



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Ottende Afdeling)

22. marts 2012*

»Konkurrence — administrativ procedure — begæring om oplysninger — spørgsmålet, om de anmodede oplysninger er nødvendige — princippet om god forvaltningsskik — begrundelsespligt — proportionalitet«

I de forenede sager T-458/09 og T-171/10,

Slovak Telekom a.s., Bratislava (Slovakiet), først ved advokaterne M. Maier, L. Kjølbje og D. Geradin, derefter ved advokaterne L. Kjølbje, D. Geradin og G. Berrisch,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen, i sag T-458/09 ved F. Castillo de la Torre og K. Mojzesowicz og i sag T-171/10 ved F. Castillo de la Torre, K. Mojzesowicz og J. Bourke, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

angående påstande dels om annulation af Kommissionens beslutning K(2009) 6840 af 3. september 2009 om en procedure i henhold til artikel 18, stk. 3, og artikel 24, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 (sag COMP/39 523 – Slovak Telekom), dels om annulation af Kommissionens beslutning K(2010) 902 af 8. februar 2010 om en procedure i henhold til artikel 18, stk. 3, og artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 (sag COMP/39 523 – Slovak Telekom),

har

RETTE (Ottende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, L. Truchot, og dommerne M.E. Martins Ribeiro (refererende dommer) og H. Kanninen,

justitssekretær: fuldmægtig J. Weychert,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. september 2011,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

- 1 Sagsøgeren, Slovak Telekom a.s., er et selskab oprettet den 1. april 1999 i Den Slovakiske Republik, som ejes af Deutsche Telekom AG med 51% og af den slovakiske regering med 49%. Selskabet yder bl.a. nationale og internationale telefonitjenester, højhastighedsbredbåndsforbindelse til internet og et bredt udvalg af andre telekommunikationstjenester, som omfatter databaser, tillægstjenester og lejede kredsløb.
- 2 Mellem den 13. og den 16. januar 2009 gennemførte Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber en kontrolundersøgelse i sagsøgerens lokaler i overensstemmelse med artikel 20 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i artikel 81 [EF] og 82 [EF] (EFT 2003 L 1, s. 1).
- 3 Ved skrivelse af 14. april 2009 underrettede Kommissionen sagsøgeren om, at den den 8. april 2009 havde besluttet at indlede en procedure mod selskabet om overtrædelse af artikel 82 EF i sag COMP/39 523. Kommissionen henviste i den forbindelse til, at indledningen af denne procedure vedrørte den mulige eksistens hos sagsøgeren og de selskaber, som det kontrollerer i Den Slovakiske Republik, af en nægtelse af at gennemføre transaktioner hvad angår ubundet engrosadgang til abonnentledninger og anden højhastighedsengrosadgang, et muligt avancepres hvad angår ubundet engrosadgang til abonnentledninger og anden højhastighedsengrosadgang og lignende konkurrencebegrænsende og diskriminerende praksis i form af blandede pakkesalg og koblingssalg hvad angår engrostenester og detailtjenester for bredbåndsadgang (første betragtning til den anfægtede beslutning i sag T-458/09, herefter »den anfægtede beslutning I«; første betragtning til den anfægtede beslutning i sag T-171/10, herefter »den anfægtede beslutning II«).
- 4 Den 17. april 2009 anmodede Kommissionen sagsøgeren om oplysninger i henhold til artikel 18, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1/2003 (anden betragtning til den anfægtede beslutning I; syvende betragtning til den anfægtede beslutning II).
- 5 Ved e-mail af 4. juni 2009 meddelte sagsøgeren Kommissionen, at begæringen om oplysninger af 17. april 2009 også vedrørte en periode før Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union, og at Kommissionen ikke havde kompetence til at anvende artikel 81 EF og 82 EF på sagsøgerens angivelige overtrædelse før den 1. maj 2004. Sagsøgeren lagde således vægt på, at Kommissionen ikke kunne konstatere, at der foreligger en overtrædelse for denne periode, eller systematisk anmode om oplysninger vedrørende denne periode. Sagsøgeren foreslog at fortsætte med at afgive generelle oplysninger vedrørende perioden før den 1. maj 2004. Sagsøgeren foreslog, hvad angår mere detaljerede oplysninger og beregninger, at begrænse svarene til perioden efter denne dato (tredje betragtning til den anfægtede beslutning I; ottende betragtning til den anfægtede beslutning II).
- 6 Ved e-mail af 5. juni 2009 svarede Kommissionen sagsøgeren, at det i det foreliggende tilfælde ikke drejede sig om at konstatere, at der foreligger en overtrædelse af EU-konkurrenceretten for perioden før den 1. maj 2004, men snarere at indhente en række konkrete faktuelle oplysninger, hvoriblandt visse også dækkede nævnte periode. Kommissionen fandt nemlig, at disse oplysninger var relevante for vurderingen af, om sagsøgerens adfærd var forenelig med artikel 82 EF efter den 1. maj 2004, med fuldt kendskab til de faktiske omstændigheder og i deres rette økonomiske sammenhæng. Kommissionen insisterede derfor på at få tilsendt de ønskede oplysninger i fuldt omfang (fjerde betragtning til den anfægtede beslutning I; niende betragtning til den anfægtede beslutning II).
- 7 Ved skrivelse, der var vedhæftet e-mailen af 11. juni 2009, gentog sagsøgeren indsigelserne i e-mailen af 4. juni 2009 og præciserede, at det efter selskabets opfattelse ikke var tilstrækkeligt, at oplysningerne kan være hensigtsmæssige for vurderingen af dets adfærd i sin økonomiske

sammenhæng. Selskabet meddelte ikke desto mindre Kommissionen de oplysninger, som denne havde anmodet om, men angav, at det forbeholdt sig ret til at modsætte sig Kommissionens anvendelse af disse oplysninger over for selskabet, samt dokumenter fra tiden fra før Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen, som Kommissionen indsamlede under kontrolundersøgelsen i januar 2009 (femte betragtning til den anfægtede beslutning I; 10. betragtning til den anfægtede beslutning II).

- 8 Kommissionen foretog en ny kontrolundersøgelse den 13. og 14. juli 2009.
- 9 Ved skrivelse af 17. juli 2009 anmodede Kommissionen sagsøgeren om yderligere oplysninger i henhold til artikel 18, stk. 1 og 2, i forordning nr. 1/2003, herunder oplysninger og dokumenter fra før den 1. maj 2004 (syvende betragtning til den anfægtede beslutning I; 11. betragtning til den anfægtede beslutning II).
- 10 Ved skrivelse af 14. august 2009 gentog sagsøgeren sine indsigelser vedrørende afgivelsen af oplysninger og dokumenter om perioden før den 1. maj 2004. Sagsøgeren anførte ligeledes, at selskabet frivilligt, efter begæringen om oplysninger af 17. april 2009, havde givet Kommissionen generelle oplysninger vedrørende perioden før den 1. maj 2004 for at afklare, i hvilken sammenhæng de oplysninger, der blev meddelt sidstnævnte, blev givet, men at selskabet ikke ville give mere detaljerede oplysninger og beregninger vedrørende denne periode. Sagsøgeren anførte således, at selskabet havde besluttet sig for ikke at meddele Kommissionen oplysningerne om »førtiltrædelses«-perioden, dels vedrørende spørgsmål 4 a) og 4 b) i begæringen om oplysninger af 17. juli 2009 vedrørende forkortelsen »ATM« (Asynchronous Transfer Mode) og basistelenettet, dels spørgsmål 16 og 17 i nævnte begæring om oplysninger. Selskabet bemærkede til gengæld, at beslutningen ikke vedrørte visse oplysninger fra 2004 vedrørende rentabiliteten af visse af dets produkter, der blev anmodet om i spørgsmål 12 i begæringen om oplysninger af 17. juli 2009, idet det ikke er muligt at opdele de omhandlede oplysninger på en forståelig måde (niende betragtning til den anfægtede beslutning I; 11. betragtning til den anfægtede beslutning II).

