

**DOMSTOLENS DOM**  
av den 26 juni 1980<sup>1</sup>

Mål 136/79

**National Panasonic (UK) Ltd.**, företrädd av David Vaughan, barrister vid Inner Temple, och D. F. Gray, solicitor vid Lovell, White & King, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokat J. C. Wolter, 2, rue Goethe,

sökande,

mot

**Europeiska gemenskapernas kommission**, företrädd av juridiske rådgivaren John Temple Lang, med delgivningsadress i Luxemburg hos Mario Cervino, juridisk rådgivare vid Europeiska gemenskapernas kommission, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

svarande.

Begäran avser en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 22 juni 1979 om de undersökningar som genomförs i enlighet med artikel 14.3 i rådets förordning nr 17/62.

**DOMSTOLEN**

sammansatt av ordföranden H. Kutscher, avdelningsordförandena A. O'Keefe och A. Touffait samt domarna J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco, T. Koopmans och O. Due,

generaladvokat: J.-P. Warner,  
justitiesekreterare: A. Van Houtte,

meddelar följande

**dom**

## DOMSKÄL

- 1 Genom talan av den 24 augusti 1979 har företaget National Panasonic (UK) Ltd., med säte i Förenade kungariket (nedan kallat "National Panasonic"), i enlighet med artiklarna 173 och 174 i EEG-fördraget begärt ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 22 juni 1979 om undersökningar som genomförs i enlighet med artikel 14.3 i rådets förordning nr 17/62. Genom samma talan har sökanden dessutom begärt att kommissionen skall åläggas att till National Panasonic lämna tillbaka alla kopior av handlingar som kommissionens tjänstemän gjorde vid dessa undersökningar, att förstöra anteckningar som gjordes vid detta tillfälle och att avstå från att använda sådana handlingar, anteckningar eller upplysningar.
- 2 Det sökande företaget är ett engelskt dotterbolag till det japanska företaget "Matsushita Electric Industrial Company" och ensamåterförsäljare i Förenade kungariket av elektriska produkter av märket "National Panasonic" och "Technics" avsedda för försäljning till konsumenter. Ett annat dotterbolag till Matsushita-gruppen är företaget National Panasonic Vertriebsgesellschaft mbH, med säte i Förbundsrepubliken Tyskland, som distribuerar National Panasonicprodukter i denna medlemsstat.
- 3 Den 11 januari 1977 anmälde det ovannämnda tyska företaget till kommissionen ett avtal rörande distribution av National Panasonicprodukter och begärde icke-ingripandebesked eller undantag enligt artikel 85.3 i fördraget.
- 4 Trots att det av anmälan inte framgick huruvida avtalet innehöll ett förbud mot export till en annan medlemsstat, framgick det av den information som kommissionen hade erhållit att National Panasonic ålade sina återförsäljare att inte återexportera National Panasonicprodukter och Technicsprodukter till andra medlemsstater.
- 5 Mot bakgrund av denna information ansåg kommissionen att det fanns anledning att anta att sökanden hade deltagit i och fortfarande deltog i avtal och samordnade förfaranden som stred mot artikel 85 i EEG-fördraget, och beslutade därför att genomföra en undersökning enligt rådets förordning nr 17, närmare bestämt artikel 14.3. Till följd av detta fattade kommissionen den 22 juni 1979 det angripna beslutet, i vilket det i artikel 3 bland annat föreskrivs att beslutet omedelbart före undersökningen skulle delges personligen med företrädare för det berörda företaget genom att det skulle överlämnas av kommissionens bemyndigade tjänstemän.

- 6 Den ifrågavarande undersökningen genomfördes den 27 juni 1979 av två av kommissionen bemyndigade tjänstemän som, tillsammans med en tjänsteman från "Office of Fair Trading", som i Förenade kungariket är den "behöriga myndigheten" med vilken samråd skall ske enligt artikel 14.4 i förordning nr 17, infann sig på National Panasonic försäljningskontor i Slough, Berkshire, och som efter att personligen ha delgett det tidigare nämnda beslutet med detta företags ledare genomförde undersökningen utan att vänta på att företagets juridiske rådgivare infann sig. De lämnade företagets kontor samma dag och tog med sig kopior på olika handlingar samt de anteckningar som de hade gjort under undersökningen.
- 7 Sökanden har ifrågasatt om denna undersökning skett i vederbörlig ordning och har hävdatt att kommissionens beslut att genomföra den är rättsstridigt. Till stöd för sin talan har sökanden åberopat följande fyra grunder: att beslutet utgör en överträdelse av artikel 14 i förordningen nr 17 samt en kränkning av grundläggande rättigheter, att det är otillräckligt motiverat och att det strider mot proportionalitetsprincipen.

