

DOMSTOLENS DOM

17. oktober 1989*

I sag 85/87,

Dow Benelux NV, tidligere Dow Chemical (Nederland) BV, et selskab efter nederlandsk ret med hjemsted i Rotterdam, ved advokat P. V. F. Bos, Rotterdam, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Loesch, 8, rue Zithe,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, ved René Barents, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og juridisk konsulent Norbert Koch, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-centret, Kirchberg,

sagsøgt,

hvori der er nedlagt påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 15. januar 1987 i sagerne IV/31.865 — PVC og IV/31.866 — polyætylen [K(87)19/10] om en kontrolundersøgelse i henhold til artikel 14, stk. 3, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962 (EFT 1959-1962, s. 81),

har

DOMSTOLEN,

sammensat af præsidenten O. Due, afdelingsformændene Sir Gordon Slynn, C. N. Kakouris, F. A. Schockweiler og M. Zuleeg, dommerne T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse og M. Díez de Velasco,

generaladvokat: J. Mischo
justitssekretær: fuldmægtig B. Pastor

på grundlag af retsmøderapporten og efter mundtlig forhandling den 8. december 1988,

* Processprog: nederlandsk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 21. februar 1989, afsagt følgende

Dom

- 1 Ved stævning, indgivet til Domstolens Justitskontor den 23. marts 1987, har selskabet Dow Chemical (Nederland) BV (nu Dow Benelux NV) i medfør af EØF-Traktatens artikel 173, stk. 2, anlagt sag med påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 15. januar 1987 i sagerne IV/31.865 — PVC og IV/31.866 — polyætylen [K(87)19/10] om en kontrolundersøgelse i henhold til artikel 14, stk. 3, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i Traktatens artikler 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81).
- 2 Efter at den var kommet i besiddelse af oplysninger, som gav den grundlag for at antage, at der var indgået aftaler eller bestod en samordnet praksis mellem en række producenter og leverandører af PVC og polyætylen i Fællesskabet, hvorved der var sket en fastsættelse af priser og leveringskvoter for disse produkter, besluttede Kommissionen at gennemføre kontrolundersøgelser hos flere virksomheder, herunder hos sagsøgeren, og den traf med henblik herpå den anfægtede beslutning.
- 3 Kontrolundersøgelsen blev gennemført den 20. og 21. januar 1987. Sagsøgerens repræsentanter ydede Kommissionens repræsentanter den fornødne bistand, men fremsatte indvendinger og protester, hvad angår såvel beslutningens indhold som den måde, Kommissionens repræsentanter optrådte på under kontrolundersøgelsen.
- 4 Vedrørende tvistens forhistorie, retsforhandlingernes forløb samt parternes anbringender og argumenter henvises i øvrigt til retsmøderapporten. Disse omstændigheder omtales derfor kun i det følgende, såfremt det på de enkelte punkter er nødvendigt for forståelsen af Domstolens argumentation.

- 5 Til støtte for sin annullationspåstand har sagsøgeren fremsat følgende tre anbringender. Principalt gør sagsøgeren gældende, at den anfægtede beslutning ikke er blevet tilstrækkeligt begrundet, subsidiært gør sagsøgeren gældende, at der ikke forelå noget tilstrækkeligt eller lovligt tilvejebragt bevismateriale, som kunne begrundede kontrolundersøgelsen, og mere subsidiært gør sagsøgeren gældende, at der er sket en krænkelse af grundrettigheden boligens ukrænkelighed, og at beslutningen er blevet gennemført på retsstridig måde.