Den anfægtede beslutning I

- 11 Den 3. september 2009 vedtog Kommissionen beslutning K(2009) 6840 om en procedure i henhold til artikel 18, stk. 3, og artikel 24, stk. 1, i Rådets forordning nr. 1/2003 (sag COMP/39 523 – Slovak Telekom).
- 12 Kommissionen angav i den anfægtede beslutning I, at den i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1/2003, med henblik på at udføre de opgaver, den er betroet i henhold til forordningen, i form af en anmodning eller ved beslutning kan pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger at stille alle nødvendige oplysninger til rådighed. Kommissionens kompetence til at anmode om sådanne oplysninger kan efter dens opfattelse ikke begrænses til den periode, for hvilken den er bemyndiget til at konstatere en tilsidesættelse af artikel 81 EF og 82 EF (11. betragtning til den anfægtede beslutning I).
- 13 Kommissionen vurderede således, at det som en påpasselig administrator påhvilede den at samle alle de faktiske omstændigheder som led i undersøgelsen. Den angav, at opgaven i det foreliggende tilfælde – ud over sammenhængen for salget og udviklingen af højhastighedsbredbånd- og »triple play«-tjenester på detail- og engrosbasis efter den 1. maj 2004 – bestod i at vurdere planlægningens sammenhæng, forberedelsen af disse tjenester, de dertil hørende investeringer og deres lancering samt deres udvikling indtil vedtagelsen af den anfægtede beslutning I (navnlig for så vidt angår 2003 og de fire første måneder af 2004), uafhængigt af den omstændighed, at visse af disse begivenheder indtraf inden Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen. Kommissionen tilføjede, at eftersom den kunne medtage sådanne faktuelle konstateringer i en beslutning, hvorved der pålægges en bøde, var den kompetent til på grundlag af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 at anmode om oplysninger og dokumenter, der er nødvendige for at drage de nævnte konklusioner (12. betragtning til den anfægtede beslutning I).

- 14 I denne henseende var Kommissionen for det første af den opfattelse, at oplysninger fra før 2004 vedrørende udviklingen af telekommunikationsmarkederne og sagsøgerens aktiviteter på disse markeder var relevante for bedømmelsen af sagsøgerens adfærd efter den 1. maj 2004, navnlig med henblik på definitionen af de relevante markeder og konstateringen af, at sagsøgeren eventuelt indtog en dominerende stilling på disse markeder fra den 1. maj 2004, idet sådanne bedømmelser ikke kan støttes på statiske tal og skal tage hensyn til den økonomiske udvikling, især i perioden før den 1. maj 2004 (13. betragtning til den anfægtede beslutning I).
- 15 Kommissionen angav dernæst, at forkortelsen »ATM« og sagsøgerens basistelenet (punkt I og II i bilag I til den anfægtede beslutning I) var blevet iværksat inden den 1. maj 2004, og at selskabet på tidspunktet for den nævnte beslutning fortsat anvendte dem til levering af bredbåndstjenester på detail- og engrosbasis (14. betragtning til den anfægtede beslutning I).
- 16 Endelig anførte Kommissionen, at dokumenterne omhandlet i spørgsmål 16 og 17 i bilag III til Kommissionens begæring om oplysninger og nævnt i punkt III og IV i bilag I til den anfægtede beslutning I vedrørte detail- og engrosbredbåndstjenester, som var blevet iværksat i 2003, og at sagsøgeren fortsatte med at levere efter den 1. maj 2004. Kommissionen præciserede, at de pågældende oplysninger vedrørte planlægningen af de nævnte tjenester, deres lancering, de dertil hørende investeringer og deres udvikling, deres position på markedet, deres bestemmelser, de konkurrerende produkter samt øvrige relevante omstændigheder. Kommissionen tilføjede, at andre dokumenter vedrørte selskabets strategi på bredbåndsmarkedet, den lovgivningsmæssige strategi, prognoser og drøftelserne om markedsforholdene og sagsøgerens reaktion i den forbindelse, samt forberedelsen af standardtilbuddet for opsplittningen af abonnentledningerne og de reguleringsmæssige problemer desangående. Herved er disse dokumenter nyttige for Kommissionens undersøgelse i det foreliggende tilfælde og nødvendige som omhandlet i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1/2003, for vurderingen af den generelle økonomiske og finansielle sammenhæng for lanceringen og detail- og engrossalget af bredbåndstjenester på Den Slovakiske Republiks område samt foreneligheden af sagsøgerens adfærd med EU-konkurrenceretten (15. betragtning til den anfægtede beslutning I).
- 17 Den anfægtede beslutning I's konklusion lyder således:

»Artikel 1

Slovak Telekom a.s. skal senest den 22. september 2009 meddele de oplysninger, der er nævnt i bilag I til denne beslutning. Bilag I er en integrerende del af denne beslutning.

Artikel 2

Hvis Slovak Telekom ikke meddeler de ønskede korrekte og fuldstændige oplysninger inden for den periode, der er fastsat i artikel 1, pålægges selskabet en tvangsbøde på 1% af den daglige omsætning i det foregående regnskabsår, hvilket svarer til 28 114 EUR [...] pr. dags forsinkelse, beregnet fra den dato, der er fastsat i denne beslutning.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Slovak Telekom a.s., der har hovedsæde i Karadžičova 10, 825 13 Bratislava, Den Slovakiske Republik, og alle virksomheder, som selskabet direkte eller indirekte kontrollerer, alene eller i fællesskab.«

- 18 Den 22. september 2009 meddelte sagsøgeren Kommissionen de oplysninger, der var begæret fremlagt af Kommissionen.

Den anfægtede beslutning II

- 19 Den 8. februar 2010 vedtog Kommissionen beslutning K(2010) 902 om en procedure i henhold til artikel 18, stk. 3, og artikel 24, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 (sag COMP/39 523 – Slovak Telekom).
- 20 I den anfægtede beslutning II henviste Kommissionen i det væsentlige til en række betragtninger, som allerede fremgår af den anfægtede beslutning I (anden, femte og sjette betragtning til den anfægtede beslutning II) (jf. præmis 12 og 13 ovenfor).
- 21 Kommissionen anførte i øvrigt for det første, at »UCN-standardrapporten« vedrørende 2003, der blev anmodet om i punkt 1 i bilag I til den anfægtede beslutning II, indeholdt regnskabsoplysninger vedrørende sagsøgerens detail- og engrosbredbåndstjenester i form af indtægter, omkostninger og rentabilitet. Kommissionen var derfor af den opfattelse, at dette dokument var nødvendigt med henblik på at vurdere rentabiliteten af sagsøgerens bredbåndstjenester i hele perioden mellem deres lancering i 2003 og datoen for den anfægtede beslutning II (tredje betragtning til den anfægtede beslutning II).
- 22 Kommissionen angav dernæst, at oplysningerne og dokumenterne vedrørende 2003, der blev anmodet om i punkt 2-4 i bilag I til den anfægtede beslutning II, om omkostningerne til erhvervelse af nye kunder og visse af Slovak Telekom's kapitaludgifter til levering af visse bredbåndstjenester var nødvendige med henblik på vurderingen af det påståede misbrug efter den 1. maj 2004. Kommissionen fandt nemlig, at omkostninger i form af kapitaludgifter og de driftsomkostninger, som afholdes i løbet af et regnskabsår, kunne afskrives over en længere periode, og at dette vil få indflydelse på beregningen af omkostningen og rentabiliteten i de følgende år (tredje betragtning til den anfægtede beslutning II).
- 23 Endelig fandt Kommissionen, at det var hensigtsmæssigt at anmode om de pågældende oplysninger ved beslutning, henset navnlig til risikoen for forsinkelser i deres fremsendelse, den omstændighed, at sagsøgeren tidligere havde nægtet at afgive oplysninger vedrørende perioden før den 1. maj 2004 og søgsmålet med påstand om annullation af den anfægtede beslutning I i den for Retten verserende sag T-458/09 (jf. præmis 25 nedenfor) (7. og 13. betragtning til den anfægtede beslutning II).
- 24 Den anfægtede beslutning II's konklusion lyder således:

»Artikel 1

Slovak Telekom a.s. skal senest den 23. februar 2010 meddele de oplysninger, der er nævnt i bilag I til denne beslutning. Bilag I er en integrerende del af denne beslutning.

