

RETTENS DOM (Første Afdeling)

9. november 1994 \*

I sag T-46/92,

**The Scottish Football Association**, Glasgow (Det Forenede Kongerige), ved Ian S. Forrester, QC, og Solicitor Alasdair R. M. Bell, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Marc Loesch, 8, rue Zithe,

sagsøger,

mod

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved Julian Currall, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kircheng,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 31. marts 1992 om en procedure i henhold til artikel 11, stk. 5, i Rådets forordning nr. 17 af

\* Processprog: engelsk.

6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (IV/33.742 — TESN/Football Authorities),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS  
(Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Schintgen, og dommerne R. García-Valdecasas, H. Kirschner, B. Vesterdorf og K. Lenaerts,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 12. juli 1994,

afsagt følgende

**Dom**

**Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger**

- 1 Sagsøgeren er et såkaldt company limited by guarantee (et selskab med et særligt begrænset ansvar) i henhold til skotsk ret, der i det væsentlige består af fodboldklubber og -organisationer, og som har til opgave at fremme fodboldspillet i Skotland og varetage de skotske klubbers interesser på alle niveauer.

- 2 Den 5. december 1991 tilstillede Kommissionen sagsøgeren en skrivelse på grundlag af artikel 11 i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81, herefter benævnt »forordning nr. 17«). I skrivelsen gengav Kommissionen de relevante passager i artikel 11 og dele af artikel 15 i forordning nr. 17, idet den under henvisning til en klage, indgivet af The European Sports Network (herefter benævnt »TESN«), udtrykte bekymring for, at sagsøgeren tilsyneladende agtede at forhindre TESH i at transmittere argentinske fodboldkampe i Skotland. Sagsøgeren havde åbenbart med henblik herpå taget kontakt med det argentinske fodboldforbund i overensstemmelse med artikel 47 i vedtægterne for Federation of International Football Associations) (herefter benævnt »FIFA«), hvorefter FIFA's eksekutivkomité kan indføre nye regler for internationale tv-transmissioner af fodboldkampe. I henhold til de oplysninger, Kommissionen havde, var der endnu ikke indført sådanne nye regler. Der var således tvivl om det retlige grundlag for sagsøgerens henvendelse til det argentinske fodboldforbund. Sagsøgeren blev derfor — »med henblik på at sagen kan behandles med fuldt kendskab til de faktiske omstændigheder og i deres rette økonomiske sammenhæng« — anmodet om at besvare følgende spørgsmål:

- »1) Hvad var det retlige grundlag for Deres henvendelse til det argentinske fodboldforbund?
- 2) Er der mellem de nationale forbund, der er medlem af FIFA, indgået aftaler, som regulerer spørgsmålet om transmissioner af fodboldkampe fra et land til et andet, indtil eksekutivkomitéen vedtager nye regler i henhold til artikel 47 i FIFA's vedtægter?
- 3) Findes der instrukser fra FIFA, eksekutivkomitéen eller andre af organisationens retlige eller administrative myndigheder vedrørende anvendelsen af artikel 47 — eller den tidligere artikel 37 — for så vidt angår sådanne transmissioner, indtil der vedtages nye regler?

- 4) De bedes fremsende en kopi af Deres korrespondance med det argentinske fodboldforbund i relation til TESN's tv-transmissioner af argentinske fodboldkampe.«

Der blev givet en frist på fire uger til besvarelse af spørgsmålene. Kommissionen henviste herved til artikel 11, stk. 5, i forordning nr. 17.

- 3 Den 14. januar 1992 svarede sagsøgeren således:

»...

Det er med en vis forundring, at vi har modtaget Deres begæring. Det er almindeligt kendt i Skotland og i andre lande, at tv-transmissioner af fodboldkampe kan have en negativ indvirkning på antallet af tilskuere 'på stedet'. Det er vores pligt at fremme fodboldspillet som sport for såvel tilskuere som udøvere. Fjernsynet er et glimrende middel til at fremme og støtte sporten, men hvis det bruges på det forkerte tidspunkt, kan det også skade den, idet det navnlig kan reducere antallet af personer, som normalt går til en fodboldkamp.

