

Forenede sager 46/87 og 227/88

Hoechst AG mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber

»Annulationsøgsmål — konkurrenceret — forordning
nr. 17 — kontrolundersøgelse — grundrettigheden boligens
ukrænkelighed — begrundelse — tvangsbøder — formmangler«

Retsmøderapport	2863
Forslag til afgørelse fra generaladvokat Jean Mischo, fremsat den 21. februar 1989	2875
Domstolens dom af 21. september 1989	2919

Sammendrag af dom

- Fællesskabsret — principper — ret til kontradiktion — indrømmelse heraf under administrative procedurer
(Rådets forordning nr. 17, art. 14)*
- Fællesskabsret — principper — grundrettigheder — fysiske personers ret til boligens ukrænkelighed — ikke gældende for virksomheder — beskyttelse mod vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb fra det offentlige side
(Rådets forordning nr. 17, art. 14)*
- Konkurrence — administrativ procedure — Kommissionens kontrolbeføjelser — rækkevidde — adgang til en virksomheds lokaler — grænser — angivelse af kontrolundersøgelsens genstand og formål
(Rådets forordning nr. 17, art. 14)*
- Konkurrence — administrativ procedure — Kommissionens kontrolbeføjelser — grænser — tilfælde forudsættende bistand fra de nationale myndigheder
(Rådets forordning nr. 17, art. 14)*

5. *Konkurrence — administrativ procedure — Kommissionens kontrolbeføjelser — bistand fra de nationale myndigheder — fastlæggelse i national ret af de procedurermæssige vilkår — de nationale myndigheders kompetence til at foretage efterprøvelse — grænser*
(Rådets forordning nr. 17, art. 14, stk. 6)
6. *Institutionernes retsakter — begrundelse — pligt — rækkevidde — beslutning om en kontrolundersøgelse i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17*
(Rådets forordning nr. 17, art. 14, stk. 3)
7. *Konkurrence — administrativ procedure — beslutning om en kontrolundersøgelse — vedtagelse på grundlag af en bemyndigelse — lovligt — retsvirkninger — pålæggelse af bøder i tilfælde af manglende efterkommelse*
(Fusionstraktaten, art. 17; Rådets forordning nr. 17, art. 14, stk. 3, og art. 15)
8. *Konkurrence — administrativ procedure — beslutning om at pålægge en virksomhed tvangs bøder — høring af virksomheden og af Det Rådgivende Udvalg — høring forud for fastsættelsen af tvangsbødens endelige størrelse tilstrækkelig*
(Rådets forordning nr. 17, art. 15)
9. *Institutionernes retsakter — gyldighedsformodning — retsvirkninger*

1. Kontradiktionsprincippet, som har en grundlæggende karakter, skal ikke alene overholdes under administrative procedurer, der kan føre til en pålæggelse af sanktioner, men også under procedurer, hvorved der foretages en indledende undersøgelse, f. eks. i form af kontrolundersøgelser som omhandlet i artikel 14 i forordning nr. 17, der kan være afgørende for tilvejebringelse af bevismateriale, der godtgør, at virksomheder har handlet retsstridigt på en sådan måde, at de ifalder ansvar.

retsordener udviser ganske betydelige forskelle med hensyn til spørgsmålet om arten og omfanget af beskyttelse, hvad angår offentlige myndigheders beføjelser til at få adgang til forretningslokaler. Artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention giver ikke grundlag for nogen anden antagelse.

2. Grundrettigheden boligens ukrænkelighed er — for så vidt angår fysiske personers private bopæl — som en grundsætning, der er fælles for medlemsstaternes retsordener, et led i Fællesskabets retsorden. Forholdet er et andet, for så vidt angår virksomheder, da medlemsstaternes

Det gælder dog i henhold til retsordenerne i samtlige medlemsstater, at offentlige myndigheders indgriben i forhold af privat karakter, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer, skal være hjemlet og begrundet af årsager, der er fastlagt ved lov, og medlemsstaternes retsordener indeholder på dette grundlag — om end forskellige — ordninger om beskyttelse mod vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb. Kravet om en sådan beskyttelse må anses som udtryk for en fællesskabsretlig grundsætning.

3. Det fremgår af såvel formålet med forordning nr. 17 som af opregningen i forordningens artikel 14 af de beføjelser, som Kommissionens repræsentanter har, at kontrolundersøgelser kan være meget omfattende.

Det er i denne forbindelse af særlig betydning, at Kommissionen har krav på at få adgang til virksomhedernes samtlige lokaler, grunde og transportmidler, idet Kommissionen herved sættes i stand til at indsamle bevismateriale, der godtgør, at der er sket overtrædelser af konkurrence-reglerne, dér, hvor et sådant materiale normalt befinder sig, dvs. i den pågældende virksomheds forretningslokaler.