Artikel 2

Hvis Slovak Telekom ikke meddeler de ønskede korrekte og fuldstændige oplysninger inden for den periode, der er fastsat i artikel 1, pålægges selskabet en tvangsbøde på 1% af den daglige omsætning i det foregående regnskabsår, hvilket svarer til 28 114 EUR [...] pr. dags forsinkelse, beregnet fra den dato, der er fastsat i denne beslutning.

Artikel 3

Denne beslutning er rettet til Slovak Telekom a.s., der har hovedsæde i Karadžičova 10, 825 13 Bratislava, Den Slovakiske Republik og alle virksomheder, som selskabet direkte eller indirekte kontrollerer, alene eller i fællesskab.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

- 25 Ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 13. november 2009 og den 15. april 2010 anlagde sagsøgeren nærværende sager vedrørende for så vidt angår sag T-458/09 den anfægtede beslutning I, og for så vidt angår sag T-171/10 den anfægtede beslutning II.
- 26 I disse to sager har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede beslutning I, henholdsvis den anfægtede beslutning II, annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 27 I begge sager har Kommissionen nedlagt følgende påstande:
- Frifindelse.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 28 Retten (Ottende Afdeling) har på grundlag af den refererende dommers rapport besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse efter artikel 64 i Rettens procesreglement anmodet Kommissionen om at fremlægge dokumenter. Kommissionen imødekom denne anmodning inden for den fastsatte frist.
- 29 Efter sagsøgerens begæring herom, som Kommissionen ikke har gjort indsigelser mod, blev sagerne T-458/09 og T-171/10 ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Ottende Afdeling den 30. juni 2011 forenet med henblik på den mundtlige forhandling og dommen, .
- 30 Parterne afgav mundtlige indlæg og besvarede mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet den 15. september 2011.

Retlige bemærkninger

- 31 Til støtte for hvert af søgsmålene har sagsøgeren gjort tre anbringender gældende. Det første anbringende vedrører en retlig fejl i anvendelsen af forordning nr. 1/2003. Det andet anbringende vedrører en tilsidesættelse af »princippet om en retfærdig rettergang«. Endelig vedrører det tredje anbringende en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet.

Det første anbringende om en retlig fejl i anvendelsen af forordning nr. 1/2003

- 32 Sagsøgeren har med det første anbringende gjort gældende, at Kommissionen begik en retlig fejl ved anvendelsen af forordning nr. 1/2003. Idet Kommissionen efter sagsøgerens opfattelse ikke havde kompetence til at anvende artikel 82 EF og artikel 102 TEUF på adfærd på Den Slovakiske Republiks område før dennes tiltrædelse af Unionen, var den ikke beføjet til i medfør af denne forordnings artikel 18, stk. 3, at anmode om oplysninger vedrørende perioden før denne tiltrædelse.
- 33 Sagsøgeren har hvad dette angår anført, at artikel 82 EF og 102 TEUF ikke finder anvendelse på den periode, der er omfattet af de anfægtede beslutninger, idet Kommissionens kompetence er begrænset til virksomheders misbrug af en dominerende stilling på fællesmarkedet eller en væsentlig del heraf, i det omfang samhandelen mellem medlemsstaterne kan påvirkes derved. Disse betingelser var imidlertid i det foreliggende tilfælde ikke opfyldt inden den 1. maj 2004. Før denne dato hørte det slovakiske telekommunikationsmarked således ikke ind under fællesmarkedet, og sagsøgerens adfærd kunne ikke have påvirket samhandelen mellem medlemsstaterne. Kommissionen bestrider i øvrigt ikke

dette i de anfægtede beslutninger I og II. Derudover gjorde europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Den Slovakiske Republik på den anden side (EFT 1994 L 359, s. 2) hverken artikel 81 EF og 82 EF eller artikel 101 TEUF og 102 TEUF umiddelbart anvendelige på Den Slovakiske Republik inden denne stats tiltrædelse af Unionen.

- 34 Efter sagsøgerens opfattelse vil de af Kommissionens forpligtelser og kompetencer, som følger af forordning nr. 1/2003, navnlig forordningens artikel 18, stk. 3, og artikel 24, stk. 1, litra d), fastlægges og begrænses af undersøgelsens formål, nemlig gennemførelsen af EU-konkurrenceretten og dermed anvendelsesområdet for artikel 81 EF og 82 EF på den ene side, og artikel 101 TEUF og 102 TEUF på den anden side. Begrebet »nødvendige oplysninger« i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 kræver i denne forbindelse, at der foreligger en tilstrækkelig forbindelse mellem begæringen om oplysninger og den formodede overtrædelse. I de foreliggende sager er der imidlertid ingen forbindelse mellem de ønskede oplysninger og den påståede overtrædelse, eftersom der ikke kan konstateres nogen overtrædelse inden den 1. maj 2004. Kommissionen er derfor ikke beføjet til at foretage en undersøgelse i henhold til artikel 82 EF og 102 TEUF og kan ikke støtte sig til oplysninger vedrørende sagsøgerens adfærd i perioden før Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen med henblik på at vurdere foreneligheden af sagsøgerens praksis med EU-konkurrenceretten efter denne tiltrædelse.
- 35 Det bemærkes indledningsvis, således som Kommissionen udtrykkeligt anførte ved e-mail af 5. juni 2009 til sagsøgeren (jf. præmis 6 ovenfor), i fjerde betragtning til den anfægtede beslutning I og niende betragtning til den anfægtede beslutning II, og gentog i sine skriftlige indlæg og under retsmødet, at de anfægtede beslutninger I og II har til formål at indhente en række konkrete faktuelle oplysninger, hvoriblandt visse er fra før den 1. maj 2004, med henblik på at foretage en undersøgelse af den mulige eksistens efter denne dato hos sagsøgeren og de selskaber, som det kontrollerer, af en nægtelse af at gennemføre transaktioner, et muligt avancepres og enhver anden eventuel konkurrencebegrænsende adfærd med hensyn til ubundet engrosadgang til abonnentledninger, andre engrosbredbåndstjenester og detailbredbåndstjenester. Kommissionen anførte derimod, at det ikke på dette tidspunkt skulle konstateres, at der foreligger en overtrædelse af konkurrencereglerne for perioden før den 1. maj 2004.
- 36 Det skal bemærkes, at ifølge artikel 3, stk. 1, litra g), EF skal Det Europæiske Fællesskabs virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i traktaten, indebære gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes. Siden Lissabontraktatens ikrafttrædelse præciserer artikel 3, stk. 3, TEU endvidere, at Den Europæiske Union opretter et indre marked. Sidstnævnte omfatter i henhold til protokol nr. 27 om det indre marked og konkurrence, der er knyttet som bilag til TEU og TEUF (EUT 2010 C 83, s. 309), et system, der sikrer, at konkurrencen ikke forvrides.
- 37 Artikel 81 EF og 82 EF samt artikel 101 TEUF og 102 TEUF er blandt de konkurrenceregler, der – som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra b), TEUF – er nødvendige for det indre markeds funktion.
- 38 Formålet med sådanne regler er således netop at forhindre, at konkurrencen fordrejes til skade for den almene interesse, de enkelte virksomheder og forbrugerne, og dermed at bidrage til at sikre Unionens økonomiske velfærd (jf. Domstolens dom af 17.2.2011, sag C-52/09, TeliaSonera, Sml. I, s. 527, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Det skal også bemærkes, at forordning nr. 1/2003, udstedt i medfør af artikel 83, stk. 1, EF, i henhold til artikel 83, stk. 2, litra a), har til formål at sikre overholdelsen af de i artikel 81 EF og 82 EF nævnte forbud.
- 40 Med henblik herpå tillægger forordning nr. 1/2003 Kommissionen en vidtgående efterforsknings- og kontrolbeføjelse, idet forordningens artikel 18, stk. 1, bestemmer, at »[m]ed henblik på at udføre de opgaver, som den er betroet i henhold til denne forordning, kan Kommissionen i form af en

