grundlag for at rejse kritik af det under III, pkt. 3, indeholdte spørgsmål vedrørende de oplysninger, som virksomheden havde meddelt andre producenter med hensyn til produktionen og salget af det i sagen omhandlede

produkt, eller af de i IV indeholdte spørgsmål vedrørende de meddelelser og statistiske oplysninger, der blev tilsendt selskabet Fides. Med disse spørgsmål søgte Kommissionen nemlig blot at fremskaffe en række faktiske oplysninger om, hvorledes ordningen for udveksling af informationer og statistiske oplysninger fungerede.

41 Det må derfor konkluderes, at Kommissionen har tilsidesat sagsøgerens ret til kontradiktion, idet den med de spørgsmål, der var indeholdt i II, pkt. 1, c), og III, pkt. 1 og 2, i begæringen om oplysninger, har tvunget virksomheden, som var adressat for beslutningen, til at indrømme handlinger i strid med EØF-Traktatens artikel 85.

42 Den anfægtede beslutning vil herefter være at annullere for så vidt angår de i II, pkt. 1, c), og III, pkt. 1 og 2, indeholdte spørgsmål. I øvrigt frifindes sagsøgte.

Sagens omkostninger

43 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, tilpligtes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger. Domstolen kan dog i medfør af samme bestemmelses stk. 3, afsnit 1, helt eller delvis ophæve sagsomkostningerne, hvis hver af parterne henholdsvis taber eller vinder på et eller flere punkter. Da hver part delvis har tabt sagen, ophæves sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

1) Kommissionens beslutning IV/31.866 af 9. november 1987 om en procedure i henhold til artikel 11, stk. 5, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962 (første forordning om anvendelse af bestemmelserne i Traktatens artikler 85 og 86) annulleres, for så vidt angår de under II, pkt. 1, c), og III, pkt. 1 og 2, omhandlede spørgsmål.

2) I øvrigt frifindes sagsøgte.

3) Hver part bærer sine omkostninger.

Due Slynn Schockweiler Zuleeg

Koopmans Mancini Joliet Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Grévisse Diez de Velasco

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. oktober 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident