

Förenade målen 46/87 och 227/88

Hoechst AG
mot
Europeiska gemenskapernas kommission

”Talan om ogiltigförklaring — konkurrensrätt — förordning nr 17 — undersökning — grundläggande rätt att få ha sitt hem fredat — motivering — viten — oriktigt förfarande”

Sammanfattning av domen

1. *Gemenskapsrätt - principer - rätten till försvar - iakttagande härav i administrativa förfaranden (artikel 14 i rådets förordning nr 17)*
2. *Gemenskapsrätt - principer - grundläggande rättigheter - fysiska personers rätt till att få ha hemmet fredat - gäller inte företag - skydd mot godtyckliga eller oproportionerliga ingripanden av offentlig myndighet (artikel 14 i rådets förordning nr 17)*
3. *Konkurrens - administrativt förfarande - kommissionens undersökningsbefogenheter - räckvidd - tillträde till affärslokaler - gränser - angivande av föremålet för och syftet med undersökningen (artikel 14 i rådet förordning nr 17)*
4. *Konkurrens - administrativt förfarande - kommissionens undersökningsbefogenheter - gränser - situationer som fordrar hjälp av nationella myndigheter (artikel 14 i rådets förordning nr 17)*
5. *Konkurrens - administrativt förfarande - kommissionens undersökningsbefogenheter - hjälp av nationella myndigheter - förfaringssätt fastställda i enlighet med nationell lagstiftning - prövning av nationell domstol - gränser (artikel 14.6 i rådets förordning nr 17)*

6. *Åtgärder vidtagna av institutionerna - motivering - skyldighet - räckvidd - beslut beordrande undersökningar enligt artikel 14.3 i förordning nr 17 (artikel 14.3 i rådets förordning nr 17)*
7. *Konkurrens - administrativt förfarande - beslut beordrande en undersökning - beslut på grundval av delegation - lagenlighet - rättsverkningar - vitesföreläggande på grund av bristande uppfyllelse (artikel 17 i fusionsfördraget, artikel 14.3 och 15 i rådets förordning nr 17)*
8. *Konkurrens - administrativt förfarande - beslut att vitesförelägga ett företag - hörande av det berörda företaget och samråd med rådgivande kommittén - måste äga rum innan slutgiltigt vite fastställs (artikel 15 i rådets förordning nr 17)*
9. *Åtgärder vidtagna av institutionerna - presumtion för giltighet - rättsverkningar*

1. Rätten till försvar är en grundläggande princip och måste respekteras inte endast vid administrativa förfaranden som kan leda till påföljder utan också vid förundersökningar såsom undersökningar enligt artikel 14 i förordning nr 17. Dessa undersökningar kan vara avgörande för att erhålla bevisning om på vilket sätt företaget handlat rättsstridigt, vilket kan ådra företaget ansvar.
2. Den grundläggande rätten till hemmets okränkbarhet måste i gemenskapsrätten erkännas som en princip som är gemensam för medlemsstaternas rättsordningar i fråga om fysiska personers privatbostäder. Detsamma gäller dock inte företag, eftersom skillnaderna inte är obetydliga mellan medlemsstaternas rättsordningar

beträffande naturen och graden av det skydd mot offentliga myndigheters tillträde som tillförsäkras affärslokaler. Någon annan slutsats kan inte dras av artikel 8 i den europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

I alla medlemsstaters rättsordningar måste emellertid ett ingripande av offentliga myndigheter i en fysisk eller juridisk persons privata verksamhet vara lagreglerat och vila på laglig grund. I dessa rättssystem måste det följaktligen finnas skydd, låt vara av olika slag, mot godtyckliga eller opropotionerliga ingripanden. Behovet av ett sådant skydd måste därför erkännas som en allmän gemenskapsrättslig princip.

3. Både syftet med förordning nr 17

och uppräknigen i artikel 14 i denna förordning av de befogenheter som tillkommer kommissionens tjänstemän visar att undersökningarna kan vara mycket omfattande.

Det är härvid av stor betydelse att kommissionen har tillträde till alla lokaler, all mark och alla fordon som används av ett företag, eftersom den härigenom skall kunna inhämta bevis om överträdelse av konkurrensreglerna på de platser där sådan information normalt står att finna, nämligen i företagets affärslokaler.

Denna rätt till tillträde skulle inte tjäna något nyttigt ändamål om kommissionens tjänstemän endast skulle kunna begära handlingar av olika slag som de exakt kunde definiera i förväg. Däremot innebär tillträdesrätten befogenhet att efterforska upplysningar som ännu inte är kända eller fullt identifierade. Utan denna rätt skulle kommissionen inte kunna inhämta de uppgifter som behövs för en undersökning, om de berörda företagen skulle vägra att samarbeta eller rentav inta en obstruerande hållning.

Utövändet av de vittgående undersökningsbefogenheter som tillkommer kommissionen är dock underkastat villkor som tjänar till att trygga att företagets

rättigheter respekteras. Härvid utgör kommissionens skyldighet att ange föremålet för och syftet med undersökningen ett grundläggande villkor, som inte bara syftar till att klarlägga det berättigade i det planerade ingripandet utan även att göra det möjligt för företaget att bedöma omfattningen av sin skyldighet att samarbeta, samtidigt som deras rätt till försvar tryggas.

4. När undersökningar genomförs med de berörda företagens medverkan med stöd av en skyldighet som följer av ett undersökningsbeslut har kommissionens tjänstemän bl.a. befogenhet att begära att få se räkenskaper och andra affärshandlingar, att få tillträde till verksamhetslokaler som de begär samt att få tillgång till förvaringsplats eller annat utrymme inom dessa som de begär. De får däremot inte tilltvinga sig tillträde till lokaler eller förvaringsplatser eller förmå företagens anställda att bereda dem sådant tillträde eller genomföra husrannsakan, utan företagsledningens tillstånd.

Om kommissionen däremot stöter på motstånd från de berörda företagens sida, får tjänstemännen med stöd av artikel 14.6 utan företagets medverkan inhämta alla de upplysningar som behövs för undersökningen med hjälp av de nationella myndigheterna,

vilka är skyldiga att lämna dem den hjälp som behövs för att de skall kunna genomföra sitt uppdrag. Även om denna hjälp endast kan krävas om företaget reser invändningar, skall det tilläggas att hjälp även kan begäras i förebyggande syfte för att övervinna eventuellt motstånd från ett företags sida.

5. Det följer av artikel 14.6 i förordning nr 17 att det är varje medlemsstats sak att bestämma under vilka betingelser kommissionens tjänstemän skall erhålla hjälp av de nationella myndigheterna. Härvid är medlemsstaterna skyldiga att tillse att kommissionens undersökning blir effektiv varvid gemenskapsrättens allmänna principer skall respekteras. Det är den nationella rätten som inom dessa gränser skall bestämma formerna för ett säkerställande och respekterande av företagens rättigheter.

Kommissionen är skyldig att respektera de relevanta nationella processreglerna och tillse att den myndighet som är behörig enligt nationell rätt förfogar över alla de medel som den behöver för kunna utöva sin kontrollfunktion.

Oavsett om det är fråga om en rättslig myndighet eller ej, får denna myndighet härvid inte ersätta kommissionens bedömning av nödvändigheten av den

beordrade undersökningen med sin egen. Kommissionens bedömning av de faktiska och rättsliga omständigheterna i ärendet är endast underställd domstolens prövning. Däremot är den nationella myndigheten behörig att, sedan den har förvissat sig om att undersökningsbeslutet är giltigt, pröva om de tvångsåtgärder som avses genomföras är godtyckliga eller oproportionerliga i förhållande till undersökningens syfte och trygga att den nationella rättens bestämmelser följs när dessa åtgärder vidtas.

6. I artikel 14.3 i förordning nr 17 anges huvudpunkterna som gäller vid motiveringen av ett undersökningsbeslut. Kravet att kommissionen skall ange föremålet för och syftet med undersökningen utgör en grundläggande garanti för de berörda företagens rätt att försvara sig. Därav följer att omfattningen av skyldigheten att ange skälen för undersökningsbeslut inte får inskränkas av överväganden som gäller undersökningens effektivitet. Även om kommissionen inte är skyldig att meddela den som ett sådant beslut gäller alla upplysningar den har om de förmodade överträdelserna eller att göra en noggrann rättslig analys av dem, måste den tydligt ange vilka påstådda omständigheter den avser undersöka.

7. Det beslut som bemyndigar den medlem av kommissionen som ansvarar för konkurrensfrågor att fatta beslut enligt artikel 14.3 i förordning nr 17 i kommissionens namn och på dess vägnar, kränker inte kollegialitetsprincipen i artikel 17 i fusionsfördraget. Detta innebär att beslut fattade med stöd av denna delegation skall betraktas som kommissionsbeslut i den mening som avses i artikel 15 i förordning nr 17, vilket innebär att en vägran att rätta sig efter sådana beslut kan föranleda böter.
8. Det krävs inte att företaget hörs eller att samråd med rådgivande kommittén för kartell- och monopolfrågor sker, för att fatta beslut om att förelägga ett företag vite, uppgående till ett visst antal beräkningsenheter för varje dag som en försening varar räknat från en viss dag, därför att företaget vägrar att underkasta sig en undersökning. Ett sådant beslut kan nämligen inte verkställas eftersom det slutgiltiga vitet inte har fastställts. Det förhållandet att företaget hörs och samråd sker med kommittén innan ett sådant beslut fattas, skulle kunna leda till att beslutet försenades, varigenom verkan av undersök-
- sökningsbeslutet skulle kunna äventyras.
- Å andra sidan är ett sådant hörande av företaget av väsentlig betydelse för rätten till försvar och samråd måste ske innan det slutgiltiga vitet fastställs. Anledningen härtill är att både företaget och rådgivande kommittén skall få tillfälle att framföra sin uppfattning om alla de omständigheter på vilka kommissionen har grundat sitt beslut om vitesföreläggande och slutgiltigt fastställt dess belopp.
9. Alla personer som omfattas av gemenskapsrätten är skyldiga att underkasta sig de åtgärder som institutionerna vidtar. Dessa åtgärder gäller tills de har ogiltigförklarats av domstolen och de kan verkställas så länge domstolen inte har beslutat annat. Ett företags vägran att på något sätt samarbeta vid verkställigheten av ett undersökningsbeslut enligt artikel 14 i förordning nr 17 är oförenligt med denna skyldighet och kan inte motiveras med stöd av överordnade rättsintressen, vilket medför att det inte föreligger några skäl att reducera det vitesbelopp som förelagts med anledning av denna vägran.