*a) Överträdelse av artikel 14 i förordning nr 17*

- 8 Sökanden har för det första hävdatt att det angripna beslutet är rättsstridigt då det strider mot lydelsen av och andemeningen i bestämmelserna i artikel 14.3 i rådets förordning nr 17. Till stöd för detta har sökanden anfört att dessa bestämmelser, vid en korrekt tolkning, föreskriver ett förfarande i två faser, vilket inte gör det möjligt för kommissionen att fatta ett beslut som ålägger ett företag att underkasta sig undersökningar innan den först har försökt att genomföra undersökningarna på grundval av en skriftlig fullmakt till sina egna tjänstemän. Sökanden anser att denna tolkning bekräftas av artikel 11 i samma förordning, vilken har en liknande uppbyggnad och föreskriver ett förfarande i två faser, samt av artikel 13.1, i vilken skiljs mellan en informell undersökning av kommissionen och en undersökning som grundas på ett beslut.
- 9 Dessa argument saknar grund. För att kommissionen skall kunna fullgöra sin uppgift att övervaka efterlevnaden av konkurrensreglerna inom den gemensamma marknaden fastställs i åttonde övervägandet i ingressen i förordning nr 17 att kommissionen "skall... och ha befogenhet inom hela den gemensamma marknaden att begära de upplysningar och genomföra de undersökningar som behövs för att få kännedom om sådana avtal, beslut och samordnade förfaranden som är förbjudna enligt artikel 85.1 samt sådant

missbruk av en dominerande ställning som är förbjudet enligt artikel 86". I detta syfte fastställs i nämnda förordning särskilda förfaranden, vilket bevisar att utövandet av de befogenheter som tillkommer kommissionen i fråga om upplysningar och undersökningar, inte omfattas av samma villkor.

10 I artikel 11.2, 11.3 och 11.5, vilka rör kommissionens befogenhet att begära de upplysningar som den anser nödvändiga, föreskrivs följande:

"2. När kommissionen riktar en begäran om upplysningar till ett företag eller en företagssammanslutning, skall den samtidigt sända en kopia av denna begäran till den behöriga myndigheten i den medlemsstat inom vars territorium företaget eller företagssammanslutningen har sitt säte.

3. I sin begäran skall kommissionen ange den rättsliga grunden för och syftet med begäran samt de påföljder som föreskrivs i artikel 15.1 b om oriktiga uppgifter lämnas.

. . .

5. Om ett företag eller en företagssammanslutning inte lämnar de begärda upplysningarna inom den tidsfrist som har fastställts av kommissionen eller lämnar ofullständiga uppgifter, skall kommissionen begära upplysningarna genom beslut. I beslutet skall anges vilka upplysningar som begärs, fastställas en lämplig tidsfrist inom vilken upplysningarna skall lämnas och anges de påföljder som avses i artiklarna 15.1 b och 16.1 c samt upplysas om rätten att få beslutet prövat av domstolen".

Av denna ordalydelse följer att den ifrågavarande artikeln faktiskt föreskriver ett förfarande i två faser för utövandet av denna befogenhet, av vilka den andra, vilken innebär att kommissionen fattar ett beslut i vilket skall "anges vilka upplysningar som begärs", inte kan inledas om den första fasen, vilken kännetecknas av att en begäran om upplysningar som riktas till ett företag eller en företagssammanslutning har prövats utan att leda till något resultat.