Denne beføjelse til at få adgang ville ikke tjene noget formål, såfremt Kommissionens repræsentanter kun kunne kræve fremlæggelse af dokumenter eller anden form for skriftligt materiale, som de forinden klart har kunnet identificere. Tværtimod må den nævnte beføjelse omfatte en ret til at efterspore oplysninger, der endnu ikke er kendte eller fuldt ud identificerede. Uden en sådan ret ville det være umuligt for Kommissionen at indsamle alle de til undersøgelsen nødvendige oplysninger, for så vidt den pågældende virksomhed afslår at samarbejde eller endog forsøger at lægge hindringer i vejen for undersøgelsen.

Kommissionens vide beføjelser til at foranstalte undersøgelser er dog underlagt vilkår, som beskytter virksomhedernes interesser. Kommissionens forpligtelse til at angive kontrolundersøgelsens genstand og formål er i denne forbindelse et grundlæggende krav, som ikke alene har til formål at klarlægge, hvorfor det påtænkte indgreb inden for den pågæl-

dende virksomhed er berettiget, men også at skabe et grundlag for, at virksomheden bliver bekendt med omfanget af dens samarbejdspligt, samtidig med at dens ret til kontradiktion bevares.

4. Når en kontrolundersøgelse gennemføres i samarbejde med den pågældende virksomhed på grundlag af en forpligtelse i henhold til en beslutning om en kontrolundersøgelse, har Kommissionens repræsentanter bl. a. krav på at få fremlagt de dokumenter, de anmoder om, at få adgang til de lokaler, som de angiver, og at få forevist indholdet af inventar i virksomheden, som de ønsker at få kendskab til. De kan derimod ikke tiltvinge sig adgang til lokaler eller møbler eller tvinge virksomhedens personale til at give dem en sådan adgang, ligesom de ikke kan gennemse virksomheden uden tilladelse fra dennes ansvarlige ledelse.

Såfremt forholdet er det, at den pågældende virksomhed modsætter sig Kommissionens kontrolundersøgelse, gælder det, jfr. artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17, at Kommissionens repræsentanter, uden at virksomheden samarbejder, kan eftersøge de oplysninger, der er nødvendige for undersøgelsen, med bistand fra de nationale myndigheder, som har pligt til at bistå dem i det omfang, det er nødvendigt for udførelsen af deres opgaver. En sådan bistand er kun obligatorisk, såfremt virksomheden meddeler, at den modsætter sig kontrolundersøgelsen, men der kan også anmodes om bistand med henblik på at tage højde for et eventuelt manglende samarbejde fra virksomhedens side.

5. Det fremgår af artikel 14, stk. 6, i forordning nr. 17, at det er den enkelte medlemsstat, der fastsætter de vilkår, på

hvilke de nationale myndigheder bistår Kommissionens repræsentanter. Medlemsstaterne har herved pligt til at sikre en effektiv gennemførelse af Kommissionens undersøgelse under overholdelse af fællesskabsrettens almindelige grundsætninger. Med denne begrænsning gælder det, at de nærmere procedureregler, der kan beskytte virksomhedernes rettigheder, fastlægges i national ret.

Kommissionen skal iagttage disse nationale procedureregler og endvidere drage omsorg for, at den i henhold til national ret kompetente myndighed råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for at kunne foretage den efterprøvelse, som henhører under denne myndighed.

Myndigheden kan — uanset om der er tale om en retsinstans — ikke i denne forbindelse sætte sit eget skøn med hensyn til, om den pågældende kontrolundersøgelse er nødvendig, i stedet for Kommissionens, idet det kun er Domstolen, der har kompetence til at efterprøve lovligheden af Kommissionens faktiske og retlige vurdering. Myndigheden har derimod kompetence til efter at have sikret sig, at beslutningen om den pågældende kontrolundersøgelse er autentisk, at efterprøve spørgsmålet om, hvorvidt de påtænkte indgreb er vilkårlige eller står i et misforhold til formålet med kontrolundersøgelsen, og til at påse, at reglerne i henhold til national ret overholdes ved gennemførelsen af de pågældende indgreb.