Vi nærer derfor ingen betænkeligheder ved at oplyse, at vi fører og vil fortsætte med at føre en politik, der består i at sikre en vis kontrol med tv-transmissioner i Skotland af fodboldkampe, når disse vil kunne skade skotsk fodbolds generelle interesser ...

Over hele verden nærer de nationale fodboldforbund de samme bekymringer. Vi konsulterer derfor af høflighed regelmæssigt hinanden inden for rammerne af de internationale institutioner, der styrer fodboldspillet, for at undgå sammenstød mellem tv-fodbold og fodbold 'på stedet'. Vi mener ikke, at vi behøver at have et retligt grundlag for skriftligt at rette henvendelse til et andet fodboldforbund og understrege vores fælles interesse i at opretholde ligevægten mellem fordelene og ulemperne ved tv-transmissioner af udenlandske kampe.

Vi har ikke kendskab til, hvornår FIFA vil gennemføre den planlagte ændring af reglerne på området.

Vi forstår oprigtigt talt hverken, hvorfor Baron reagerer så kraftigt, eller hvorfor Kommissionen har grebet så bestemt ind.

Vi vil til enhver tid med glæde mødes med Kommissionen for at redegøre for vores syn på hele problemstillingen om modsætningsforholdet mellem tv-transmissioner og kampe 'på stedet', men for så vidt angår transmissionerne fra Argentina finder vi ærlig talt, at Kommissionen ikke skal bekymre sig om en korrespondance mellem søsterforbund vedrørende spørgsmålet om, hvorledes man bedst tjener spillets interesser ...«

Da Kommissionen ikke reagerede herpå, anmodede sagsøgeren ved skrivelse af 11. marts 1992 denne om at tilkendegive, om den havde modtaget forbundets skrivelse af 14. januar.

- 4 Ved telefax af 31. marts 1992 tilstillede Kommissionen sagsøgeren en beslutning af samme dato — som formelt blev meddelt forbundet få dage senere — om en procedure i henhold til artikel 11, stk. 5, i forordning nr. 17. Ved beslutningen blev det pålagt sagsøgeren inden to uger fra beslutningens meddelelse at give Kommissionen de oplysninger, den havde anmodet om i skrivelsen af 5. december 1991, idet

der blev fastsat en tvangsbøde på 500 ECU om dagen (artikel 1 og 2 samt bilaget). I beslutningens artikel 3 anføres det, at beslutningen kan indbringes for Retten i henhold til traktatens artikel 173 og 185. I betragtningerne til beslutningen redegøres der for genstanden for den af TESN indgivne klage (første og anden betragtning), hvorefter der henvises til formålet med den oprindelige begæring om oplysninger, idet det fastslås, at sagsøgerens svar af 14. januar 1992 ikke var fyldestgørende (tredje betragtning). Det anføres dernæst, at de ønskede oplysninger er nødvendige for Kommissionens videre behandling af sagen (fjerde betragtning), og det angives, hvilken frist Kommissionen finder passende til opfyldelse af beslutningen (sjette betragtning), og hvor stor en tvangsbøde der skal betales, såfremt beslutningen ikke opfyldes (syvende og ottende betragtning).

- 5 Som svar på beslutningen fremsendte sagsøgeren den 15. april 1992 en skrivelse, hvori forbundet — efter at have understreget, at det følte sig meget uretfærdigt behandlet af Kommissionen, som ikke havde besvaret nogen af de to skrivelser, forbundet havde tilstillet den i januar og marts 1992 — udtalte følgende vedrørende de fire spørgsmål, som er indeholdt i beslutningen:

