DOMSTOLENS DOM
av den 18 oktober 1989*

Mål 374/87

Aktiebolaget Orkem, f.d. CdF Chimie, med säte i Paris, företrätt av advokaterna Dominique Voillemot och Joëlle Salzmann, Paris, och advokaten Marc Loesch, Luxemburg, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokaten Jacques Loesch, 8, rue Zithe,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Anthony McClellen, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten Nicole Coutrelis, Paris, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georgios Kremlis, rättstjänsten, Centre Wagner,

svarande,

stödd av

Frankrike, företrätt av Edwige Belliard, sous-directeur du droit économique, utrikesministeriet, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos den franska ambassaden,

intervenient.

Talan avser ogiltigförklaring av kommissionens beslut IV/31.866 av den 9 november 1987 i ett förfarande för tillämpning av artikel 11.5 i rådets förordning nr 17.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena Sir Gordon Slynn, F.A. Schockweiler och M. Zuleeg samt domarna T. Koopmans, G.F. Mancini,

* Rättegångsspråk: franska.

R. Joliet, J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse och M. Díez de Velasco,

generaladvokat: M. Darmon,
justitiesekreterare: H.A. Rühl, avdelningsdirektör,

som beaktat förhandlingsrapporten och vad som förekommit vid den muntliga förhandlingen den 16 mars 1989, och

som hört generaladvokatens förslag till avgörande, framlagt vid sammanträde den 18 maj 1989,

meddelar följande

dom

1 Genom ansökan som inkom till domstolens kansli den 16 december 1987, har CdF Chimie SA, numera Orkem SA, enligt artikel 173 andra stycket i EEG-fördraget väckt talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut IV/31.866 av den 9 november 1987 i ett förfarande för tillämpning av artikel 11.5 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, Första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86 (EGT 13, s. 204, fransk version; svensk specialutgåva, del 08, volym 01).

2 Beslutet fattades inom ramen för en undersökning av om det inom sektorn för termoplastprodukter förekom avtal och samordnade förfaranden i strid med artikel 85. 1 i EEG-fördraget. Efter att ha företagit undersökningar i enlighet med artikel 14 i förordning nr 17 och utan framgång ha riktat en begäran om upplysningar i enlighet med artikel 11.1 i samma förordning ålade kommissionen, genom det omtvistade beslutet, CdF Chimie SA att besvara de frågor som ställdes i begäran om upplysningar.

3 Sökanden har anfört följande grunder till stöd för sin talan:

— Avsaknaden av en föregående begäran om upplysningar.

— Beslutet utgör i själva verket ett meddelande om anmärkningar.

— Kommissionen har rättsstridigt utnyttjat sin befogenhet att begära upplysningar.

— Rätten till försvar har kränkts genom att kommissionen tvingat sökanden att vittna mot sig själv.

4 För en utförligare redogörelse för omständigheterna i tvisten, rättegångens förlopp samt parternas grunder och argument hänvisas till förhandlingsrapporten. Handlingarna i målet i dessa delar återges i det följande endast i den mån domstolens argumentation kräver det.

Avsaknaden av en föregående begäran om upplysningar

5 Sökanden har kritiserat kommissionen för att det omtvistade beslutet riktades till sökanden, medan den begäran om upplysningar enligt artikel 11.1 som obligatoriskt måste föregå en begäran i form av ett beslut riktades till dotterbolaget, CdF Chimie EP, där även undersökningen genomfördes.

6 Det skall i detta hänseende erinras om att enligt domstolens rättspraxis har ett beslut delgetts i behörig ordning, när det sänts till den det är riktat och denne kan ta del av det (dom av den 14 juli 1972 i målet 48/69 ICI (Rec. 1972, s. 619) och dom av den 21 februari 1973 i målet 6/72 Continental Can (Rec. 1973, s. 215). Det är i detta fall inte nödvändigt att uttala sig om det utifrån begreppet om ekonomisk enhet var rätt att rikta begäran om upplysningar enligt artikel 11.1 till dotterbolaget och beslutet enligt artikel 11.5 till moderbolaget, utan det är tillräckligt att konstatera att det angripna beslutet delgavs sökanden och att sökanden faktiskt hade full kännedom om den föregående begäran om upplysningar. Under hela det förfarande som genomfördes av kommissionen har i själva verket sökanden och dess dotterbolag, som har säte på samma adress, omväxlande svarat på de frågor som kommissionen ställt till någon av dem, utan att vid någon tidpunkt påtala att den omständigheten att det fanns två olika juridiska personer utgjorde ett problem. Denna sammanblandning av moderbolaget och dotterbolaget kvarstod fram till det skriftliga förfarandet vid domstolen, eftersom moderbolaget besvarade en fråga som domstolen ställt till dotterbolaget.

