

Hoechst AG
tegen
Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Beroep tot nietigverklaring — Mededingingsrecht —
Verordening nr. 17 — Verificatie — Grondrecht van
onschendbaarheid van de woning — Motivering —
Dwangsom — Proceduregebreken”

| | |
|--|------|
| Rapport ter terechtzitting | 2863 |
| Conclusie van advocaat-generaal J. Mischo van 21 februari 1989 | 2875 |
| Arrest van het Hof van 21 september 1989 | 2919 |

Samenvatting van het arrest

- 1. Gemeenschapsrecht — Beginselen — Rechten van verdediging — Eerbiediging in administratieve procedures
(Verordening nr. 17 van de Raad, artikel 14)*
- 2. Gemeenschapsrecht — Beginselen — Grondrechten — Recht van natuurlijke personen op onschendbaarheid van woning — Niet van toepassing op ondernemingen — Bescherming tegen willekeurige of onredelijke ingrepen van openbaar gezag
(Verordening nr. 17 van de Raad, artikel 14)*
- 3. Mededinging — Administratieve procedure — Verificatiebevoegdheden van Commissie — Omvang — Toegang tot bedrijfslokalen — Grenzen — Vermelding van voorwerp en doel van verificatie
(Verordening nr. 17 van de Raad, artikel 14)*
- 4. Mededinging — Administratieve procedure — Verificatiebevoegdheden van Commissie — Grenzen — Situaties die bijstand van nationale autoriteiten vereisen
(Verordening nr. 17 van de Raad, artikel 14)*

5. *Mededinging — Administratieve procedure — Verificatiebevoegdheden van Commissie — Bijstand van nationale autoriteiten — Procedure bepaald door nationaal recht — Toezicht door nationale instanties — Grenzen*
(Verordening nr. 17 van de Raad, artikel 14, lid 6)
6. *Handelingen van de instellingen — Motivering — Verplichting — Draagwijdte — Beschikking waarbij verificatie wordt gelast krachtens artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17*
(Verordening nr. 17 van de Raad, artikel 14, lid 3)
7. *Mededinging — Administratieve procedure — Beschikking waarbij verificatie wordt gelast — Vaststelling op grond van machtiging — Wettigheid — Gevolgen — Oplegging van geldboete in geval van niet-nakoming*
(Fusieverdrag, art. 17; verordening van de Raad nr. 17, artikel 14, lid 3, en 15)
8. *Mededinging — Administratieve procedure — Beschikking waarbij onderneming dwangsom wordt opgelegd — Horen van betrokken onderneming en raadpleging van Adviescomité — Vóór definitieve vaststelling van bedrag van dwangsom*
(Verordening van de Raad nr. 17, artikel 15)
9. *Handelingen van instellingen — Vermoeden van geldigheid — Gevolgen*

1. De eerbiediging van de rechten van de verdediging, een beginsel van fundamentele betekenis, moet niet alleen worden verzekerd in administratieve procedures die tot de oplegging van sancties kunnen leiden, maar ook in het kader van een voorafgaand onderzoek, zoals de in artikel 14 van verordening nr. 17 bedoelde verificaties, daar deze beslissend kunnen zijn voor de totstandkoming van het bewijs van de onrechtmatigheid van gedragingen van ondernemingen, waarvoor deze aansprakelijk zijn.
2. Het grondrecht van onschendbaarheid van de woning moet in de communautaire rechtsorde voor de privé-woning van natuurlijke personen worden erkend als een beginsel dat de rechtsstelsels van de Lid-Staten gemeen hebben, maar dit geldt niet voor ondernemingen, daar genoemde rechtsstelsels onderling sterk verschillen met betrekking tot de aard en de

mate van bescherming van bedrijfslokalen tegen het optreden van het openbaar gezag. Artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden wijst niet in andere richting.

Dit neemt niet weg dat, in de rechtsstelsels van alle Lid-Staten, ingrepen van het openbaar gezag in de privé-sfeer van iedere persoon, of het nu gaat om een natuurlijke of rechtspersoon, een wettelijke grondslag moeten hebben en gerechtvaardigd moeten zijn om redenen bij de wet voorzien, en dat die rechtsstelsels derhalve, zij het volgens verschillende modaliteiten, bescherming bieden tegen ingrepen die willekeurig of onredelijk zouden zijn. Zulk een bescherming moet dan ook worden aangemerkt als een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht.

3. Zowel de doelstelling van verordening nr. 17 als de in artikel 14 van deze verordening opgesomde bevoegdheden van de personeelsleden van de Commissie tonen aan, dat de verificaties een zeer ruime draagwijdte kunnen hebben.