Anbringendet om, at den anfægtede beslutning ikke er blevet tilstrækkeligt begrundet

- 6 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning ikke opfylder de krav vedrørende begrundelse, der fremgår af Traktatens artikel 190 og artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17, idet sagsøgeren anfører, at beslutningen indeholder en unøjagtig definition af det relevante marked, at den ikke angiver nogen geografisk afgrænsning af dette marked, at den ikke i tilstrækkeligt omfang kvalificerer de formodede overtrædelser, samt at den ikke indeholder nogen angivelser vedrørende den periode, hvori disse overtrædelser skulle have fundet sted.
- 7 Det bemærkes herom, at Domstolen allerede i dommen af 26. juni 1980 (National Panasonic, 136/79, Sml. s. 2033, præmis 25) har fastslået, at det i artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17 er angivet, hvad der i hovedtræk skal være indeholdt i begrundelsen til en beslutning om en kontrolundersøgelse, idet det nærmere hedder: »I beslutningen angives kontrolundersøgelsens genstand og formål, fastsættes tidspunktet for dens begyndelse og gives oplysning om de i artikel 15, stk. 1, litra c), og artikel 16, stk. 1, litra d), fastsatte sanktioner samt om adgangen til at indbringe klage over beslutningen for Domstolen«.
- 8 Som Domstolen for nylig har fastslået, jfr. dom af 21. september 1989 (Hoechst mod Kommissionen, 46/87 og 227/88, Sml. s. 2859, præmis 41), er kravet om, at Kommissionen skal angive kontrolundersøgelsens genstand og formål, udtryk for en grundlæggende retssikkerhedsgaranti, der er et led i den pågældende virksomheds rettigheder i henhold til kontradiktionsprincippet. Følgelig kan kravene med hensyn til rækkevidden af forpligtelsen til at begrunde beslutninger om kontrolundersøgelser ikke svækkes ud fra overvejelser vedrørende undersøgelsens gennemslagskraft.
- 9 Domstolen fastslog endvidere i den nævnte dom, at selv om Kommissionen ikke er forpligtet til at give adressaten for en beslutning om en kontrolundersøgelse meddelelse om samtlige de oplysninger om de formodede overtrædelser, som den råder over, eller til at angive en nøjagtig retlig kvalificering af disse overtrædelser, har Kommissionen dog pligt til klart at angive, hvilke formodninger dens påtænkte undersøgelse angår.

- 10 Sagsøgerens klagepunkter vedrørende begrundelsen til den anfægtede beslutning kan herefter ikke lægges til grund. Det er således en forudsætning, at en beslutning om en kontrolundersøgelse indeholder de ovenfor nævnte oplysninger af afgørende karakter, men der gælder ikke noget absolut krav om, at en sådan beslutning herudover skal indeholde en nøjagtig afgrænsning af det relevante marked, en nøjagtig retlig kvalificering af de formodede overtrædelser og en angivelse af den periode, hvori disse overtrædelser må antages at have fundet sted.
- 11 Det bemærkes herved, at begrundelsen til den anfægtede beslutning er affattet meget generelt og med fordel kunne have været mere nøjagtig, hvilket Kommissionen kan bebrejdes, men at den dog indeholder en angivelse af de afgørende forhold, som kræves i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17. Beslutningen indeholder navnlig oplysning om omstændigheder, på grundlag af hvilke det måtte antages, at der mellem producenter og leverandører af PVC og polyætylen (herunder, men ikke udelukkende, LdPE) i EF blev anvendt aftaler eller bestod en samordnet praksis vedrørende målsalgspriser og leveringskvoter for disse produkter. Det anførtes, at den nævnte samordning ville kunne være udtryk for en alvorlig overtrædelse af Traktatens artikel 85, stk. 1. I henhold til beslutningens artikel 1 var sagsøgeren »forpligtet til at underkaste sig en kontrolundersøgelse vedrørende selskabets formodede deltagelse« i den pågældende samordning og dermed til at give Kommissionens repræsentanter adgang til selskabets lokaler og til gennemsyn af fremlægge forretningspapirer »omfattet af undersøgelsens genstand« eller tillade kopier taget af disse.
- 12 Der kan herefter ikke gives sagsøgeren medhold i anbringendet om en utilstrækkelig begrundelse.

Anbringendet om, at der ikke forelå et tilstrækkeligt eller lovligt tilvejebragt bevismateriale, som kunne begrunde kontrolundersøgelsen

- 13 I stævningen og replikken har sagsøgeren gjort gældende, at der ved den anfægtede beslutning er sket en tilsidesættelse af artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17, idet beslutningen ikke angiver noget »tilstrækkeligt bevismateriale«, som kunne begrunde en kontrolundersøgelse. Forklaringen på Kommissionens manglende angivelse af et sådant bevismateriale må være, enten at Kommissionen ikke rådede over oplysninger eller beviser, at disse ikke var tilstrækkelige, eller at de var blevet tilvejebragt på retsstridig måde.

- 14 Efter senere at være blevet gjort bekendt med, at Kommissionen traf den anfægtede beslutning på grundlag af oplysninger tilvejebragt ved nogle kontrolundersøgelser vedrørende et formodet kartel angående polypropylen, som blev gennemført den 13. og 14. oktober 1983 hos nogle andre virksomheder, har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte artiklerne 14 og 20 i forordning nr. 17 ved at benytte disse oplysninger til et andet formål end det, som forfulgtes ved de nævnte kontrolundersøgelser.
- 15 Sagsøgeren har fremsat begæring om tilladelse til at påberåbe sig de pågældende forhold, som sagsøgeren fik kendskab til efter afslutningen af skriftvekslingen, men før den mundtlige forhandling, jfr. herved enten bestemmelsen i procesreglementets artikel 91 om afgørelser af enkelte stridsspørgsmål eller bestemmelsen i procesreglementets artikel 42, stk. 2, om nye omstændigheder.
- 16 Hvad angår nærværende anbringende, således som dette oprindeligt blev fremsat, bemærkes blot, at det af sagsøgeren anførte — som er udtryk for, at selskabet gør gældende, at Kommissionen i henhold til artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17 er forpligtet til i en beslutning om en kontrolundersøgelse at angive samtlige de oplysninger vedrørende de formodede overtrædelser, som den råder over — allerede er blevet forkastet i forbindelse med undersøgelsen af anbringendet om, at den anfægtede beslutning ikke er blevet tilstrækkeligt begrundet.
- 17 Hvad angår klagepunktet om, at de oplysninger, der blev indhentet ved de nævnte kontrolundersøgelser den 13. og 14. oktober 1983, er blevet anvendt på retsstridig måde, bemærkes, at det følger af artikel 20, stk. 1, og artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17, at oplysninger indhentet under kontrolundersøgelser ikke må anvendes til andre formål end dem, der er angivet i kontrolundersøgelsesfuldmagten eller -beslutningen.
- 18 Ud over at tilgodese princippet om tjenstlig tavshedspligt, der er udtrykkeligt nævnt i artikel 20, har dette krav til formål at beskytte virksomhedernes rettigheder i henhold til kontradiktionsprincippet, som det har været hensigten ved artikel 14, stk. 3, at sikre, således som Domstolen har bemærket ovenfor. Disse rettigheder ville i alvorlig grad blive undergravet, såfremt Kommissionen over for virksomheder kunne benytte sig af bevismateriale, som tilvejebringes ved en kontrolundersøgelse, og som ikke har sammenhæng med dennes genstand og formål.