anmodning eller ved beslutning pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger at stille alle nødvendige oplysninger til rådighed«. 23. betragtning til forordningen præciserer i denne forbindelse, at »Kommissionen bør have beføjelse til i hele [Unionen] at kræve de oplysninger forelagt, der er nødvendige for at afsløre [...] misbrug af en dominerende stilling, som er forbudt efter [...] artikel 82 [EF]«.

- 41 For at sikre den effektive virkning af bestemmelserne i artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 har Kommissionen derfor 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 (jf. 23. betragtning til forordning nr. 1/2003; jf. også analogt med hensyn til anvendelsen af Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel [81] og [82] (EFT 1959-1962, s. 81), Domstolens dom af 18.10.1989, sag 374/87, Orkem mod Kommissionen, Sml. s. 3283, præmis 34 og 35, af 7.1.2004, forenede sager C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 123, præmis 61, og af 29.6.2006, sag C-301/04 P, Kommissionen mod SGL Carbon, Sml. I, s. 5915, præmis 41, samt Rettens dom af 28.4.2010, sag T-446/05, Amann & Söhne og Cousin Filterie mod Kommissionen, Sml. II, s. 1255, præmis 327).
- 42 Ifølge retspraksis skal begrebet »fornødne oplysninger« fortolkes i lyset af formålet med, at Kommissionen er tillagt den omhandlede undersøgelsesbeføjelse. Kravet om forbindelse mellem begæringen om oplysninger og den formodede overtrædelse er opfyldt, når begæringen på dette trin af proceduren med føje kan anses for at stå i forbindelse med den formodede overtrædelse (Rettens dom af 12.12.1991, sag T-39/90, SEP mod Kommissionen, Sml. II, s. 1497, præmis 29, stadfæstet efter appel ved Domstolens dom af 19.5.1994, sag C-36/92 P, SEP mod Kommissionen, Sml. I, s. 1911, præmis 21, og generaladvokat Jacobs forslag til afgørelse forud for Domstolens dom af 19.5.1994 i sagen SEP mod Kommissionen, Sml. I, s. 1914, punkt 21).
- 43 Kommissionen kan i øvrigt kun begære oplysninger, som kan gøre det muligt for den at efterprøve de formodninger for overtrædelse, som begrunder undersøgelsen, og som er angivet i begæringen om oplysninger (Rettens dom af 12.12.1991 i sagen SEP mod Kommissionen, præmis 25, og af 8.3.1995, sag T-34/93, Société Générale mod Kommissionen, Sml. II, s. 545, præmis 40). I øvrigt tilkommer det Kommissionen, i betragtning af dens vidtgående efterforsknings- og kontrolbeføjelse, at vurdere, om de oplysninger, som den anmoder de berørte virksomheder om, er nødvendige (jf. i denne retning Domstolens dom af 18.5.1982, sag 155/79, AM & S Europe mod Kommissionen, Sml. I, s. 1575, præmis 17, dommen i sagen Orkem mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 41, præmis 15, og dom af 22.10.2002, sag C-94/00, Roquette Frères, Sml. I, s. 9011, præmis 78, samt Rettens dom af 8.3.2007, sag T-340/04, France Télécom mod Kommissionen, Sml. II, s. 573, præmis 148).
- 44 Det skal endelig bemærkes, at Domstolen gentagne gange inden for rammerne af anvendelsen af forordning nr. 17 har understreget, at den virksomhed, over for hvilken Kommissionen har indledt en undersøgelse, har pligt til at medvirke aktivt, hvilket indebærer, at den skal forsyne Kommissionen med alt det materiale vedrørende undersøgelsens genstand, som den måtte råde over (dommen i sagen Orkem mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 41, præmis 27, dommen i sagen Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 41, præmis 62, og dommen i sagen Kommissionen mod SGL Carbon, nævnt ovenfor i præmis 41, præmis 40).
- 45 Henset til ordlyden af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 og dens formål og i overensstemmelse med den i præmis 41-44 ovenfor anførte retspraksis skal det fastslås, at de undersøgelsesbeføjelser, der er fastsat ved denne bestemmelse, kun er betinget af et krav om, at de oplysninger, som der anmodes om, er nødvendige, hvilket vurderes af Kommissionen, med henblik på at efterprøve de formodninger for overtrædelse, som begrunder undersøgelsen, og navnlig i det foreliggende tilfælde at påvise

misbrug af en dominerende stilling, som er forbudt i henhold til artikel 82 EF og 102 TEUF. Enhver fortolkning af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1/2003, som i princippet ville svare til at forbyde Kommissionen at anmode en virksomhed om oplysninger vedrørende en periode, hvori EU-konkurrenceretten ikke fandt anvendelse på den, selv om sådanne oplysninger er nødvendige med henblik på at påvise en eventuel tilsidesættelse af disse regler fra det tidspunkt, de finder anvendelse på virksomheden, ville medføre, at denne bestemmelse ikke ville have effektiv virkning, og ville stride mod Kommissionens pligt til at foretage en grundig og upartisk undersøgelse af alle de relevante oplysninger i den foreliggende sag (Domstolens dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14, samt Rettens dom af 24.1.1992, sag T-44/90, La Cinq mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 86, og af 30.9.2003, forenede sager T-191/98 og T-212/98 - T-214/98, Atlantic Container Line m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 3275, præmis 404).