6. Det er i artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17 angivet, hvad der i hovedtræk skal være indeholdt i begrundelsen til en beslutning om en kontrolundersøgelse. Kravet om, at Kommissionen skal angive kontrolundersøgelsens genstand og formål, er udtryk for en grundlæggende

retssikkerhedsgaranti, der er et led i den pågældende virksomheds rettigheder i henhold til kontradiktionsprincippet. Følgelig kan kravene med hensyn til rækkevidden af forpligtelsen til at begrunde beslutninger om kontrolundersøgelser ikke svækkes ud fra overvejelser vedrørende undersøgelsens gennemslagskraft. Selv om Kommissionen ikke er forpligtet til at give adressaten for en beslutning om en kontrolundersøgelse meddelelse om samtlige de oplysninger om de formede overtrædelser, som den råder over, eller til at angive en nøjagtig retlig kvalificering af disse overtrædelser, har Kommissionen dog pligt til klart at angive, hvilke formodninger dens påtænkte undersøgelse angår.

7. Den beslutning, hvorved Kommissionen har givet det kommissionsmedlem, under hvem konkurrenceanliggender henhører, beføjelse til på Kommissionens vegne og på dennes ansvar at træffe beslutninger i medfør af artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17, strider ikke mod kollegialitetsprincippet i fusionstraktatens artikel 17. Beslutninger truffet på grundlag af denne bemyndigelse må derfor anses som beslutninger truffet af Kommissionen i medfør af forordningens artikel 15, og en manglende efterkommelse af en sådan beslutning kan medføre en pålæggelse af en bøde.
8. En beslutning, hvorved en virksomhed, der har nægtet at underkaste sig en kontrolundersøgelse i henhold til artikel 14 i forordning nr. 17, pålægges en tvangsbøde på et bestemt antal regningsenheder pr. dag fra et bestemt tidspunkt, forudsætter ikke, at der forinden er sket en høring af virksomheden og Det Rådgivende Udvalg for Kartel- og Monopolspørgsmål. Der er således ikke tale om en beslutning, som kan tvangsfuldbyrdes, da tvangsbødens samlede størrelse ikke derved er fastlagt. Endvidere ville et krav

om at gennemføre de nævnte former for høringer, før en sådan beslutning træffes, indebære, at beslutningen først kan træffes senere, hvilket ville svække gennemslagskraften af beslutningen om at foretage kontrolundersøgelse.

Det gælder imidlertid, at høringen af virksomheden, der er et fundamentalt led i rettighederne i henhold til kontradiktionsprincippet, og høringen af Det Rådgivende Udvalg skal ske, inden beslutningen om fastsættelsen af tvangsbødens endelige størrelse træffes, hvorved såvel virksomheden som Det Rådgivende Udvalg får lejlighed til på behørig måde at gøre deres synspunkter gældende vedrørende samtlige de forhold, på grundlag af hvilke Kommissionen har pålagt tvangsbøden og vil fastsætte dennes endelige størrelse.

9. Ethvert retssubjekt omfattet af fællesskabsretten er forpligtet til at anerkende, at retsakter og andre afgørelser fra institutionerne i fuldt omfang har retsvirkninger efter deres indhold, så længe Domstolen ikke har statueret, at de er ugyldige, og til ikke at modsætte sig deres gennemførelse, så længe Domstolen ikke har truffet bestemmelse om en udsættelse heraf. Det strider mod denne forpligtelse og kan ikke begrundes under henvisning til overordnede retlige hensyn, at en virksomhed, til hvem en beslutning om en kontrolundersøgelse i henhold til artikel 14 i forordning nr. 17 er blevet rettet, afviser enhver form for samarbejde med henblik på gennemførelsen af denne beslutning, således at der ikke er grundlag for at nedsætte den tvangsbøde, som der er blevet truffet beslutning om for at imødegå den pågældende afvisning.

RETSMØDERAPPORT

i de forenede sager 46/87 og 227/88 *

I — Faktiske omstændigheder

Sagsøgeren er en kemisk virksomhed, der fremstiller og forhandler bl. a. PVC og polyætylen.

Efter at være kommet i besiddelse af oplysninger, der gav grundlag for at antage, at der mellem en række producenter og leverandører af PVC og polyætylen i Fællesskabet var blevet indgået aftaler eller bestod en samordnet praksis, hvorved der var sket en fastsættelse af priser og leveringskvoter for disse produkter, besluttede Kommissionen

at gennemføre kontrolundersøgelser hos flere virksomheder, herunder hos sagsøgeren, og traf den 15. januar 1987 den omtvistede beslutning herom.

På grundlag af denne beslutning og ledsaget af en medarbejder i Bundeskartellamt henvendte to tjenestemænd i Kommissionen sig uanmeldt den 20. januar 1987 hos sagsøgeren for at gennemføre kontrolundersøgelsen. Sagsøgeren nægtede at underkaste sig denne med den begrundelse, at der var tale om en ransagning, som, i hvert fald uden en forudgående retskendelse, måtte anses for retsstridig.

* Processprog: tysk.