- 19 Det følger imidlertid ikke heraf, at Kommissionen ikke kan iværksætte en undersøgelse med henblik på at supplere eller efterprøve rigtigheden af oplysninger, som den ved en tilfældighed har fået kendskab til i forbindelse med en tidligere kontrolundersøgelse, når det af de pågældende oplysninger må antages at fremgå, at der består forhold, som strider mod Traktatens konkurrenceregler. Noget sådant ville gå ud over, hvad princippet om tjenstlig tavshedspligt tilsiger, og hvad der er nødvendigt for at beskytte virksomhedernes rettigheder i henhold til kontradiktionsprincippet, idet der derved uden grund ville blive opstillet en hindring for, at Kommissionen kan udføre den opgave, som påhviler den, nemlig at sikre, at konkurrencereglerne inden for fællesmarkedet overholdes, og at undersøge, om Traktatens artikler 85 og 86 overtrædes.
- 20 Ved det af sagsøgeren i sagen rejste klagepunkt gøres det netop gældende, at Kommissionen på grundlag af oplysninger tilvejebragt ved tidligere kontrolundersøgelser, der havde et andet formål, iværksatte en ny undersøgelse vedrørende overtrædelser af Traktatens konkurrenceregler. Følgelig kan der ikke gives sagsøgeren medhold i dette klagepunkt.
- 21 Herefter — og idet bemærkes, at det er uforholdsmæssigt at tage stilling til den ovenfor nævnte begæring fra sagsøgeren — vil anbringendet om, at der ikke forelå et tilstrækkeligt eller lovligt tilvejebragt bevismateriale, som kunne begrunde kontrolundersøgelsen, ikke kunne lægges til grund.

Anbringendet om, at der er sket en krænkelse af grundrettigheden boligens ukrænkelighed, og om, at den anfægtede beslutning er blevet gennemført på retsstridig måde

- 22 Sagsøgeren har gjort gældende, at den anfægtede beslutning er retsstridig, for så vidt den bemyndiger ansatte i Kommissionen til at gennemføre, hvad sagsøgeren betegner som en ransagning, idet noget sådant ikke er hjemlet i artikel 14 i forordning nr. 17 og krænker grundrettigheder, som består i henhold til fællesskabsretten. Sagsøgeren gør endvidere gældende, at såfremt den nævnte bestemmelse må fortolkes således, at den indeholder hjemmel for Kommissionen til at gennemføre ransagninger, er den retsstridig som stridende mod grundrettigheder, der tilsiger, at en ransagning kun kan finde sted efter en forudgående retskendelse. Mest subsidiært har sagsøgeren gjort gældende, at Kommissionen ved gennemførelsen af den anfægtede beslutning har tilsidesat artikel 14 i forordning nr. 17, idet den har overskredet grænserne for sine beføjelser til at gennemføre kontrolundersøgelser og gennemført, hvad der i virkeligheden er en ransagning.

- 23 Som Domstolen for nylig har fastslået (dom af 21. september 1989, Hoechst, jfr. ovenfor), kan der ikke lægges en fortolkning af artikel 14 i forordning nr. 17 til grund, hvorefter denne bestemmelse tillægges retsvirkninger, som strider mod fællesskabsrettens almindelige grundsætninger, herunder grundrettighederne.
- 24 Ifølge Domstolens faste praksis indgår grundrettighederne i de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte i overensstemmelse med medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner og de internationale aftaler, som medlemsstaterne har indgået eller tiltrådt (jfr. navnlig dom af 14. maj 1974, Nold, 4/73, Sml. s. 491). Den europæiske konvention af 4. november 1950 til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter benævnt »den europæiske menneskerettighedskonvention«) må herved tillægges særlig betydning (jfr. navnlig dom af 15. maj 1986, Johnston, 222/84, Sml. s. 1651).
- 25 Ved fortolkningen af artikel 14 i forordning nr. 17 må der navnlig lægges vægt på hensynet til en overholdelse af kontradiktionsprincippet, hvis grundlæggende karakter mange gange er blevet fremhævet i Domstolens praksis (jfr. navnlig dom af 9. november 1983, Michelin, 322/81, Sml. s. 3461, præmis 7).
- 26 Det bemærkes, at Domstolen i den nævnte dom udtalte, at kontradiktionsprincippet skal overholdes under administrative procedurer, der kan føre til en pålæggelse af sanktioner, men retten til kontradiktion må heller ikke undergraves på uoprettelig måde under procedurer, hvorved der foretages en indledende undersøgelse, herunder i form af kontrolundersøgelser, som kan være afgørende for tilvejebringelse af bevismateriale, der godtgør, at virksomheder har handlet retsstridigt på en sådan måde, at de ifalder ansvar.
- 27 Selv om visse rettigheder i henhold til kontradiktionsprincippet således kun gælder i forbindelse med kontradiktoriske procedurer, der gennemføres efter en meddelelse af klagepunkter, skal andre rettigheder, f. eks. retten til at lade sig bistå af en juridisk sagkyndig og retten til at bevare den fortrolige karakter af en korrespondance mellem advokat og klient (som Domstolen anerkendte i dommen af 18. maj 1982, AM & S, 155/79, Sml. s. 1575), indrømmes allerede under en indledende undersøgelse.