- 46 En sådan fortolkning bygger i øvrigt på den fejlagtige forudsætning, at oplysninger vedrørende en periode, hvori EU-konkurrenceretten ikke fandt anvendelse på en virksomhed, kun ville kunne belyse begivenheder, som indtraf i samme periode.
- 47 For det første har Domstolen imidlertid i denne forbindelse med hensyn til kontrolundersøgelser i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17, gennemført hos spanske virksomheder kort efter Kongeriget Spaniens tiltrædelse af Fællesskabet, allerede udtalt, at ingen bestemmelse begrænser Kommissionens kompetence til at gennemføre undersøgelser til forhold, der ligger efter tiltrædelsen (Domstolens dom af 17.10.1989, forenede sager 97/87-99/87, Dow Chemical Ibérica m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3165, præmis 63).
- 48 Dernæst – således som Retten fastslog i dom af 30. maj 2006, Bank Austria Creditanstalt mod Kommissionen (sag T-198/03, Sml. II, s. 1429, præmis 89), vedrørende et tilfælde med anvendelse af artikel 81 EF – kan medtagelsen i en beslutning, hvorved der pålægges bøder, af konstateringer af faktiske omstændigheder, der vedrører et kartel, ikke være betinget af, at Kommissionen har kompetence til at konstatere en overtrædelse vedrørende dette, eller af, at den rent faktisk har konstateret en sådan overtrædelse. Kommissionen kan således i en beslutning, der konstaterer en overtrædelse og pålægger en bøde, beskrive den faktiske og historiske sammenhæng, som den anfægtede adfærd indgår i (jf. også 11. betragtning til den anfægtede beslutning I og femte betragtning til den anfægtede beslutning II).
- 49 Sagsøgeren kan herved ikke gøre gældende, at dommen i sagen Bank Austria Creditanstalt mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 48, er uden relevans i det foreliggende tilfælde, eftersom Unionens retsinstanser i den nævnte sag ikke tog stilling til Kommissionens kompetence til at fastslå de faktiske forhold under omstændigheder, hvor EU-konkurrenceretten ikke fandt anvendelse, og at Unionens retsinstanser udelukkende udtalte sig om Kommissionens ret til at offentliggøre visse oplysninger vedrørende perioden før Republikken Østrigs tiltrædelse af Unionen.
- 50 For det første havde sagsøgeren i den pågældende sag udtrykkeligt hævdet, at offentliggørelsen af de dele af bødebeslutningen, der vedrørte perioden før Republikken Østrigs tiltrædelse af Unionen, var ulovlig med henvisning til dels, at Kommissionen ikke havde kompetence til at træffe afgørelse vedrørende den af sagsøgeren begåede overtrædelse i Østrig i denne periode. For det andet fremgår det af denne dom, at Retten faktisk ikke blot fandt, at medtagelsen i en bødebeslutning af konstateringer af faktiske omstændigheder, der vedrører et kartel, ikke kan være betinget af, at Kommissionen har kompetence til at konstatere en overtrædelse vedrørende dette, eller af, at Kommissionen rent faktisk har konstateret en sådan overtrædelse, men også, at det forholder sig på samme måde med offentliggørelsen af sådanne konstateringer, eftersom den kunne tjene til at gøre det muligt for den interesserede offentlighed fuldt ud at forstå begrundelsen for en sådan beslutning (dommen i sagen Bank Austria Creditanstalt mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 48, præmis 81 og 89).
- 51 Endelig skal det understreges, at Unionens retsinstanser har anerkendt nødvendigheden af, at Kommissionen i forbindelse med sager vedrørende anvendelsen af artikel 81 EF anmoder om oplysninger vedrørende en periode før overtrædelsesperioden med henblik på at klarlægge, under

hvilke nærmere omstændigheder en adfærd indgik i løbet af sidstnævnte periode. Således understregede Retten i dom af 14. december 2006, Raiffeisen Zentralbank Österreich m.fl. mod Kommissionen (forenede sager T-259/02 - T-264/02 og T-271/02, Sml. II, s. 5169, præmis 150), lovligheden af, at Kommissionen i en beslutning, der pålægger bøder, beskriver den bredere sammenhæng, som den ulovlige adfærd indgik i. Den af sagsøgeren fremhævede omstændighed, at de berørte virksomheder i denne sag ikke bestred nøjagtigheden af de konkrete konstateringer i den pågældende beslutning med den begrundelse, at de ikke byggede på beviser fra den pågældende periode (dommen i sagen Raiffeisen Zentralbank Österreich m.fl. mod Kommissionen, præmis 151), er herved uden betydning. I dom af 8. juli 2008, Lafarge mod Kommissionen (sag T-54/03, ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 428), fastslog Retten endvidere, at Kommissionen kunne tage hensyn til et notat fra før overtrædelsesperioden »med henblik på at skabe et samlet billede af kontakten mellem konkurrenterne og således [kunne] understøtte fortolkningen af de andre beviser, hvorefter de pågældende konkurrerende virksomheder i det foreliggende tilfælde havde [haft] kontakt med hinanden om prisforhøjelserne«.

- 52 Henset til det ovenstående må argumenterne om, at Kommissionen i princippet ikke kan støtte sig til oplysninger vedrørende sagsøgerens adfærd før Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen med henblik på at vurdere foreneligheden af selskabets praksis efter den nævnte tiltrædelse med EU-konkurrenceretten, afvises.
- 53 Sagsøgeren har desuden hævdet, at der ikke foreligger nogen adfærd forud for den 1. maj 2004, som kan være relevant med henblik på at vurdere, om selskabet har tilsidesat artikel 82 EF eller 102 TEUF efter den 1. maj 2004. Sagsøgeren har således anført, at der ikke er nogen forbindelse mellem det retlige kriterium for den omtvistede overtrædelse og de ønskede oplysninger, idet artikel 82 EF og 102 TEUF ikke finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i Kommissionens undersøgelse inden den 1. maj 2004.
- 54 Et sådant argument skal forkastes. Det skal således for det første holdes for øje, at oplysninger eller dokumenter vedrørende udviklinger på de relevante markeder og vedrørende virksomheder, som er aktive på disse markeder, giver Kommissionen mulighed for – uanset at de er fremkommet forud for den formodede overtrædelsesperiode – at definere de relevante markeder eller konstatere, om den pågældende virksomhed indtager en dominerende stilling på disse markeder (13. betragtning til den anfægtede beslutning I).
- 55 Hvad for det andet angår det af Kommissionen hævdede misbrug med henblik på at begrunde indledningen af overtrædelsesproceduren (jf. præmis 3 ovenfor) skal det ligeledes understreges, at visse oplysninger vedrørende omkostninger før den 1. maj 2004 kunne være nødvendige i forbindelse med konstateringen af den mulige eksistens af et prispres, hvilket sagsøgeren medgav under retsmødet. Det er således muligt, at visse investeringsudgifter skal afskrives over en periode, som ikke nødvendigvis falder sammen med overtrædelsesperioden (jf. tredje betragtning til den anfægtede beslutning II). Dette følger i øvrigt af Kommissionens beslutningspraksis om misbrug af dominerende stilling, som sagsøgeren har påberåbt sig (jf. 76. og 77. betragtning til Kommissionens beslutning af 16. juli 2003 vedrørende en procedure i henhold til artikel 82 EF (COMP/38 233 – Wanadoo Interactive); jf. ligeledes bl.a. 328., 474.-489. betragtning til Kommissionens beslutning af 4. juli 2007 vedrørende en procedure i henhold til artikel 82 EF (COMP/38 233 – Wanadoo España/Telefónica)). I denne forbindelse må det af sagsøgeren i sag T-171/10 fremsatte argument, hvorefter de specifikke oplysninger, som Kommissionen havde anmodet om, skal være »strengt« nødvendige i det foreliggende tilfælde for anvendelsen af kriteriet om prispres, forkastes. Som Kommissionen har fremhævet, ville den fortolkning af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1/2003, som sagsøgeren har foreslået, nemlig svare til at kræve, at Kommissionen før enhver begæring om oplysninger kender de ønskede dokumenters indhold samt deres relative betydning for undersøgelsen.
- 56 Under visse omstændigheder er de tilgængelige oplysninger vedrørende omkostningerne i øvrigt ikke specifikke for en periode, der ikke er berørt af overtrædelsen (jf. fodnote 64 i Kommissionens beslutning af 16.7.2003 vedrørende en procedure i henhold til artikel 82 EF (COMP/38 233 –

Wanadoo Interactive)). Denne situation er i øvrigt udtrykkeligt anerkendt af sagsøgeren, da selskabet ved e-mail af 14. august 2009 havde underrettet Kommissionen om, at det havde besluttet at meddele den visse oplysninger vedrørende omkostninger for 2004 før Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen, »idet det ikke er muligt at opdele de omhandlede oplysninger på en forståelig måde« (jf. præmis 10 ovenfor).