- 1) Der kan anføres adskillige retlige grundlag for sagsøgerens korrespondance med et tilsvarende fodboldforbund. Sagsøgeren har i henhold til sine vedtægter til opgave at fremme fodboldspillet i Skotland i alle henseender. Skriftlige henvendelser til de andre forbund er et led i opfyldelsen af denne opgave. Sagsøgeren anmodede — i overensstemmelse med artikel 47 i FIFA's vedtægter og fast praksis blandt fodboldforbundene i hele verden — det argentinske forbund om at blive hørt, inden der transmitteres argentinske fodboldkampe i Skotland. Den vedlagte korrespondance viser klart, at sagsøgeren ikke forsøgte at forbyde tv-transmissioner af argentinske fodboldkampe i Skotland.
- 2) FIFA's regler om udnyttelse af internationale tv-transmissioner af fodboldkampe er i øjeblikket under revision. Indtil de fornødne ændringer er gennemført, vil sagsøgeren (på linje med andre nationale fodboldforbund i hele verden) følge den indgåede aftale, som består i at konsultere søsterforbundene forud for sådanne tv-transmissioner.

- 3) Sagsøgeren har ikke kendskab til instrukser fra FIFA, eksekutivkomitéen eller andre retlige eller administrative myndigheder vedrørende anvendelsen af artikel 47 (eller den tidligere artikel 37) i FIFA's vedtægter for så vidt angår de pågældende transmissioner.
  
- 4) Som bilag til skrivelsen vedlagde sagsøgeren kopi af skrivelserne til det argentiniske forbund.

### **Retsforhandlinger og parternes påstande**

- 6 Sagsøgeren har på denne baggrund anlagt nærværende sag, som blev registreret på Rettens Justitskontor den 10. juni 1992.
  
- 7 Kommissionen har efter sagens anlæg ved skrivelse af 24. juni 1992 over for sagsøgeren bekræftet, at sagsøgerens svar i forbundets skrivelse af 15. april 1992 var tilstrækkelige og gav Kommissionen de oplysninger, der var anmodet om i beslutningen, hvorfor sagsøgeren fuldt ud havde opfyldt denne.
  
- 8 Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt, idet det bemærkes, at Kommissionen ikke har afgivet duplik. Ved processkrift indleveret den 17. juli 1992 har Kommissionen påstået sagen afvist. Ved kendelse af 28. oktober 1992 har Retten (Første Afdeling) henskudt påstanden til afgørelse i forbindelse med sagens realitet. På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. På sagsøgerens begæring er et retsmøde, som var berammet til den 13. oktober 1993, blevet udsat.

9 Parternes repræsentanter har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under den mundtlige forhandling den 12. juli 1994.

10 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Kommissionens afvisningspåstand tages ikke til følge.
- Kommissionens beslutning af 31. marts 1992 rettet til sagsøgeren annulleres.
- Der træffes i øvrigt de foranstaltninger, som måtte findes nødvendige.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Sagen afvises.
- Subsidiært: Sagsøgte frifindes.
- Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.



## Formaliteten

- 11 Kommissionen har til støtte for sin afvisningspåstand i det væsentlige gjort gældende, at sagsøgeren under de konkrete omstændigheder ikke har nogen retlig interesse i søgsmålet, da forbundet efterkom den anfægtede beslutning forud for sagens anlæg uden på noget tidspunkt at have bestridt Kommissionens ret til at afkræve forbundet de pågældende oplysninger. En annullation af beslutningen vil derfor ikke længere tjene noget formål. I øvrigt har sagsøgeren ikke lidt nogen væsentlig skade som følge af beslutningen. Forbundet undlod nemlig at anlægge sag til prøvelse af beslutningen, inden det besvarede denne, selv om det i artikel 3 var blevet gjort opmærksom på muligheden for sagsanlæg.
  