7 Grunden om att beslutet skall ogiltigförklaras med hänsyn till avsaknaden av en föregående begäran om upplysningar kan således inte godtas.

Grunden om att det omtvistade beslutet var ett "meddelande om anmärkningar"

8 Sökanden har hävdat att det angripna beslutet, som innehåller konkreta anklagelser om att sökanden har deltagit i en överträdelse av artikel 85 i EEG-fördraget, i själva verket utgör ett meddelande om anmärkningar och att sökanden inte fick möjlighet att yttra sig.

9 För att bedöma hur välgrundad denna invändning är skall det erinras om att artikel 11.3 i förordning nr 17 kräver att kommissionen i sin begäran om upplysningar anger den rättsliga grunden för och syftet med begäran.

10 I dom av den 26 juni 1980 i målet 136/79 National Panasonic (Rec. 1980, s. 2033) fann domstolen i fråga om den motsvarande bestämmelsen i artikel 14.3 rörande begäran om undersökning att ett beslut, i vilket anges att det eftersträvade syftet är att undersöka de omständigheter som kan avslöja en eventuell förekomst av en fördragsstridig handling, uppfyller kraven i förordning nr 17 om motivering.

11 Genom att till stöd för sin begäran om upplysningar anföra att det förelåg misstankar om att det förekom avtal i strid med artikel 85.1 i fördraget uppfyllde kommissionen bara sin skyldighet enligt artikel 11.3 att ange syftet med sin begäran.

12 Grunden om att det omtvistade beslutet utgör ett meddelande om anmärkningar kan således inte godtas.

Rättsstridigt utnyttjande av befogenheten att begära upplysningar

13 Sökanden har hävdat att kommissionen har utnyttjat sina befogenheter enligt artikel 11 på ett rättsstridigt sätt genom att försöka få tillgång till handlingar – en åtgärd som bara är tillåten enligt artikel 14 – och genom att begära upplysningar som inte var nödvändiga och därigenom åsidosätta proportionalitetsprincipen.

14 När det gäller kommissionens rätt att kräva att handlingar överlämnas inom ramen för en begäran om upplysningar skall det fastslås att det genom artiklarna 11 och 14 i förordning nr 17 har införts två sinsemellan oberoende

förfaranden. Det faktum att en undersökning enligt artikel 14 redan har ägt rum innebär på intet sätt någon inskränkning av de undersökningsbefogenheter som kommissionen har enligt artikel 11. Det finns därför inga processuella hänsyn enligt förordning nr 17 som hindrar kommissionen från att inom ramen för en begäran om upplysningar kräva att få del av handlingar som den inte hade möjlighet att göra kopior eller utdrag av i samband med en tidigare undersökning.

15 När det gäller frågan huruvida de begärda upplysningarna var nödvändiga skall det erinras om att förordning nr 17 ger kommissionen vittgående befogenheter vad gäller utredningar och undersökningar genom att i det åttonde övervägandet i ingressen fastställa att kommissionen skall ha befogenhet att inom hela den gemensamma marknaden begära de upplysningar och genomföra de undersökningar som behövs för att få kännedom om överträdelser av artiklarna 85 och 86 i fördraget. Det ankommer på kommissionen, vilket domstolen har slagit fast i dom av den 18 maj 1982 i målet 155/79 AM & S (Rec. 1982, s. 1575) rörande en begäran om undersökning i enlighet med artikel 14, att bedöma om en upplysning är nödvändig för att påvisa en överträdelse av konkurrensreglerna. Även om kommissionen redan förfogar över indicier eller t.o.m. bevis för att det föreligger en överträdelse är den i sin fulla rätt att bedöma att det är nödvändigt att begära kompletterande upplysningar för att göra det möjligt för den att bättre fastställa överträdelsens omfattning, varaktighet eller kretsen av inblandade företag.