- 57 Således som Kommissionen med rette har anført, kan dokumentation for beslutninger, som træffes af sagsøgeren, eller aftaler, indgået af selskabet inden den 1. maj 2004, men gennemført efter Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen, endelig også betragtes som nødvendige af Kommissionen, således at den kan fastslå de faktiske omstændigheder efter den nævnte tiltrædelse og fortolke disse korrekt.
- 58 Forhold, der kunne afsløre et eventuelt forsæt til at fortrænge konkurrenter, kan således vise sig relevante ved anvendelsen af artikel 82 EF med henblik på at indhente passende oplysninger om sagen (jf. i denne retning med hensyn til en kontrolundersøgelsesbeslutning, dommen i sagen France Télécom mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 43, præmis 150; jf. også i denne retning Domstolens dom af 3.7.1991, sag C-62/86, AKZO mod Kommissionen, Sml. I, s. 3359, præmis 71 og 72, og TeliaSonera-dommen, nævnt ovenfor i præmis 38, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 59 For det tredje bemærkes, at Kommissionen i overensstemmelse med artikel 23, stk. 2, i forordning nr. 1/2003 ved beslutning kan pålægge virksomheder bøder, hvis de forsætligt eller uagtsomt overtræder artikel 82 EF. Det er blevet fastslået, at Kommissionen ved bedømmelsen af grovheden af de overtrædelser af konkurrencereglerne, en virksomhed kan gøres ansvarlig for, med henblik på at fastsætte en bøde, der står i forhold til overtrædelserne, kan lægge vægt på, at overtrædelserne har været af særlig grov karakter og desuden har taget udgangspunkt i en bevidst og sammenhængende strategi, som gennem forskellige former for eliminerende praksis over for konkurrenterne har haft til formål kunstigt at opretholde eller styrke virksomhedens dominerende stilling på markeder, hvor konkurrencen allerede var begrænset (jf. i denne retning Rettens dom af 6.10.1994, sag T-83/91, Tetra Pak mod Kommissionen, Sml. II, s. 755, præmis 241, og af 25.6.2010, sag T-66/01, Imperial Chemical Industries mod Kommissionen, Sml. II, s. 2631, præmis 372 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 Det følger heraf, at oplysninger og dokumenter, endog forud for overtrædelsesperioden, såsom visse af sagsøgerens interne præsentationer, som omhandlet i punkt IV i bilag I til den anfægtede beslutning I, og hvis relevans bestrides af sagsøgeren, som kan fastslå, at der foreligger en udelukkelsesstrategi hos sagsøgeren, kan bistå Kommissionen med at fastsætte den eventuelle overtrædelses grovhed og derfor betragtes som nødvendige for give den mulighed for at kunne fuldføre de opgaver, som er blevet den pålagt ved forordning nr. 1/2003 som omhandlet i forordningens artikel 18, stk. 1.
- 61 I modsætning til, hvad sagsøgeren har fremhævet, kan den omstændighed, at begrebet misbrug af en dominerende stilling har et objektivi indhold og ikke indebærer en skadshensigt, ikke føre til en antagelse om, at en hensigt om at anvende en praksis, der ikke har noget at gøre med konkurrence på grundlag af opnåede resultater, under alle omstændigheder er irrelevant, idet der altid kan tages hensyn hertil som støtte for en konklusion om, at den pågældende virksomhed har begået et misbrug af en dominerende stilling, selv om en sådan konklusion i første række skal være baseret på en objektiv konstatering af en materiel gennemførelse af den ulovlige adfærd. Kommissionen er derfor berettiget til at undersøge de pågældende virksomheders interne dokumentation, da denne kan godtgøre, at en konkurrenceudelukkelse var tilsigtet, eller i modsat fald angive en anden forklaring på den undersøgte praksis.
- 62 Som følge af det ovenstående, og uden at det er nødvendigt at udtale sig om de af Kommissionen i sag T-458/09 fremsatte argumenter om sagsøgerens anvendelse af diskulperende oplysninger fra før den 1. maj 2004, kan sagsøgeren ikke gøre gældende, at oplysninger og dokumenter fra før denne dato er uden betydning ved Kommissionens vurdering af en eventuel leveringsnægtelse, et muligt

avancepres eller enhver anden eventuel konkurrencebegrænsende adfærd (jf. første betragtning til den anfægtede beslutning I og II), på grundlag af den omstændighed, at sådanne overtrædelser kun kan ske på grundlag af objektive omstændigheder, som er indtruffet efter overtrædelser.

- 63 Sagsøgeren har under retsmødet endelig anført, at der ikke forelå nogen objektiv forbindelse mellem alle de oplysninger, der blev anmodet om, og de hævdede overtrædelser, hvilket subsidiært begrundes en delvis annullation af de anfægtede beslutninger, for så vidt som de i det mindste delvist angår visse oplysninger, der ikke har nogen forbindelse med de hævdede overtrædelser. Uden at det er nødvendigt at træffe afgørelse om formaliteten vedrørende en sådan påstand, som Kommissionen har bestridt, er det imidlertid tilstrækkeligt at fastslå, at påstanden på ingen måde er blevet underbygget af sagsøgeren, hvorfor den ikke kan tages til følge.
- 64 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første anbringende forkastes.

Det andet anbringende om en tilsidesættelse af »princippet om en retfærdig rettergang«

- 65 Sagsøgeren har med det andet anbringende gjort gældende, at Kommissionen ved at vedtage de anfægtede beslutninger I og II har tilsidesat »princippet om en retfærdig rettergang«, som er knæsat i artikel 41, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (EUT 2007 C 303, s. 1, herefter »chartret«). Ifølge sagsøgeren foretager Kommissionen i det væsentlige ikke undersøgelsen med den fornødne omhu, alvor og grundighed, hvis dens analyse af en adfærd efter Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen er påvirket af oplysninger fra før den nævnte tiltrædelse, selv om adfærden fra før den pågældende tiltrædelse er fuldt ud lovlig ud fra et EU-konkurrenceretligt synspunkt. Henset til det ovenstående finder Retten, at sagsøgeren inden for rammerne af det andet anbringende påberåber sig en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik.
- 66 Det bemærkes, at det i 37. betragtning til forordning nr. 1/2003 anføres, at forordningen »overholde[r] de grundlæggende rettigheder og principper, som bl.a. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder anerkender«, og at den »følgelig [bør] fortolkes og anvendes i overensstemmelse med disse rettigheder og principper«. Siden Lissabontraktatens ikrafttræden har chartret endvidere i medfør af artikel 6, stk. 1, første afsnit, TEU samme juridiske værdi som traktaterne.
- 67 Chartrets artikel 41 med overskriften »Ret til god forvaltning« fastslår i stk. 1, at »enhver har ret til at få sin sag behandlet uvildigt, retfærdigt og inden for en rimelig frist af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer«.
- 68 Det følger af Unionens retsinstitutters praksis om princippet om god forvaltningsskik, at der tillægges overholdelsen af de garantier, som EU-retten giver med hensyn til den administrative sagsbehandling, en endnu mere afgørende betydning, såfremt Unionens institutioner har et skøn. Disse garantier omfatter bl.a. kravet om, at den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag (dommen i sagen Technische Universität München, nævnt ovenfor i præmis 45, præmis 14, i sagen La Cinq mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 45, præmis 86, og i sagen Atlantic Container Line m.fl. mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 45, præmis 404).
- 69 Det er i lyset af disse præciseringer, at det skal afgøres, om Kommissionen ved at vedtage de anfægtede beslutninger har tilsidesat princippet om god forvaltningsskik.
- 70 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at det ikke er berettiget, at Kommissionen med henblik på at bevise en tilsidesættelse af artikel 82 EF efter den 1. maj 2004 forsøger at få oplysninger om selskabets adfærd på markedet på et tidspunkt, hvor den ikke var forpligtet til at overholde denne bestemmelse.