- 12 Sagsøgeren har anført, at det er uden betydning for spørgsmålet om en retsakts eventuelle ulovlighed, om den, beslutningen er rettet til, efterkommer beslutningen. Det fremgår af EF-traktatens artikel 173, stk. 4, at forbundet har en retlig interesse i at anfægte en beslutning, som særlig er rettet til forbundet, og hvori der trues med at pålægge det en tvangsbøde, selv om en sådan foranstaltning ikke var nødvendig. Da Kommissionen har misbrugt sin kompetence til at træffe beslutninger, finder sagsøgeren, at forbundet har en berettiget interesse i at sikre sig, at et sådant misbrug ikke gentager sig. Sagsøgeren har under retsmødet tilføjet, at den anfægtede beslutning blev truffet på et tidspunkt, hvor der på europæisk plan var indledt forhandlinger mellem Kommissionen og de nationale fodboldforbund om tv-transmissioner af fodboldkampe, og at disse forhandlinger endnu ikke er afsluttet. Sagsøgeren ønsker således med sit søgsmål at sikre sig imod den konkrete risiko for — i forbindelse med de pågældende forhandlinger — at blive mødt med andre uberettigede beslutninger som den i denne sag omhandlede.
  
- 13 Retten skal på denne baggrund indledningsvis bemærke, at de anbringender, sagsøgeren i ren proceduremæssig henseende har rettet mod beslutningen, i det væsentlige begrænser sig til et anbringende om, at Kommissionens overgang fra den første fase i sagens behandling — den »almindelige« begæring om oplysninger — til den anden fase — begæringen i form af en beslutning — var en for vidtgående og overilet foranstaltning. Det fremgår imidlertid af artikel 11, stk. 5, artikel 15, stk. 1, litra b), og artikel 16, stk. 1, litra c), i forordning nr. 17, at en virksomhed

eller en sammenslutning af virksomheder, der er stillet over for en sådan beslutning, løber en større risiko for at blive pålagt sanktioner, end hvis den blot har modtaget en »almindelig« begæring om oplysninger. Den kan nemlig blive pålagt en bøde for ikke at have afgivet de ønskede oplysninger »inden udløbet af den frist, som er fastsat«, og Kommissionen kan pålægge den en tvangsbøde for at tvinge den til at afgive »udtømmende og rigtige« oplysninger. Den omstændighed, at Kommissionen fremsender en begæring om oplysninger i form af en beslutning, kan således i sig selv påvirke den berørtes retsstilling, og den berørte har derfor — selv om vedkommende i princippet er indstillet på at besvare de stillede spørgsmål — en berettiget interesse i at undgå, at Kommissionen på et for tidligt tidspunkt fremsætter en begæring i form af en beslutning uden at opfylde betingelserne i artikel 11, stk. 5, i forordning nr. 17.

- 14 Denne retlige interesse i søgsmål består fortsat, selv om den beslutning, hvorved der blev fremsat krav om oplysninger, allerede var blevet opfyldt af adressaten på tidspunktet for annullationssøgsmålets anlæg, da søgsmålet ikke har opsættende virkning. I øvrigt kan en annullation af en sådan beslutning i sig selv have retsvirkninger, navnlig ved at Kommissionen forpligtes til at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af Rettens dom, og ved at det undgås, at Kommissionen genoptager en sådan praksis (jf. Domstolens dom af 24.6.1986, sag 53/85, AKZO Chemie mod Kommissionen, Sml. s. 1965, præmis 21, og af 26.4.1988, sag 207/86, Apesco mod Kommissionen, Sml. s. 2151, præmis 16). Dette gør sig i særlig høj grad gældende i denne sag, da de forhandlinger, der føres på europæisk plan mellem Kommissionen og de nationale fodboldforbund vedrørende søgsmålet om tv-transmissioner af fodboldkampe — som anført af parterne under retsmødet — endnu ikke er afsluttet. Sagsøgeren må således forvente, at forbundet til enhver tid kan blive mødt med nye begæring om oplysninger fra Kommissionens side. Det har derfor fortsat en berettiget retlig interesse i, at Fællesskabets retsinstanser fastslår, under hvilke retlige betingelser Kommissionen har kompetence til at træffe en beslutning på området.

- 15 Kommissionens afvisningspåstand kan herefter ikke tages til følge.