11 Artikel 14 i samma förordning, som rör kommissionens befogenheter "vid undersökningar", har dock en annan uppbyggnad. Punkterna 2 och 3 i nämnda artikel, vilka definierar villkoren för utövandet av dessa befogenheter, lyder enligt följande:

"2. De tjänstemän som av kommissionen har fått i uppdrag att genomföra undersökningarna skall utöva sina befogenheter efter uppvisande av en

skriftlig fullmakt, som anger föremålet för och syftet med undersökningen samt de påföljder som föreskrivs i artikel 15.1 c för det fall att begärda räkenskaper eller andra affärshandlingar inte läggs fram i fullständigt skick. Kommissionen skall i god tid före undersökningen underrätta den behöriga myndigheten i den medlemsstat inom vars territorium undersökningen skall genomföras om undersökningsuppdraget samt om de bemyndigade tjänstemännens identitet.

3. Företag och företagssammanslutningar är skyldiga att underkasta sig de undersökningar som kommissionen har beslutat om. I beslutet skall anges föremålet för och syftet med undersökningen, fastställas när den skall börja och anges de påföljder som avses i artiklarna 15.1 c och 16.1 d samt upplysas om rätten att få beslutet prövat av domstolen."

Denna bestämmelse förhindrar givetvis inte kommissionen från att genomföra undersökningar uteslutande på grundval av en skriftlig fullmakt till sina tjänstemän utan att fatta ett beslut, men för övrigt innehåller bestämmelsen ingenting som tyder på att kommissionen endast får fatta ett beslut i den mening som avses i punkt 3 om den först har försökt att genomföra en undersökning till följd av endast fullmakt. Medan det alltså i artikel 11.5 uttryckligen krävs att kommissionen, innan den fattar ett beslut om en undersökning, först skall försöka att samla in alla nödvändiga upplysningar genom en begäran till de berörda, och det i artikel 11.3 föreskrivs vad en sådan begäran skall innehålla, krävs det inte i artikel 14 att en undersökning som kommer till stånd genom ett beslut måste föregås av någon förberedelse av detta slag.

12. Till stöd för sin åsikt har sökanden oriktigt åberopat ordalydelsen i artikel 13.1 i samma förordning, i vilken föreskrivs att på begäran av kommissionen skall de nationella myndigheterna genomföra de undersökningar som kommissionen anser nödvändiga enligt artikel 14.1 *eller* som den har beslutat om enligt artikel 14.3. Genom att åtskilja de i artikeln båda nämnda undersökningsförfarandena med ordet "eller" framgår det tydligt att dessa båda förfaranden inte nödvändigtvis måste användas efter varandra, utan att de utgör två alternativa undersökningsmöjligheter av vilka valet är beroende av omständigheterna i varje konkret fall.
13. Skillnaden mellan reglerna i artikel 11 och i artikel 14 beror för övrigt på de olika behov som dessa båda bestämmelser skall tillgodose. Medan de upplysningar som kommissionen anser är nödvändiga normalt inte kan samlas in utan medverkan från de företag och företagssammanslutningar som innehar

dem, är däremot undersökningarna inte nödvändigtvis bundna av samma villkor. De syftar i allmänhet till att, genom åtgärder såsom de som räknas upp i artikel 14.1 i förordning nr 17, undersöka riktigheten och räckvidden av den information som kommissionen redan förfogar över, och förutsätter därför inte nödvändigtvis en föregående medverkan från de företag eller företagssammanslutningar som innehar de upplysningar som är nödvändiga för undersökningen.

14 Sökanden har för övrigt hävdad att om artikel 14 i förordningen skulle tolkas annorlunda än artikel 11, så att den gör det möjligt för kommissionen att fatta ett beslut om undersökning utan att först ha genomfört en undersökning enligt artikel 14.2, kan kommissionen, genom att utnyttja förfarandet i denna artikel för att begära upplysningar, kringgå villkoren i artikel 11 och därmed också de garantier som artikeln ger de ifrågakvarande företagen och företagssammanslutningarna.

15 En sådan argumentering tar dock inte hänsyn till skillnaden, fastställd genom själva förordningen, mellan "upplysningar" i artikel 11 och "undersökningar" i artikel 14. Den omständigheten att de av kommissionen bemyndigade tjänstemännen, då de genomför en undersökning, har befogenhet att under denna undersökning begära upplysningar om de specifika konkreta frågor som uppstår från de räkenskaper och affärshandlingar som de undersöker, är inte tillräckligt för att dra den slutsatsen att en undersökning är identisk med ett förfarande som endast är avsett att erhålla upplysningar i den mening som avses i artikel 11 i samma förordning.