- 28 Hvad nærmere angår de krav, som ifølge sagsøgeren udspringer af grundrettigheden boligens ukrænkelighed, bemærkes, at det nævnte princip, for så vidt angår fysiske personers private bopæl, som en grundsætning, der er fælles for medlemsstaternes retsordener, er et led i Fællesskabets retsorden, men at forholdet er et andet, for så vidt angår virksomheder, da medlemsstaternes retsordener udviser ganske betydelige forskelle med hensyn til spørgsmålet om arten og omfanget af beskyttelse, hvad angår offentlige myndigheders beføjelser til at få adgang til forretningslokaler.
- 29 Det bemærkes herved, at sagsøgerens opfattelse ikke kan støttes på artikel 8 i den europæiske menneskerettighedskonvention, hvis stk. 1 indeholder bestemmelse om, at »enhver har ret til respekt for sit privatliv og familieliv, sit hjem og sin korrespondance«. Formålet med denne bestemmelse er at værne om menneskets personlige frihed, og forretningslokaler kan derfor ikke antages at være omfattet af bestemmelsens retsvirkninger, hvorved bemærkes, at andet heller ikke fremgår af den europæiske menneskerettighedsdomstols praksis på dette område.
- 30 Det gælder dog i henhold til retsordenerne i samtlige medlemsstater, at offentlige myndigheders indgriben i forhold af privat karakter, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer, skal være hjemlet og begrundet af årsager, der er fastlagt ved lov, og medlemsstaternes retsordener indeholder på dette grundlag — om end forskellige — ordninger om beskyttelse mod vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb. Kravet om en sådan beskyttelse må anses som udtryk for en fællesskabsretlig grundsætning. Det bemærkes herved, at Domstolen har fastslået, at dens prøvelsesret indebærer en kompetence til at gribe ind over for eventuelt umådeholdne kontrolundersøgelser fra Kommissionens side, for så vidt angår EKSF-Traktaten (dom af 14. december 1962, San Michele m. fl. 5-11 og 13-15/62, Sml. 1954-1964, s. 357).
- 31 Det er på grundlag af disse generelle principper, at undersøgelsen vedrørende arten og rækkevidden af Kommissionens kontrolbeføjelser efter artikel 14 i forordning nr. 17 må ske.
- 32 I henhold til artikel 14, stk. 1, kan Kommissionen foretage alle nødvendige kontrolundersøgelser hos virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder, og bestemmelsen foreskriver følgende herom: »I dette øjemed har Kommissionens befuldmægtigede repræsentanter følgende beføjelser:

- a) at kontrollere bøger og andre forretningspapirer;
- b) at tage afskrifter eller ekstraudskrifter af bøger og forretningspapirer;
- c) at kræve mundtlige forklaringer på stedet;
- d) at få adgang til virksomhedens samtlige lokaler, grunde og transportmidler.«