16 I föreliggande fall förefaller de upplysningar som begärdes inte överskrida dessa ramar eller gå utöver vad som kan anses vara nödvändigt med hänsyn till syftet med undersökningen.

17 Grunden om att kommissionen har utnyttjat sina befogenheter enligt artikel 11 i förordning nr 17 på ett rättsstridigt sätt kan således inte godtas.

Kränkning av rätten till försvar

18 Sökanden har i huvudsak gjort gällande att kommissionen genom det angripna beslutet tvingade sökanden att ange sig själv genom att erkänna att man hade brutit mot konkurrensreglerna och dessutom ange andra företag. Kommissionen har därigenom, enligt sökanden, åsidosatt den allmänna principen om rätten att inte vittna mot sig själv, som eftersom den erkänns i medlemsstaternas lagstiftning, i konventionen angående skydd för de

mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den 4 november 1950 (nedan kallad "Europakonventionen") samt i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter av den 19 december 1966 (United Nations Treaty Series, Vol. 999, s. 171), omfattas av gemenskapsrätten. Kommissionen har därför enligt sökandens uppfattning kränkt rätten till försvar.

19 För att bedöma hur välgrundad denna invändning är skall det erinras om att, såsom domstolen redan uttalat i ovannämnda dom av den 26 juni 1980, kommissionens befogenheter enligt förordning nr 17 syftar till att göra det möjligt för kommissionen att fullgöra den uppgift som tilldelats den genom EEG-fördraget att övervaka efterlevnaden av konkurrensreglerna inom den gemensamma marknaden. Dessa reglers funktion är, såsom framgår av det fjärde stycket i ingressen till fördraget, artikel 3 f och artiklarna 85 och 86, att undvika en snedvridning av konkurrensen till nackdel för allmänintresset, de enskilda företagen och konsumenterna. Utövandet av de befogenheter som tilldelats kommissionen genom förordning nr 17 bidrar till att upprätthålla det konkurrenssystem som avses i fördraget och som företagen ovillkorligen är skyldiga att iaktta.

20 De regler som utfärdats av rådet och som är nödvändiga för tillämpningen av artiklarna 85 och 86 föreskriver två på varandra följande men helt åtskilda förfaranden. Det första förfarandet består av en inledande undersökning och det andra förfarandet är av kontradiktorisk karaktär och inleds genom ett meddelande om anmärkning.

21 Det inledande undersökningsförfarandet har enbart till syfte att ge kommissionen möjlighet att inhämta upplysningar och handlingar som är nödvändiga för att undersöka riktigheten och räckvidden av en viss faktisk och rättslig situation (se ovannämnda dom av den 26 juni 1980).

22 För detta ändamål ger förordning nr 17 kommissionen vidsträckta undersökningsbefogenheter och ålägger företagen att samarbeta vid undersökningsåtgärderna.

23 Kommissionen kan således enligt artikel 11.1 i förordning nr 17 inhämta alla nödvändiga upplysningar från företagen och är bemyndigad enligt artikel 11.5 att begära upplysningarna genom beslut om ett företag inte lämnar de begärda upplysningarna eller lämnar ofullständiga upplysningar.

24 Om kommissionen bedömer att det således inhämtade bedömningsunderlaget motiverar detta skall den skicka ett meddelande om anmärkningar till det berörda företaget och inleder därmed det kontradiktoriska förfarande som regleras genom kommissionens förordning nr 99/63 av den 25 juli 1963 om sådana förhör som avses i artikel 19.1 och 19.2 i rådets förordning nr 17 (EGT nr 127, s. 2268, fransk version; svensk specialutgåva, del 08, volym 01).

25 Inom ramen för det kontradiktoriska förfarandet föreskrivs i artikel 19 i förordning nr 17 och i förordning nr 99/63 särskilt att det berörda företaget har rätt att framföra skriftliga, och i förekommande fall, muntliga synpunkter på de anmärkningar som har gjorts gentemot detta (se även dom av den 13 februari 1979 i målet 85/76 Hoffmann-La Roche (Rec. 1979, s. 461) och dom av den 7 juni 1983 i förenade målen 100-103/80 Musique Diffusion m.fl. (Rec. 1983, s. 1825). I det beslut som kommissionen kan se sig föranledd att fatta vid förfarandets slut har den bara rätt att åberopa de anmärkningar som företaget har haft tillfälle att yttra sig om.