16 Av dessa skäl kan denna grund inte godtas.

#### *b) Kränkning av grundläggande rättigheter*

17 Sökanden har vidare gjort gällande att kommissionen, genom att ha underlåtit att i förväg ha underrättat företaget om beslutet om den omtvistade undersökningen, i detta fall har kränkt sökandens grundläggande rättigheter, bl.a. rätten att i förväg få besked om avsikten att tillämpa ett beslut rörande företaget, rätten att höras innan ett för företaget negativt beslut fattas, och rätten att utnyttja den möjlighet som företaget har enligt artikel 185 i fördraget att begära uppskov med verkställigheten av ett sådant beslut. Sökanden har särskilt åberopat artikel 8 i Europakonventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna av den

4 november 1950 enligt vilken ”envar har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens”. Företaget anser att dessa rättigheter även måste gälla på motsvarande sätt för juridiska personer.

18 Såsom domstolen har uttalat i sin dom av den 14 maj 1974 i målet 4/73 Nold (Rec. 1974, s. 508) utgör de grundläggande rättigheterna en del av de allmänna rättsprinciper som domstolen skall säkerställa skyddet av i enlighet med medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och med de internationella avtal som medlemsstaterna har varit med om att utarbeta eller anslutit sig till.

19 I detta hänseende måste det understrykas att artikel 8 i Europeiska konventionen, i den mån den gäller för juridiska personer, samtidigt med att den fastställer principen om att offentlig myndighet inte får störa åtnjutandet av den rättighet som anges i första stycket, dock i andra stycket erkänner att sådan störning är möjlig om den sker i enlighet med ”vad som är stadgat i lag och i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till landets säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande, förebyggandet av oordning eller brott, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter”.

20 I detta fall – vilket framgår av sjunde och åttonde övervägandena i ingressen i förordning nr 17 – syftar kommissionens befogenheter enligt artikel 14 i denna förordning 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 fjärde stycket i ingressen i 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. Under dessa omständigheter framgår det därför inte att förordning nr 17, genom att ge kommissionen befogenheter att genomföra undersökningar utan någon underrättelse i förväg, kränker den rättighet som sökanden åberopat.

21 Vad för övrigt särskilt gäller invändningen att sökanden i detta fall berövades rätten att höras innan ett beslut fattades avseende sökanden, måste det konstateras att utövandet av en sådan rätt till försvar i princip ingår i de rättsliga eller administrativa förfaranden som syftar till att få en överträdelse att upphöra eller att konstatera rättsstridighet, t.ex. de förfaranden som anges

i kommissionens förordning nr 99/63/EEG av den 25 juli 1963 (EGT 1963, nr L 127, fransk version; svensk specialutgåva del 08, volym 01). Det undersökningsförfarande som det handlar om i artikel 14 i förordning nr 17 syftar däremot inte till att få en överträdelse att upphöra eller att konstatera rättsstridighet, utan endast till att göra det möjligt för kommissionen att erhålla sådana handlingar som är nödvändiga för att undersöka riktigheten och räckvidden av en viss faktisk och rättslig situation. Det är endast om kommissionen finner att de bedömningskriterier som samlats in på detta sätt gör det berättigat att inleda ett förfarande i den mening som avses i ovan nämnda förordning nr 99/63, som det berörda företaget eller den berörda företagssammanslutningen har rätt att, innan ett sådant beslut fattas, höras enligt artikel 19.1 i förordning nr 17 och bestämmelserna i förordning nr 99/63. Det är precis denna avgörande skillnad mellan de beslut som fattas i slutet av ett sådant förfarande och de beslut varigenom en undersökning beordras som förklarar ordalydelsen i ovan nämnda artikel 19.1, vilken anger de beslut som kommissionen inte kan fatta utan att ha lämnat de berörda företagen tillfälle att utöva sin rätt till försvar, men inte nämner det beslut som avses i artikel 14.3 i samma förordning.