- 71 Et sådant argument skal forkastes. Det er navnlig på grund af Kommissionens forpligtelse til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold i den enkelte sag, at det påhviler den at udfærdige en beslutning med al den nødvendige omhu og at træffe beslutning på grundlag af samtlige de omstændigheder, der kan have betydning for beslutningen. Kommissionen råder med henblik herpå over en kompetence til at anmode virksomheder om »alle nødvendige oplysninger« i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1/2003.
- 72 Som det imidlertid fremgår af det anførte i forbindelse med det første anbringende, kan oplysninger og dokumenter, endog forud for Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen og overtrædelsesperioden, være nødvendige med henblik på at give Kommissionen mulighed for at fuldføre de opgaver, som er blevet den tildelt ved forordning nr. 1/2003, upartisk og retfærdigt.
- 73 Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at Kommissionens undersøgelse og vurdering er behæftet med fejl over for selskabet. Sagsøgeren har således hævdet, at de dokumenter, som den er forpligtet til at fremlægge i henhold til den anfægtede beslutning I, kan påvirke den opfattelse, som Kommissionen vil have om selskabets adfærd efter Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen. Henset imidlertid til denne doms præmis 41-62 kan dette argument ikke tiltrædes. Et sådant argument skal under alle omstændigheder forkastes, eftersom det er baseret på en rent hypotetisk forudsætning. Den anfægtede beslutning I og II har således ikke til formål at analysere sagsøgerens adfærd efter den 1. maj 2004.
- 74 Henset til det foregående må det andet anbringende forkastes.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet

- 75 Sagsøgeren har i forbindelse med dette anbringende gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat proportionalitetsprincippet, eftersom den i den anfægtede beslutning I og II anmodede selskabet om oplysninger og dokumenter vedrørende perioden før Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen, som ikke er nødvendige for vurderingen af den påståede tilsidesættelse af konkurrenceretten. Der må i den forbindelse tages hensyn til det grundlæggende princip om den private sfæres ukrænkelighed, som kræver, at Kommissionen ikke udøver sine undersøgelsesbeføjelser ud over, hvad der er nødvendigt. Uden udtrykkeligt at fremsætte et anbringende om tilsidesættelse af artikel 253 EF med hensyn til den anfægtede beslutning I og artikel 296 TEUF med hensyn til den anfægtede beslutning II har sagsøgeren desuden gjort gældende, at Kommissionen ikke på sandsynlig måde forklarer, hvorfor de krævede oplysninger er nødvendige for vurderingen af den ulovlige adfærd efter den 1. maj 2004. Sagsøgeren har i denne henseende i øvrigt anført, at Kommissionen allerede har fået oplysninger, som dækker mere end fem år fra denne medlemsstats tiltrædelse af Unionen.
- 76 For så vidt som sagsøgeren for det første faktisk har tilsigtet at fremsætte et anbringende om tilsidesættelse af artikel 253 EF og 296 TEUF, bør anbringendet afvises. I lighed med, hvad Domstolen fastslog i dom af 26. juni 1980, National Panasonic mod Kommissionen (sag 136/79, Sml. s. 2033, præmis 25), med hensyn til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17, og som Retten fastslog i dommen i sagen Société Générale mod Kommissionen, nævnt ovenfor i præmis 43 (præmis 62), med hensyn til samme forordnings artikel 11, stk. 3, angives det i artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003, hvad der i hovedtræk skal indeholdes i begrundelsen for en begæring om oplysninger.
- 77 Det fremgår således af denne bestemmelse, at Kommissionen »angiver [...] retsgrundlaget og formålet med anmodningen, præciserer, hvilke oplysninger der ønskes, og fastsætter fristen for udlevering af oplysningerne«. Bestemmelsen præciserer i øvrigt, at Kommissionen »desuden [henviser] til de sanktioner, der er omhandlet i artikel 23«, »henviser til eller pålægger de sanktioner, der er omhandlet i artikel 24«, og at »beslutningen endvidere [indeholder] oplysning om, at den kan indbringes for Domstolen«. Kommissionen er herved ikke forpligtet til at give adressaten for en sådan beslutning vedrørende en begæring om oplysninger meddelelse om samtlige de oplysninger om de formodede overtrædelser, som den råder over, eller til at angive en nøjagtig retlig kvalificering af disse

overtrædelser, men den har dog pligt til klart at angive, hvilke formodninger dens påtænkte undersøgelse angår (dommen i sagen *Société Générale mod Kommissionen*, nævnt ovenfor i præmis 43, præmis 62).

- 78 Ud over dels at 20. og 21. betragtning til og den anfægtede beslutning I's konklusion, dels 17. og 18. betragtning til og den anfægtede beslutning II's konklusion i det foreliggende tilfælde udtrykkeligt henviser til de i præmis 77 ovenfor nævnte sanktioner og retten til domstolsprøvelse, må det fastslås, at Kommissionen i 12.-15. betragtning til den anfægtede beslutning I (jf. præmis 13-16 ovenfor) og i tredje betragtning til den anfægtede beslutning II (jf. præmis 21 og 22 ovenfor), i tilstrækkeligt omfang har redegjort for, hvorfor de oplysninger og dokumenter, der kræves i henhold til bilaget til de anfægtede beslutninger I og II, var nødvendige for undersøgelsen af den hævdede overtrædelse.
- 79 Kommissionen angav navnlig dels i 14. betragtning til den anfægtede beslutning I årsagerne til, at den fandt, at begæringerne om oplysninger i punkt I og II i bilag I til den anfægtede beslutning I var nødvendige, dels i 15. betragtning til den anfægtede beslutning I årsagerne til anmodningen om fremlæggelse af de dokumenter, der er nævnt i bilagets punkt III og IV (jf. præmis 15 og 16 ovenfor). Kommissionen begrundede endvidere i tredje betragtning til den anfægtede beslutning II nødvendigheden af »UCN-standardrapporten« og oplysningerne og dokumenterne vedrørende omkostningerne til erhvervelse af nye kunder og visse af Slovak Telekoms kapitaludgifter til levering af visse bredbåndstjenester (jf. præmis 21 og 22 ovenfor).
- 80 Selv om sagsøgeren for det andet gør gældende, at den anfægtede beslutning I og II tilsidesætter proportionalitetsprincippet, må et sådant anbringende forkastes.
- 81 Det skal indledningsvis bemærkes, at de begæringer om oplysninger, som Kommissionen sender til en virksomhed, skal være forenelige med proportionalitetsprincippet, og at den forpligtelse til at fremkomme med oplysninger, som pålægges en virksomhed, ikke må udgøre en uforholdsmæssig byrde for virksomheden i forhold til det, som undersøgelsen kræver (jf. dommen af 12.12.1991 i sagen *SEP mod Kommissionen*, nævnt ovenfor i præmis 42, præmis 51 og 52, og dommen i sagen *Atlantic Container Line m.fl. mod Kommissionen*, nævnt ovenfor i præmis 45, præmis 418 og den deri nævnte retspraksis). Endvidere er kravet om en beskyttelse mod offentlige myndigheders vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb i forhold af privat karakter, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer, et generelt EU-retligt princip (jf. i denne retning Domstolens dom af 21.9.1989, forenede sager 46/87 og 227/88, *Hoechst mod Kommissionen*, Sml. s. 2859, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).
- 82 Sagsøgeren har for det første gjort gældende, at Kommissionen anmodede selskabet om oplysninger og dokumenter vedrørende perioden før Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen, selv om sådanne oplysninger og dokumenter ikke er nødvendige, og at det ikke kunne forudses, at de vil være nødvendige for vurderingen af den påståede overtrædelse. Sagsøgeren har i denne forbindelse gjort gældende, at Kommissionen allerede har fået oplysninger, som dækker mere end fem år fra denne medlemsstats tiltrædelse af Unionen. Kommissionen tvang således selskabet til under trussel om tvangsbøder at anvende betydelige menneskelige ressourcer og meddele den adskillige ikke-offentlige oplysninger, som ikke er knyttet til anvendelsesperioden for artikel 82 EF og 102 TEUF. En sådan konstatering forstærkes af undersøgelsen af karakteren af de specifikke påstande, som er fremsat mod sagsøgeren.
- 83 Det må konstateres, at sagsøgeren i sag T-458/09 ikke har fremlagt nogen præcisering vedrørende grundene til, at den forpligtelse, som selskabet blev pålagt, til at meddele adskillige ikke-offentlige oplysninger eller anvende betydelige menneskelige ressourcer i denne forbindelse, udgjorde en uforholdsmæssig byrde for selskabet i forhold til det, som undersøgelsen kræver. I sag T-171/10 understregede sagsøgeren, at den omstændighed, at de krævede oplysninger ikke vedrører overtrædelsesperioden, ikke kan anvendes for at fastslå et misbrug i den periode, som oplysningerne