Het recht alle lokaliteiten, terreinen of vervoermiddelen der ondernemingen te betreden, is daarbij van bijzondere betekenis, voor zover dit de Commissie in staat moet stellen, het bewijs van inbreuken op de mededingingsregels te verzamelen op de plaats waar het zich normaalwijze bevindt, dat wil zeggen in de bedrijfslokalen van de ondernemingen.

Dit recht van toegang zou zinloos zijn indien de personeelsleden van de Commissie zich ertoe zouden moeten beperken, de overlegging te vorderen van documenten of dossiers die zij vooraf nauwkeurig hebben kunnen identificeren. Het impliceert juist de mogelijkheid, alerhande informatie op te sporen die nog niet bekend of geheel geïdentificeerd is. Zonder deze mogelijkheid zou de Commissie niet in staat zijn, de voor haar verificatie noodzakelijke inlichtingen in te winnen, wanneer de betrokken ondernemingen hun medewerking weigeren of zich zo gedragen, dat verificatie belemmerd wordt.

Aan de uitoefening van de ruime onderzoekbevoegdheden waarover de Commissie beschikt, zijn echter voorwaarden verbonden om de eerbiediging van de rechten van de ondernemingen te verzekeren. Zo vormt de verplichting van de Commissie om voorwerp en doel van de verificatie te vermelden, een fundamenteel vereiste, niet alleen om het voor de betrokken ondernemingen duidelijk te maken, dat de voorgenomen ingreep gerechtvaardigd is, maar ook om hun in-

zicht te geven in de omvang van hun verplichting tot medewerking en tegelijk hun recht van verweer veilig te stellen.

4. Bij verificaties waaraan de betrokken ondernemingen verplicht meewerken krachtens een verificatiebeschikking, hebben de personeelsleden van de Commissie onder meer de mogelijkheid de overlegging van documenten te vorderen, de lokalen te betreden die zij daartoe aanwijzen, en zich de inhoud van meubilair te laten tonen. Zij mogen de toegang tot lokalen of meubilair evenwel niet forceren en het personeel van de onderneming niet dwingen, hun die toegang te verlenen, noch mogen zij de lokalen of het meubilair doorzoeken zonder toestemming van de vertegenwoordigers van de onderneming.

Wanneer de Commissie daarentegen bij de betrokken ondernemingen op verzet stuit, zijn haar personeelsleden op grond van artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 gerechtigd om, zonder medewerking van de ondernemingen, alle voor de verificatie noodzakelijke inlichtingen op te sporen met hulp van de nationale autoriteiten, die hun de bijstand moeten verlenen die zij voor de vervulling van hun opdracht nodig hebben. Ofschoon deze bijstand slechts verplicht is wanneer de onderneming haar verzet kenbaar maakt, kan er ook bij wijze van voorzorgsmaatregel om worden gevraagd, ten einde eventueel verzet van de onderneming te boven te komen.

5. Ingevolge artikel 14, lid 6, van verordening nr. 17 staat het aan iedere Lid-Staat, de voorwaarden te regelen waaronder de nationale autoriteiten de personeelsleden van de Commissie bijstand verlenen. Daarbij zijn de Lid-Staten gehouden, de doeltreffendheid van het optreden van de Commissie te waarborgen

met inachtneming van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht. In zoverre bepaalt het nationale recht, via welke procedures de rechten van de ondernemingen moeten worden geëerbiedigd.

Die nationale procedureregels moeten door de Commissie worden geëerbiedigd. Zij moet er bovendien op toezien, dat de op grond van het nationale recht bevoegde instantie de beschikking krijgt over alle gegevens die zij nodig heeft om het haar toekomende toezicht uit te oefenen.

Die instantie — rechterlijk of niet — mag in dit verband niet haar eigen oordeel over de noodzaak van de bevolen verificaties in de plaats stellen van dat van de Commissie, wier feitelijke en juridische oordelen alleen door het Hof van Justitie op hun wettigheid kunnen worden getoetst. De nationale instantie is echter wel bevoegd om, na de echtheid van de verificatiebeschikking te hebben vastgesteld, na te gaan of de voorgenomen dwangmaatregelen niet willekeurig zijn of te ver gaan in verhouding tot het voorwerp van de verificatie, en om bij de uitvoering van die maatregelen erop toe te zien, dat de regels van nationaal recht worden geëerbiedigd.

6. Artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 omschrijft de essentiële bestanddelen van de motivering van een verificatiebeschikking. Het vereiste dat de Commissie voorwerp en doel van de verificatie vermeldt, vormt een fundamentele waarborg voor het recht van verweer van de betrokken ondernemingen. Bijgevolg kan de omvang van de verplichting, verificatiebeschikkingen met redenen te omkleeden, niet worden beperkt om redenen verband houdend met de doeltreffendheid van het onderzoek. De Commissie is

weliswaar niet gehouden om degene tot wie een verificatiebeschikking gericht is, in kennis te stellen van alle inlichtingen waarop zij het vermoeden van het bestaan van inbreuken baseert, noch om een nauwgezette juridische kwalificatie van die inbreuken te geven, maar wel om de vermoedens die zij voornemens is te verifiëren, duidelijk te omschrijven.

7. Een besluit waarbij de Commissie het met mededingingszaken belaste lid van de Commissie machtigt om namens en onder verantwoordelijkheid van de Commissie beschikkingen uit hoofde van artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 vast te stellen, schendt niet het in artikel 17 van het Fusieverdrag neergelegde collegialiteitsbeginsel. Derhalve zijn de op grond van de machtiging vastgestelde beschikkingen als beschikkingen van de Commissie in de zin van artikel 15 van verordening nr. 17 aan te merken en kan de weigering hieraan te voldoen aanleiding geven tot oplegging van een geldboete.
8. De vaststelling van een beschikking waarbij aan een onderneming die geweigerd heeft zich te onderwerpen aan een verificatie in de zin van artikel 14 van verordening nr. 17, een dwangsom wordt opgelegd ter hoogte van een bepaald aantal rekeneenheden voor elke dag waarmee de in de beschikking gestelde termijn wordt overschreden, behoeft niet te worden voorafgegaan door het horen van de betrokken onderneming en de raadpleging van het Adviescomité voor mededelingsregelingen en economische machtsposities. Het betreft hier immers niet een beschikking die ten uitvoer kan worden gelegd, daar het totale bedrag van de dwangsom hierin niet is vastgesteld. Zou het horen en de raadpleging vóór de vaststelling van deze beschikking moeten plaatsvinden, dan zou dit ertoe

leiden, dat de vaststelling van die beschikking wordt uitgesteld en daarmee de doeltreffendheid van de verificatiebeschikking wordt aangetast.

Het horen van de betrokken onderneming, dat een wezenlijk element van het recht op verweer vormt, en de raadpleging van het Adviescomité moeten echter plaatsvinden voor de definitieve vaststelling van de beschikking houdende oplegging van een dwangsom, zodat zowel de betrokken onderneming als het Adviescomité in staat zijn, hun opvatting met betrekking tot alle factoren die de Commissie bij de vaststelling van de dwangsom en van het uiteindelijk verschuldigde bedrag ervan heeft laten meewegen, naar behoren kenbaar te maken.

9. Op alle rechtssubjecten van de Gemeenschap rust de verplichting om de volle werking van de handelingen van de instellingen en erkennen, zolang de ongeldigheid ervan niet door het Hof is vastgesteld, en om de uitvoerbaarheid van deze handelingen te eerbiedigen, zolang het Hof niet de opschorting van de tenuitvoerlegging heeft gelast. Zo een onderneming elke vorm van medewerking aan de tenuitvoerlegging van een tot haar gerichte verificatiebeschikking weigert, dan is dit gedrag niet met genoemde verplichting verenigbaar en kan het niet worden gerechtvaardigd met een beroep op hogere rechtsbelangen, zodat er geen aanleiding bestaat tot verlaging van de dwangsom die met het oog op deze weigering is opgelegd.

RAPPORT TER TERECHTZITTING

in de gevoegde zaken 46/87 en 227/88 *

I — Overzicht van de feiten

Verzoekster is een chemisch bedrijf dat onder meer polyethyleen en PVC vervaardigt en in de handel brengt.

Op grond van inlichtingen over het vermoedelijke bestaan van overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen tussen bepaalde producenten en leveranciers van PVC en polyethyleen in de Gemeenschap betreffende de vaststelling van prijzen en leveringsquota van die stoffen, besloot de Commissie bij een aantal ondernemingen,

waaronder verzoekster, tot verificatie over te gaan, en stelde zij de litigieuze beschikking van 15 januari 1987 vast.

Gewapend met deze beschikking en onder begeleiding van een ambtenaar van het Bundeskartellamt, meldden twee ambtenaren van de Commissie zich op 20 januari daaraanvolgend onaangekondigd bij verzoekster om de verificatie te verrichten. Verzoekster weigerde zich echter aan de verificatie te onderwerpen; haars inziens betrof het hier, althans bij gebreke van voorafgaande rechterlijke toestemming, een onwettige huiszoeking.

* Procestaal: Duits.