33 I henhold til artikel 14, stk. 2 og 3, kan der gennemføres kontrolundersøgelser på grundlag af fremlæggelse af en skriftlig fuldmagt eller på grundlag af en beslutning om, at den pågældende virksomhed har pligt til at underkaste sig undersøgelsen. Som Domstolen allerede har fastslået, har Kommissionen valget mellem disse to fremgangsmåder, alt efter de nærmere omstændigheder i sagen (dom af 26. juni 1980, National Panasonic, jfr. ovenfor). Såvel en skriftlig fuldmagt som en beslutning skal angive kontrolundersøgelsens genstand og formål. Uanset hvilken procedure der følges, har Kommissionen pligt til forinden at underrette den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område undersøgelsen skal gennemføres, ligesom denne myndighed i henhold til artikel 14, stk. 4, skal høres, inden der træffes en beslutning om en kontrolundersøgelse.

34 I henhold til artikel 14, stk. 5, kan Kommissionens repræsentanter ved udførelsen af deres opgaver bistås af repræsentanter for den kompetente myndighed i den medlemsstat, på hvis område kontrolundersøgelsen skal gennemføres. En sådan bistand gives, såfremt denne myndighed eller Kommissionen anmoder om det.

35 Endelig indeholder artikel 14, stk. 6, bestemmelse om, at de nationale myndigheders bistand er nødvendig, såfremt den pågældende virksomhed modsætter sig kontrolundersøgelsen.

36 Som Domstolen har fastslået i den tidligere nævnte dom af 26. juni 1980 (National Panasonic, præmis 20), fremgår det af syvende og ottende betragtning til forordning nr. 17, at formålet med de beføjelser, der i forordningens artikel 14 er tillagt

Kommissionen, er at give denne mulighed for at løse den opgave, der påhviler den efter EØF-Traktaten til at påse, at konkurrencereglerne inden for fællesmarkedet overholdes. Som det fremgår af fjerde afsnit i præamblen til Traktaten, af artikel 3, litra f), og af artiklerne 85 og 86, er formålet med konkurrencereglerne at forhindre, at konkurrencen fordrejes til skade for almenheden, de enkelte virksomheder og forbrugerne. Udøvelsen af de beføjelser, der er tillagt Kommissionen ved forordning nr. 17, bidrager til at opretholde den konkurrenceordning, der er tilsigtet i Traktaten, og som virksomhederne ubetinget er forpligtet til at overholde. Det hedder i ottende betragtning til forordningen, at Kommissionen med henblik herpå i hele fællesmarkedet må have beføjelse til at kræve de oplysninger og foretage de kontrolundersøgelser, »som er nødvendige« for at afsløre overtrædelser af Traktatens artikler 85 og 86.

- 37 Det fremgår af såvel formålet med forordning nr. 17 som af opregningen i forordningens artikel 14 af de beføjelser, som Kommissionens repræsentanter har, at kontrolundersøgelser kan være meget omfattende. Det er i denne forbindelse af særlig betydning, at Kommissionen har krav på at få adgang til virksomhedens samtlige lokaler, grunde og transportmidler, idet Kommissionen herved sættes i stand til at indsamle bevismateriale, der godtgør, at der er sket overtrædelser af konkurrencereglerne, dér, hvor et sådant materiale normalt befinder sig, dvs. i den pågældende virksomheds forretningslokaler.
- 38 Denne beføjelse til at få adgang ville ikke tjene noget formål, såfremt Kommissionens repræsentanter kun kunne kræve fremlæggelse af dokumenter eller anden form for skriftligt materiale, som de forinden klart har kunnet identificere. Tværtimod må den nævnte beføjelse omfatte en ret til at efterspore oplysninger, der endnu ikke er kendte eller fuldt ud identificerede. Uden en sådan ret ville det være umuligt for Kommissionen at indsamle alle de til undersøgelsen nødvendige oplysninger, for så vidt den pågældende virksomhed afslår at samarbejde eller endog forsøger at lægge hindringer i vejen for undersøgelsen.
- 39 Kommissionen er således ved artikel 14 i forordning nr. 17 blevet tillagt vide beføjelser til at foranstalte undersøgelser, men udøvelsen af disse beføjelser er underlagt vilkår, som beskytter de pågældende virksomheders rettigheder.
- 40 Der henvises herved for det første til Kommissionens pligt til at angive kontrolundersøgelsens genstand og formål. Denne forpligtelse er et grundlæggende krav,