henviser til, og ikke udgør en nødvendig betingelse for at konstatere en overtrædelse, der angiveligt var begået efter Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen, lader forstå, at den anfægtede beslutning II tilsidesætter proportionalitetsprincippet.

- 84 Da de klagepunkter, der er nævnt i præmis 82 og 83 ovenfor, imidlertid er sammenfaldende med de klagepunkter, der blev forkastet i forbindelse med behandlingen af det første anbringende, og sagsøgeren ikke giver nogen yderligere forklaringer vedrørende den uforholdsmæssige karakter af den byrde, som blev pålagt selskabet, kan Kommissionen ikke anses for at have tilsidesat proportionalitetsprincippet.
- 85 Som Kommissionen har gjort gældende i duplikken, begyndte den faktisk under alle omstændigheder at begrænse den byrde, der blev pålagt sagsøgeren. I den anfægtede beslutning I anmodede Kommissionen således blot sagsøgeren om at give Kommissionen de præsentationer og andre dokumenter, som den fandt var nødvendige efter en forudgående analyse af referaterne fra direktionen i sagsøgerens selskab. I den anfægtede beslutning II begrænsede Kommissionen anmodningen til visse dokumenter efter især en samtale med sagsøgeren om de former for regnskabs- og finansrapporter og oplysninger, som sagsøgeren rådede over. Hvad angår det af sagsøgeren under retsmødet fremsatte argument om, at Kommissionen tilsendte selskabet og dets moderselskab 17 begæringer om oplysninger, idet flere af disse begæringer vedrørte ajourføringen af eksisterende oplysninger, har Kommissionen uden at blive modsagt af sagsøgeren gjort gældende, at disse begæringer blev afgivet efter vedtagelsen af de anfægtede beslutninger. Eftersom lovligheden af en EU-retsakt skal bedømmes på grundlag af de faktiske og retlige omstændigheder, der forelå på det tidspunkt, hvor retsakten blev vedtaget, må dette argument forkastes som irrelevant (Domstolens dom af 7.2.1979, forenede sager 15/76 og 16/76, Frankrig mod Kommissionen, Sml. , s. 321, præmis 7, af 17.5.2001, sag C-449/98 P, IECC mod Kommissionen, Sml. I, s. 3875, præmis 87, og af 15.4.2010, sag C-485/08 P, Gualtieri mod Kommissionen, Sml. I, s. 3009, præmis 26).
- 86 For det andet har Kommissionen tilsidesat proportionalitetsprincippet ved at anmode sagsøgeren om at meddele den oplysninger, der i store træk omfatter den periode, som går halvandet år forud for Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen, hvilket viser, at de krævede oplysninger ikke har nogen tilstrækkelig forbindelse med den hævdede overtrædelse.
- 87 Med et sådant klagepunkt søges det imidlertid også i det væsentlige godtgjort, at de ønskede oplysninger ikke var nødvendige som omhandlet i artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1/2003.
- 88 Et sådant klagepunkt blev imidlertid forkastet i forbindelse med behandlingen af det første anbringende. Under alle omstændigheder må det for så vidt angår den anfægtede beslutning I konstateres, at sagsøgeren ikke bestrider de synspunkter, der fremgår af beslutningens 14. betragtning, hvorefter dels forkortelsen »ATM« og sagsøgerens basistelenet (punkt I og II i bilag I til den anfægtede beslutning I) blev iværksat inden den 1. maj 2004, dels at selskabet på tidspunktet for den anfægtede beslutning I fortsat anvendte dem til levering af bredbåndstjenester på detail- og engrosbasis. Sagsøgeren bestrider heller ikke de synspunkter, der fremgår af 15. betragtning til beslutningen, hvorefter de dokumenter, der er nævnt i punkt III og IV i bilag I i den nævnte beslutning, for det første vedrører detail- og engrosbredbåndstjenester, som blev iværksat i 2003, og at sagsøgeren fortsatte med at levere efter den 1. maj 2004, for det andet bl.a. vedrører planlægningen af de nævnte tjenester, deres lancering, de dertil hørende investeringer og deres udvikling. Kommissionen kunne imidlertid med rette finde, at sådanne oplysninger, selv om de nogenlunde svarer til den periode, som går halvandet år forud for Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen, var nødvendige. Det forholder sig på samme måde med hensyn til den anfægtede beslutning II og af de grunde, som allerede er anført i præmis 55 ovenfor, begæringerne om oplysninger vedrørende sagsøgerens indtægter, omkostninger (som i givet fald skal afskrives) og rentabilitet (jf. præmis 21 og 22 ovenfor).
- 89 Henset til det foregående har sagsøgeren ikke godtgjort, at proportionalitetsprincippet er blevet tilsidesat som følge af, at de krævede dokumenter og oplysninger i store træk omfatter den periode, som går halvandet år forud for Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Unionen.

- 90 For det tredje har sagsøgeren i sag T-171/10 kritiseret Kommissionen for ikke at have tilsendt selskabet en »en simpel begæring om oplysninger«. Kommissionen kan imidlertid i henhold til artikel 18 i forordning nr. 1/2003 »i form af en anmodning eller ved beslutning« anmode en virksomhed om oplysninger, uden at bestemmelsen gør vedtagelsen af en beslutning betinget af en forudgående »simpel begæring«. Kommissionen kan derfor ikke anses for at have tilsidesat proportionalitetsprincippet alene på grund af den omstændighed, at den vedtog den anfægtede beslutning II uden at have tilsendt sagsøgeren en sådan forudgående begæring. Det må endvidere antages, at Kommissionen ikke tilsidesatte proportionalitetsprincippet ved at anmode sagsøgeren om oplysninger i den anfægtede beslutning II uden at tilsende selskabet en forudgående begæring, henset til de omstændigheder, der er nævnt i den anfægtede beslutning II's 7. og 13. betragtning, og især til risikoen for forsinkelser i deres fremsendelse, den omstændighed, at sagsøgeren tidligere havde nægtet at afgive oplysninger vedrørende perioden før den 1. maj 2004 og søgsmålet med påstand om annullation af den anfægtede beslutning I (jf. præmis 23 ovenfor).
- 91 Det følger heraf, at det tredje anbringende bør forkastes, og at Kommissionen bør frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

- 92 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren i sagerne T-458/09 og T-171/10 har tabt sagen, bør det pålægges selskabet at betale sagens omkostninger i hver sag i overensstemmelse med Kommissionens påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Ottende Afdeling):

- 1) Europa-Kommissionen frifindes.**
- 2) Slovak Telekom a.s. betaler sagens omkostninger.**

Truchot

Martins Ribeiro

Kanninen

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 22. marts 2012.

Underskrifter