22 Vad slutligen angår invändningen att sökanden, genom att inte ha erhållit information i förväg, har berövats möjligheten att utnyttja sin rätt enligt artikel 185 i fördraget att begära att domstolen förordnar om uppskov med verkställigheten av det omtvistade beslutet, strider denna invändning mot själva innehållet i artikel 185. Denna bestämmelse förutsätter nämligen att ett beslut har fattats och att dess rättsverkningar har inträtt. En underrättelse i förväg däremot – vilket sökanden kritiserar kommissionen för att inte ha erhållit – måste ha lämnats före antagandet av det angripna beslutet och kan således inte ha haft någon bindande verkan.

23 Med hänsyn till dessa överväganden kan inte heller denna grund godtas.

### c) *Brist på motivering*

24 Sökanden har även hävdats att det angripna beslutet är rättsstridigt eftersom det inte är motiverat eller inte är tillräckligt motiverat, särskilt eftersom det inte på något sätt anger de skäl till varför kommissionen i förevarande fall har tillämpat artikel 14.3 i förordning nr 17 utan att först ha genomfört en informell undersökning.



- 25 Ovannämnda artikel 14.3 definierar i sig de väsentliga delarna i motiveringen till ett beslut om undersökning genom att föreskriva att i beslutet "skall anges föremålet för och syftet med undersökningen, fastställas när den skall börja och anges de påföljder som avses i artiklarna 15.1 c och 16.1 d samt upplysas om rätten att få beslutet prövat av domstolen":
- 26 Det är ostridigt att i ingressen till det angripna beslutet anges det eftersträvade syftet, vilket är att undersöka de omständigheter som kan avslöja en eventuell förekomst av ett exportförbud som är oförenligt med fördraget, samt de påföljder som föreskrivs i artiklarna 15.1 c och 16.1 d i förordning nr 17. Det är också ostridigt att i artiklarna 1 och 2 i beslutet anges föremålet för undersökningen samt plats och datum för när undersökningen skall genomföras. Slutligen anges i artikel 3 andra stycket i beslutet möjligheterna att i domstolen föra talan mot beslutet enligt artikel 173 i fördraget.
- 27 Med hänsyn till detta följer att det angripna beslutet uppfyller kraven i förordning nr 17 avseende dess motivering, och att denna grund för talan därför inte kan godtas.

*d) Åsidosättande av proportionalitetsprincipen*

- 28 Sökanden har vidare anfört att proportionalitetsprincipen, såsom den fastlagts i domstolens rättspraxis, innebär att ett beslut om en undersökning som fattas utan ett förberedande förfarande endast kan vara berättigat om situationen är mycket allvarlig, om saken är ytterst brådskande och om absolut diskretion krävs innan undersökningen inleds. Sökanden har slutligen påpekat att det angripna beslutet, genom att inte någon av dessa omständigheter nämns i skälen till det, strider mot proportionalitetsprincipen.
- 29 Kommissionens val mellan en undersökning till följd av endast fullmakt och en undersökning som beordrats genom ett beslut beror inte på de omständigheter som sökanden har åberopat, utan på behovet av en lämplig undersökning, med hänsyn till särdragen i det enskilda fallet.
- 30 Eftersom syftet med det angripna beslutet endast var att göra det möjligt för kommissionen att samla in den information som var nödvändig för att kunna bedöma en eventuell överträdelse av fördraget, förefaller det därför inte som om kommissionens handlade i förevarande fall stod i orimlig proportion till det eftersträvade syftet och åsidosatte därför inte proportionalitetsprincipen.

- 31 Av dessa skäl, och eftersom denna sista grund för talan inte kan godtas, skall talan alltså ogillas.

### Rättegångskostnader

- 32 I enlighet med artikel 69.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.
- 33 Sökanden har tappat målet och skall därför förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

### DOMSTOLEN

följande dom:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Sökanden förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna.**

Kutscher	O'Keefe	Touffait	Mertens de Wilmars	Pescatore
Mackenzie Stuart	Bosco	Koopmans	Due	

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 26 juni 1980.

A. Van Houtte  
Justitiesekreterare

H. Kutscher  
Ordförande