som ikke alene har til formål at klarlægge, hvorfor det påtænkte indgreb inden for den pågældende virksomhed er berettiget, men også at skabe et grundlag for, at virksomheden bliver bekendt med omfanget af dens samarbejdspligt, samtidig med at dens ret til kontradiktion bevares.

- 41 Det bemærkes endvidere, at de vilkår, der gælder for udøvelsen af Kommissionens kontrolbeføjelser, afhænger af den procedure, som Kommissionen har valgt, af de pågældende virksomheders optræden og af arten af de nationale myndigheders medvirken.
- 42 Artikel 14 i forordning nr. 17 angår i første række kontrolundersøgelser, som gennemføres i samarbejde med den pågældende virksomhed, enten på frivillig basis på grundlag af en skriftlig fuldmagt, eller på grundlag af en forpligtelse i henhold til en beslutning om en kontrolundersøgelse. I sidstnævnte tilfælde, dvs. tilfælde som det her omhandlede, har Kommissionens repræsentanter bl. a. krav på at få fremlagt de dokumenter, de anmoder om, at få adgang til de lokaler, som de angiver, og at få forevist indholdet af inventar i virksomheden, som de ønsker at få kendskab til. De kan derimod ikke tiltvinge sig adgang til lokaler eller møbler eller tvinge virksomhedens personale til at give dem en sådan adgang, ligesom de ikke kan gennemsøge virksomheden uden tilladelse fra dennes ansvarlige ledelse, hvorved bemærkes, at en sådan tilladelse i givet fald kan gives stiltiende, herunder i form af, at Kommissionens repræsentanter bistås.
- 43 Forholdet er et ganske andet, såfremt den pågældende virksomhed modsætter sig Kommissionens kontrolundersøgelse. I så fald gælder det, jfr. artikel 14, stk. 6, at Kommissionens repræsentanter, uden at virksomheden samarbejder, kan eftersøge de oplysninger, der er nødvendige for undersøgelsen, med bistand fra de nationale myndigheder, som har pligt til at bistå dem i det omfang, det er nødvendigt for udførelsen af deres opgaver. En sådan bistand er kun obligatorisk, såfremt virksomheden meddeler, at den modsætter sig kontrolundersøgelsen, men der kan også anmodes om bistand med henblik på at tage højde for et eventuelt manglende samarbejde fra virksomhedens side.
- 44 Det fremgår af artikel 14, stk. 6, at det er den enkelte medlemsstat, der fastsætter de vilkår, på hvilke de nationale myndigheder bistår Kommissionens repræsentanter. Medlemsstaterne har herved pligt til at sikre en effektiv gennemførelse af

Kommissionens undersøgelse under overholdelse af de tidligere nævnte generelle principper. Med denne begrænsning gælder det således, at de nærmere procedure-regler, der kan beskytte virksomhedernes rettigheder, fastlægges i national ret.

- 45 Når Kommissionen derfor under den forudsætning, at dette sker uden samarbejde fra den pågældende virksomheds side, med bistand fra de nationale myndigheder vil gennemføre en kontrolundersøgelse, har den pligt til at handle i overensstemmelse med de proceduremæssige retssikkerhedsgarantier, som gælder i henhold til national ret.
- 46 Kommissionen skal drage omsorg for, at den i henhold til national ret kompetente myndighed råder over alle de oplysninger, der er nødvendige for at kunne foretage den efterprøvelse, som henhører under denne myndighed. Det bemærkes herved, at myndigheden — uanset om der er tale om en retsinstans — ikke i denne forbindelse kan sætte sit eget skøn med hensyn til, om den pågældende kontrolundersøgelse er nødvendig, i stedet for Kommissionens, idet det kun er Domstolen, der har kompetence til at efterprøve lovligheden af Kommissionens faktiske og retlige vurdering. Den nationale myndighed har derimod kompetence til efter at have sikret sig, at beslutningen om den pågældende kontrolundersøgelse er autentisk, at efterprøve spørgsmålet om, hvorvidt de påtænkte indgreb er vilkårlige eller står i et misforhold til formålet med kontrolundersøgelsen, og til at påse, at reglerne i henhold til national ret overholdes ved gennemførelsen af de pågældende indgreb.
- 47 Det må herefter lægges til grund, at de foranstaltninger, som Kommissionens repræsentanter ved den anfægtede beslutning blev givet bemyndigelse til at gennemføre, ikke gik ud over de beføjelser, som Kommissionens repræsentanter har i henhold til artikel 14 i forordning nr. 17. Artikel 1 i beslutningen indeholdt kun bestemmelse om, at sagsøgeren havde pligt til »at give Kommissionens befuldmægtigede repræsentanter adgang til selskabets lokaler inden for normal forretningstid, til gennemsyn at fremlægge de forretningspapirer omfattet af undersøgelsens genstand, som Kommissionens repræsentanter kræver, og at lade disse tage kopier heraf, samt på opfordring fra Kommissionens repræsentanter ufortøvet at afgive forklaring over for disse«.
- 48 Kommissionen har under retsforhandlingerne for Domstolen gjort gældende, at dens repræsentanter har hjemmel til i forbindelse med kontrolundersøgelser at

gennemføre ransagninger, uden at dette sker i samarbejde med de nationale myndigheder, og uden at de proceduremæssige retssikkerhedsgarantier i henhold til national ret overholdes. Denne fejlagtige fortolkning af artikel 14 i forordning nr. 17 kan imidlertid ikke medføre, at beslutninger truffet på grundlag af denne bestemmelse er retsstridige.

- 49 Hvad angår det af sagsøgeren subsidiært anførte om den måde, den anfægtede beslutning blev gennemført på, bemærkes, at selv om man antog, at Kommissionens repræsentanter handlede i strid med deres beføjelser i henhold til artikel 14 i forordning nr. 17 og den anfægtede beslutning, ville dette være uden betydning for spørgsmålet om beslutningens lovlighed. Som Domstolen har fastslået i dommen af 8. november 1983 (IAZ, 96-102, 104, 105, 108 og 110/82, Sml. s. 3369, præmis 16), kan omstændigheder indtruffet efter en beslutnings vedtagelse ikke berøre dennes gyldighed. Der er derfor ingen anledning til i nærværende sag at undersøge klagepunkterne vedrørende kontrolundersøgelsens gennemførelse.
- 50 Anbringendet om, at der er sket en krænkelse af grundrettigheden boligens ukrænkelighed, og om, at den anfægtede beslutning er blevet gennemført på retsstridig måde, kan herefter ikke lægges til grund.
- 51 Da der ikke kan gives sagsøgeren medhold i nogen af de anbringender, som sagsøgeren har fremsat mod den anfægtede beslutning, vil sagsøgte i det hele være at frifinde.

Sagens omkostninger

- 52 Ifølge procesreglementets artikel 69, stk. 2, dømmes den part, der taber sagen, til at betale sagens omkostninger, såfremt der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser
udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

- 1) Sagsøgte frifindes.
- 2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Due, Slynn, Kakouris, Schockweiler, Zuleeg,
Koopmans, Mancini, Joliet, O'Higgins,
Moitinho de Almeida, Rodríguez Iglesias, Grévisse, Díez de Velasco,

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 17. oktober 1989.

J.-G. Giraud
Justitssekretær

O. Due
Præsident