26 Under det inledande undersökningsförfarandet ges enligt förordning nr 17 det företag som är föremål för undersökningen endast vissa, uttryckligen angivna särskilda garantier. Ett beslut om begäran om upplysningar kan således bara fattas om den tidigare begäran inte ledde till något resultat. På samma sätt får ett beslut om fastställande av det slutliga bötes- eller vitesbeloppet, i det fall det berörda företaget inte överlämnar de upplysningar som krävs i beslutet, inte fattas förrän efter det att företaget har haft möjlighet att framföra sina synpunkter.

27 Enligt förordning nr 17 har däremot det företag som är föremål för undersökningen ingen rätt att undandra sig undersökningen på grund av att denna kan leda till att det framkommer bevis för en överträdelse av konkurrensreglerna. Förordningen ålägger tvärtom företaget att aktivt samarbeta, vilket innebär att det skall ställa allt informationsunderlag som är relevant för undersökningens syfte till kommissionens förfogande.

28 Eftersom förordning nr 17 inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om rätten att vägra att uttala sig är det nödvändigt att pröva om och i vilken utsträckning gemenskapsrättens allmänna principer, som de grundläggande rättigheterna är en integrerande del av och med hänsyn till vilka alla gemenskapsbestämmelser skall tolkas, såsom sökanden har hävdat kräver erkännande av rätten att inte tillhandahålla upplysningar som kan användas för att fastställa att den person som tillhandahåller dem har brutit mot konkurrensreglerna.

29 Enligt medlemsstaternas rättsordningar är det i allmänhet bara fysiska personer mot vilka åtal väcks som inom ramen för detta tillerkänns en rätt att inte vittna mot sig själva. Det går därför inte att på grundval av en jämförande analys av de nationella lagstiftningarna dra den slutsatsen att det finns en sådan för medlemsstaternas rättsordningar gemensam princip när det gäller juridiska personer och överträdelser av ekonomisk karaktär, särskilt på konkurrensrättens område.

30 När det gäller artikel 6 i Europakonventionen skall det fastslås att även om denna bestämmelse kan åberopas av ett företag som är föremål för en undersökning på konkurrensrättens område följer det varken av bestämmelsens ordalydelse eller av Europadomstolens rättspraxis att denna bestämmelse innebär ett erkännande av rätten att inte vittna mot sig själv.

31 Artikel 14 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter som, förutom oskyldighetspresumtionen, även enligt punkt 3 g erkänner rätten att ej tvingas vittna mot sig själv eller erkänna sig skyldig, gäller endast personer som anklagas för brott inom ramen för en rättslig åtgärd och har därför inte någon relevans för undersökningar på konkurrensrättens område.

32 Det måste emellertid prövas om vissa begränsningar av kommissionens undersökningsbefogenheter under den inledande undersökningen är nödvändiga för att säkerställa iakttagandet av rätten till försvar, en rätt som domstolen har fastställt vara en grundläggande princip inom gemenskapsrätten (dom av den 9 november 1983 i målet 322/82 Michelin, punkt 7 i domskälen (Rec. 1983, s. 3461).

33 Domstolen har i detta hänseende nyligen i dom av den 21 september 1989 i förenade målen 46/87 och 227/88 Hoechst mot Kommissionen, punkt 15 i domskälen (Rec. 1989, s. 2859) framhållit, att även om det är riktigt att rätten till försvar skall iakttas i administrativa förfaranden som kan leda till påföljder är det viktigt att undvika att dessa rättigheter kränks på ett irreparabelt sätt inom ramen för det förfarande med inledande undersökningar som kan vara avgörande för fastställandet av bevis för att ett företag gjort sig skyldigt till rättsstridigt beteende för vilket det kan hållas ansvarigt. Även om vissa av försvarets rättigheter bara rör kontradiktoriska förfaranden som följer på ett meddelande om anmärkningar finns det följaktligen andra rättigheter som måste iakttas redan under den inledande undersökningen.