## Realiteten

- 16 Sagsøgeren har til støtte for sine påstande fremført fem anbringender, nemlig tilsidesættelse af begrundelsespligten i henhold til EF-traktatens artikel 190, en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, princippet om god forvaltningsskik og princippet om redelighed i forvaltningen samt tilsidesættelse af sagsøgerens grundlæggende rettigheder.

### *Anbringendet om mangler ved begrundelsen for den anfægtede beslutning*

#### Parternes argumenter

- 17 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen i strid med traktatens artikel 190 ikke gav en tilstrækkelig begrundelse for den anfægtede beslutning, selv om begrundelsespligten var særlig vigtig i det foreliggende tilfælde. Kommissionen undlod nemlig at omtale væsentlige faktiske elementer. Navnlig nævnes der i beslutningen intet om skrivelsen af 11. marts 1992, hvori sagsøgeren spurgte Kommissionen, om den havde modtaget forbundets oprindelige svar. Den omstændighed, at dette forhold ikke er nævnt i begrundelsen for beslutningen, giver det indtryk, at sagsøgeren førte en bevidst obstruktionspolitik med henblik på at lægge hindringer i vejen for Kommissionens undersøgelser. Endelig var der — i modsætning til hvad der siges i ottende betragtning til beslutningen — ikke tale om, at sagsøgeren i sin skrivelse af 14. januar 1992 »afviste« at afgive de ønskede oplysninger, idet forbundet besvarede en del af spørgsmålene og foreslog en drøftelse af hele problemstillingen.
- 18 Kommissionen har gjort gældende, at den i første til fjerde, sjette og ottende betragtning til den anfægtede beslutning anførte sine væsentligste grunde til at træffe denne. På baggrund af henvisningen til den oprindelige klage i beslutningen måtte der foretages en sammenligning mellem de i skrivelsen af 5. december 1991 stillede spørgsmål og de svar, der blev givet i skrivelsen af 14. januar 1992. En sådan sammenligning viser, at Kommissionen med føje betragtede skrivelsen af 14. januar 1992 som en afvisning af at afgive alle de ønskede oplysninger.

## Rettens bemærkninger

- 19 Ifølge fast retspraksis har pligten til at begrunde en individuel beslutning til formål at gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanter at efterprøve beslutningens lovlighed og at give den berørte de oplysninger, ved hjælp af hvilke det kan fastslås, om der er grundlag for beslutningen, eller om der eventuelt foreligger en sådan fejl, at den kan anfægtes. Omfanget af begrundelsespligten afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget (jf. f.eks. Domstolens dom af 4.6.1992, sag C-181/90, Consorogan mod Kommissionen, Sml. I, s. 3557, præmis 14).
- 20 I det foreliggende tilfælde blev den anfægtede beslutning truffet efter en brevveksling mellem parterne, og den indeholder nøjagtig samme begæring om oplysninger som den, der havde været genstand for brevvekslingen. Det kan derfor ikke hævdes, at beslutningen kunne komme bag på sagsøgeren og derfor skulle begrundes særlig udførligt.
- 21 Hvad dernæst angår de af Kommissionen i den anfægtede beslutning anførte grunde bemærkes, at Kommissionen efter at have redegjort for de faktiske omstændigheder, der lå til grund for dens skrivelse af 5. december 1991, hvori den havde anmodet sagsøgeren om de omhandlede oplysninger, i tredje betragtning henviste til, at svarskrivelsen af 14. januar 1992 »ikke i fuldt omfang gav de ønskede oplysninger« (»failed to provide the information requested in complete form«). Endvidere anførte Kommissionen i fjerde betragtning, at de ønskede oplysninger, navnlig sagsøgerens korrespondance med det argentinske fodboldforbund, var nødvendige for vurderingen af sagsøgerens adfærd i forhold til EF-traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86. Der er enighed mellem parterne om, at den pågældende korrespondance ikke blev fremsendt i svaret på den »almindelige« begæring om oplysninger, som blev rettet til sagsøgeren ved skrivelsen af 5. december 1991. Under disse omstændigheder var Kommissionen ikke forpligtet til at give en mere detaljeret begrundelse for, at de afgivne oplysninger var ufuldstændige.

- 22 Desuden forstod sagsøgeren åbenbart rækkevidden af den anfægtede beslutning, idet forbundet inden for den fastsatte frist på to uger fremkom med et svar, som Kommissionen fandt udtømmende og tilfredsstillende.
- 23 Hvad endelig angår sagsøgerens kritik af, at Kommissionen i beslutningen hverken nævnte forbundets tilbud om en dialog eller dens anmodning om en bekræftelse af modtagelsen af forbundets første skrivelse, bemærkes, at dette anbringende må betragtes som uholdbart. Undladelsen af at nævne de pågældende forhold forhindrede nemlig hverken sagsøgeren i at forstå rækkevidden af beslutningen eller i at fremføre sine indvendinger herimod, ligesom den heller ikke påvirker Rettens prøvelse af beslutningen. Kommissionen havde således ikke pligt til at omtale de pågældende forhold i begrundelsen for beslutningen.
- 24 Retten finder derfor, at den anfægtede beslutning må siges at være tilstrækkelig begrundet, jf. traktatens artikel 190, og at anbringendet om mangler ved begrundelsen ikke kan tiltrædes.

*Anbringendet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet*

Parternes argumenter

- 25 Sagsøgeren har til støtte for dette anbringende i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen under de konkrete faktiske omstændigheder handlede på en måde, der var uforholdsmæssig og for vidtgående i forhold til sagsøgerens adfærd, da den ved en beslutning truede forbundet med en tvangsbøde, skønt Kommissionen kunne have nået sit mål ved blot — eventuelt telefonisk — at anmode forbundet om at fuldstændiggøre de svar, det allerede havde givet i sin skrivelse af 14. januar 1992. Det er særlig vigtigt, at proportionalitetsprincippet overholdes i sager, hvor

der iværksættes sanktioner, jf. Domstolens dom af 29. november 1956 (sag 8/55, Fédération charbonnière de Belgique mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 29, org. ref.: Rec. s. 199).

- 26 Sagsøgeren har anført, at det afgørende spørgsmål i sagen er, om en privat part, som bestræber sig på at besvare en begæring om oplysninger, men hvis svar hævdes at være utilfredsstillende, kan trues med økonomiske sanktioner. Sagsøgeren erkender, at dette er tilfældet, såfremt der er tale om en bevidst afvisning af at samarbejde med henblik på at lave obstruktion. Man bør imidlertid ikke kunne træffe en sådan foranstaltning, når en privat part har bestræbt sig på at opfylde en begæring om oplysninger, har tilbudt at mødes med de kompetente tjenestemænd for at drøfte det omhandlede problem, har sendt Kommissionen endnu en skrivelse og ikke har modtaget nogen form for svar fra Kommissionen.
- 27 Kommissionen har heroverfor anført, at selv en meget overfladisk sammenligning af spørgsmålene i Kommissionens skrivelse af 5. december 1991 og svarene i sagsøgerens skrivelse af 14. januar 1992 viser, at sagsøgeren i sit svar mere eller mindre ignorerede spørgsmål 2 og 3 og i relation til de øvrige spørgsmål lod forstå, at »transmissionerne fra Argentina« ikke vedkom Kommissionen, og at tilbuddet om en generel drøftelse ikke vedrørte de konkrete spørgsmål, der var stillet til sagsøgeren. Efter Kommissionens opfattelse følger det heraf, at den med føje fandt, at dens oprindelige begæring om oplysninger var blevet afvist. På baggrund af en sådan afvisning og i betragtning af, at artikel 11 i forordning nr. 17 kun foreskriver en procedure med to faser, var det fuldt ud lovligt og i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, at Kommissionen gik direkte over til den anden fase og fremsatte begæringen om oplysninger i form af en beslutning.
- 28 Kommissionen har under retsmødet tilføjet, at den var forpligtet over for virksomheden TESN, som havde indgivet en klage, og som kunne have anlagt et passivitetssøgsmål. Sagsøgeren har udtrykkelig anerkendt, at de to frister, der blev fastsat af Kommissionen i skrivelsen af 5. december 1991 og i artikel 1 i den anfægtede beslutning, var tilstrækkelige til, at de stillede spørgsmål kunne besvares.

## Rettens bemærkninger

- 29 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren med sit anbringende ikke har gjort gældende, at der er materielle mangler ved den begæring om oplysninger, der blev sendt til forbundet, idet forbundet ikke har anfægtet Kommissionens kompetence til at stille de omhandlede fire spørgsmål. Anbringendet går alene ud på, at Kommissionen handlede overilet og gik for vidt, da den traf beslutningen om at true forbundet med en tvangsbøde i stedet for at fortsætte en uformel korrespondance med forbundet.
- 30 Hvad dernæst angår spørgsmålet, om Kommissionen anvendte artikel 11 i forordning nr. 17 korrekt ved under de foreliggende omstændigheder at træffe den anfægtede beslutning, bemærkes under henvisning til Domstolens praksis, at den pågældende artikel i relation til Kommissionens beføjelse til at begære de oplysninger, som den finder nødvendige, fastsætter en procedure med to faser, hvorefter den anden fase, som indebærer Kommissionens vedtagelse af en beslutning, der angiver, hvilke oplysninger der kræves, ikke kan påbegyndes, før den første fase, som består i tilsendelse af en begæring om oplysninger, forgæves er forsøgt (jf. dom af 26.6.1980, sag 136/79, National Panasonic mod Kommissionen, Sml. s. 2033, præmis 10).
- 31 Hvad angår spørgsmålet om, hvorledes Kommissionen skal »forsøge den første fase« i den indledende undersøgelse, bemærkes, at Domstolen har fastslået, at der ved forordning nr. 17 er tillagt Kommissionen vidtgående inspektionsbeføjelser og pålagt de berørte private parter pligt til at medvirke til fremme af efterforskningen, hvilket indebærer, at de skal forsyne Kommissionen med alt det materiale vedrørende undersøgelsens genstand, som de måtte råde over (dom af 18.10.1989, sag 374/87, Orkem mod Kommissionen, Sml. s. 3283, præmis 22 og 27). Sagsøgerens argument om, at den anfægtede beslutning kun ville have været berettiget, såfremt der havde været tale om en klar obstruktion fra forbundets side af Kommissionens arbejde, må herefter forkastes. Når henses til de berørte private parters pligt til at medvirke aktivt under den indledende undersøgelse, kan en passiv reaktion i sig selv gøre det berettiget, at der træffes en formel beslutning i henhold til artikel 11, stk. 5, i forordning nr. 17.

- 32 Det er på denne baggrund, man må undersøge de svar, sagsøgeren gav i sin skrivelse af 14. januar 1992, på begæringen om oplysninger af 5. december 1991. Det bemærkes herved, at sagsøgeren som svar på det første spørgsmål anførte, at forbundet ikke behøvede at have et retligt grundlag for at skrive til det argentinske fodboldforbund, og at det som svar på det andet spørgsmål anførte, at det ikke rådede over de ønskede oplysninger. I stedet for at besvare det tredje spørgsmål tilbød forbundet at fremkomme med nogle generelle bemærkninger i mundtlig form. Korrespondancen mellem sagsøgeren og det argentinske fodboldforbund, som var begæret fremlagt i det fjerde spørgsmål, blev ikke fremsendt af sagsøgeren. Efter Rettens opfattelse kan disse svar ikke anses for en aktiv medvirken fra sagsøgerens side.
- 33 Desuden udtalte sagsøgeren: »for så vidt angår transmissionerne fra Argentina finder vi ærlig talt, at Kommissionen ikke skal bekymre sig om en korrespondance mellem søsterforbund ...« (»we honestly think that as to the Argentinian matter, the Commission need not be troubled about an exchange of correspondance between two fraternal associations ...«). Denne bemærkning må objektivt betragtes som en høflig, men bestemt, afvisning af at samarbejde med Kommissionen i sagen. Under disse særlige omstændigheder havde Kommissionen hverken pligt til at fortsætte en uformel korrespondance eller til at indlede en mundtlig dialog med sagsøgeren, som kun ville have givet Kommissionen en del af de ønskede oplysninger. Kommissionen havde ret til at skride til den anden fase i den indledende undersøgelse og fremsætte begæringen om oplysninger i form af en beslutning, uden at dette skridt kan betragtes som for vidtgående.
- 34 Kommissionen anvendte således artikel 11 i forordning nr. 17 korrekt, hvorefter anbringendet om en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ikke kan tiltrædes.



*Anbringendet om en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik*

## Parternes argumenter

- 35 Sagsøgeren har under henvisning til Domstolens dom af 19. oktober 1983, sag 179/82, Lucchini mod Kommissionen (Sml. s. 3083), og af 8. november 1983, forenede sager 96/82-102/82, 104/82, 105/82, 108/82 og 110/82, IAZ m.fl. mod Kommissionen (Sml. s. 3369), gjort gældende, at forbundet ikke kunne forudse, at dets skrivelse af 14. januar 1992 ikke var i overensstemmelse med Kommissionens begæring. Da Kommissionen ikke reagerede og end ikke besvarede forbundets skrivelse af 11. marts 1992, burde den anfægtede beslutning ikke være truffet.
- 36 Kommissionen har bestridt, at de domme, sagsøgeren har henvist til, er relevante for sagen.

## Rettens bemærkninger

- 37 Det fremgår af ovenstående, at sagsøgerens skrivelse af 14. januar 1992 ikke indeholdt alle de oplysninger, som Kommissionen fandt nødvendige for sin undersøgelse. Med sin bemærkning om, at Kommissionen ikke skulle »bekymre sig« om den pågældende korrespondance, måtte sagsøgeren forvente, at Kommissionen eventuelt ville finde forbundets svar utilstrækkeligt. Skrivelsen af 11. marts 1992, hvori sagsøgeren blot anmodede Kommissionen om at bekræfte modtagelsen af den første skrivelse af 14. januar 1992, ændrer ikke noget herved. Sagsøgeren måtte derfor forvente, at der blev truffet en beslutning i henhold til artikel 11, stk. 5, i forordning nr. 17. Der er således ikke sket en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik.

*Anbringenderne om en tilsidesættelse af princippet om redelighed i forvaltningen og om en tilsidesættelse af sagsøgerens grundlæggende rettigheder*

- 38 Sagsøgeren finder, at Kommissionen har handlet vilkårligt og således tilsidesat princippet om redelighed i forvaltningen. Som allerede fastslået havde sagsøgeren imidlertid ikke selv samarbejdet aktivt med Kommissionen i den første fase i undersøgelsen. Kommissionen kan derfor ikke siges at have tilsidesat kravet om redelighed. De samme betragtninger gør sig gældende med hensyn til det anbringende om en tilsidesættelse af sagsøgerens grundlæggende rettigheder, som sagsøgeren har fremført under henvisning til, at Kommissionen ikke gav forbundet en rimelig chance for at besvare den »almindelige« begæring om oplysninger og dermed ikke gav den første fase i den indledende undersøgelse nogen reel chance for at føre til et positivt resultat.
- 39 De pågældende anbringender, som i øvrigt blot synes at være gentagelser, kan derfor heller ikke tiltrædes.
- 40 Sagsøgte skal herefter i det hele frifindes.

### Sagens omkostninger

- 41 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Kommissionens påstande.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Afdeling)

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

Schintgen

García-Valdecasas

Kirschner

Vesterdorf

Lenaerts

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 9. november 1994.

H. Jung  
Justitssekretær

R. Schintgen  
Afdelingsformand