34 Även om kommissionen alltså har rätt att i samband med en begäran om upplysningar i enlighet med artikel 11.2 och 11.5 i förordning nr 17 ålägga ett företag att lämna alla nödvändiga upplysningar om de faktiska omständigheter som det kan ha kännedom om och vid behov få del av därtill hörande handlingar som företaget är i besittning av, även om dessa kan användas för att fastställa att företaget självt eller ett annat företag har gjort sig skyldigt till konkurrensbegränsande beteende, kan kommissionen likväl inte genom ett beslut om begäran om upplysningar kränka företagets rätt till försvar.

35 Kommissionen kan därför inte tvinga ett företag att tillhandahålla svar genom vilka företaget tvingas erkänna förekomsten av en överträdelse, som det ankommer på kommissionen att bevisa.

36 Det är mot bakgrund av dessa kriterier som de frågor som kommissionen genom det omtvistade beslutet har ålagt sökanden att besvara måste bedömas.

37 Frågorna i avsnitt I rörande möten mellan producenter, som bara går ut på att få fram faktiska upplysningar om förekomsten av sådana möten, deltagarnas ställning samt handlingar om dessa möten som sökanden är i besittning av, ger inte anledning till kritik.

38 Frågorna i avsnitt II om priser handlar i huvudsak om de initiativ som togs för att fastställa och upprätthålla prisnivåer som var tillfredsställande för samtliga mötesdeltagare. Även om dessa frågor inte kan ge anledning till kritik i den mån kommissionen ville få fram exakta faktiska upplysningar om syftet med och genomförandet av dessa initiativ, är förhållandet ett annat rörande de frågor som gällde syftet med de vidtagna åtgärderna och målet med dessa initiativ. I detta avseende är fråga 1 c, som avser exakta upplysningar om "eventuella handlingar eller samordnade åtgärder som kan ha planerats eller vidtagits för att stödja initiativ på prisområdet", av ett sådant slag att den tvingar sökanden att erkänna sitt deltagande i ett avtal vars syfte var att fastställa försäljningspriserna för att förhindra eller begränsa konkurrensen, eller att förklara att han ville uppnå detta mål.

39 Samma bedömning måste göras avseende frågorna 1 och 2 i avsnitt III rörande kvoter, mål och uppdelning av marknaden mellan producenterna. Genom att kräva att sökanden skulle meddela "närmare villkor för samtliga system eller metoder genom vilka deltagarna tilldelades försäljningsmål eller kvoter" och beskriva "samtliga metoder för årlig kontroll av att de system som fastställde målen uttryckta i volym eller kvoter efterlevdes" försökte kommissionen få sökanden att erkänna sitt deltagande i ett avtal som syftade

till att begränsa eller kontrollera produktion eller avsättning eller till en uppdelning av marknaden.

40 Sådan kritik kan däremot inte riktas mot fråga 3 i avsnitt III rörande vilka upplysningar företaget meddelat andra producenter om produktionen och försäljningen av den berörda produkten och frågorna i avsnitt IV om de förklaringar som skickades och den statistik som överlämnades till företaget Fides. Dessa frågor syftade endast till att få fram faktiska upplysningar om hur systemet för utbyte av information och statistik fungerade.

41 Därmed kan det fastslås att kommissionen har kränkt sökandens rätt till försvar genom att i fråga 1 c i avsnitt II och frågorna 1 och 2 i avsnitt III ålägga det företag som beslutet riktades till att erkänna att det hade överträtt artikel 85 i EEG-fördraget.

42 Det omtvistade beslutet skall därför ogiltigförklaras med avseende på fråga 1 c i avsnitt II och frågorna 1 och 2 i avsnitt III och talan i övrigt ogillas.

Rättegångskostnader

43 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Enligt punkt 3 första stycket i samma artikel kan domstolen emellertid besluta att parterna helt eller delvis skall bära sina kostnader om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter. Eftersom båda parterna delvis har tappat målet skall parterna bära sina egna kostnader.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

följande dom:

1) Kommissionens beslut IV/31.866 av den 9 november 1987 i ett förfarande för tillämpning av artikel 11.5 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, Första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85

och 86, ogiltigförklaras med avseende på fråga 1 c i avsnitt II och frågorna 1 och 2 i avsnitt III.

2) **Talan i övrigt ogillas.**

3) **Vardera parten skall bära sina rättegångskostnader.**

Due Slynn Schockweiler Zuleeg

Koopmans Mancini Joliet Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 18 oktober 1989.

J.-G. Giraud
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande