

## PRESUDA SUDA

18. listopada 1989. (\*)

„Tržišno natjecanje – Istražne ovlasti Komisije – Pravo obrane”

U predmetu 374/87,

**Orkem**, ranije pod nazivom CdF Chimie, dioničko društvo s ograničenom odgovornošću sa sjedištem u Parizu, koje zastupaju Dominique Voillemot i Joëlle Salzmann, iz odvjetničke komore u Parizu, i Marc Loesch, iz odvjetničke komore u Luxembourggu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourggu u odvjetničkom uredu Jacquesa Loescha, 8, rue Zithe,

tužitelj,

protiv

**Komisije Europskih zajednica**, koju zastupa njezin pravni savjetnik Anthony Mc Clellan, u svojstvu agenta, uz asistenciju Nicole Coutrelis, iz odvjetničke komore u Parizu, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourggu u odvjetničkom uredu Georgiosa Kremlisa, člana njezine pravne službe, Wagner Centre,

tuženika,

koju podupire

**Francuska Republika**, koju zastupa Edwige Belliard, *sous-directeur du droit économique*, u Ministarstvu vanjskih poslova, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourggu u sjedištu veleposlanstva Francuske,

intervenijent,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije IV/31.866 od 9. studenoga 1987. u vezi s postupkom na temelju članka 11. stavka 5. Uredbe Vijeća br. 17,

SUD

u sastavu: O. Due, predsjednik, Sir Gordon Slynn, F. A. Schockweiler i M. Zuleeg, predsjednici vijeća, T. Koopmans, G. F. Mancini, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse i M. Díez de Velasco, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Darmon,

tajnik: H. A. Rühl, glavni administrator,

uzimajući u obzir izvještaj za raspravu i nakon rasprave održane 16. ožujka 1989.,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi od 18. svibnja 1989.,  
donosi sljedeću

### **Presudu**

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 16. prosinca 1987., CdF Chimie SA, koji se sada zove Orkem SA, podnio je tužbu na temelju drugog stavka članka 173. Ugovora o EEZ-u za poništenje Odluke Komisije IV/31.866 od 9. studenoga 1987. u vezi s postupkom na temelju članka 11. stavka 5. Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962., prve uredbe o provedbi članaka 85. i 86. Ugovora (SL br. 13, str. 204.).
- 2 Odluka je bila donesena u okviru istrage u vezi s postojanjem zabranjenih sporazuma ili usklađenih praksi protivnih članku 85. stavku 1. Ugovora o EEZ-u u industriji termoplasta. Nakon što je provela istrage u skladu s člankom 14. Uredbe br. 17 i nakon što je bezuspješno zatražila informacije iz članka 11. stavka 1. te uredbe, Komisija je putem pobijane odluke od CdF Chimie SA zahtijevala da joj odgovori na pitanja postavljena u zahtjevu za dostavu informacija.
- 3 U prilog svojoj tužbi tužitelj navodi niz argumenata koji se temelje na:
  - nepostojanju prethodnog zahtjeva za informacijama,
  - tvrdnji da je odluka zapravo obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku,
  - nezakonitoj provedbi ovlasti, od strane Komisije, u pogledu zahtjeva za informacijama,
  - povredi prava obrane, jer je Komisija pokušala prisiliti tužitelja da svjedoči protiv sebe.
- 4 Za potpuniji prikaz činjeničnog stanja u glavnom postupku, tijekom postupka i pisanih očitovanja podnesenih Sudu upućuje se na izvještaj za raspravu. Elementi spisa u nastavku spominju se samo u mjeri u kojoj je to potrebno za obrazloženje odluke Suda.

#### **Nedostatak prethodnog zahtjeva za pružanje informacija**

- 5 Tužitelj prigovara Komisiji da je spornu odluku naslovila na njega, dok je zahtjev za pružanje informacija iz članka 11. stavka 1., koji nužno mora prethoditi zahtjevu podnesenom odlukom, bio upućen na njegovo društvo kćer, CdF Chimie EP, u kojem je također izvršena pretraga.
- 6 U tom smislu valja podsjetiti da je u skladu sa sudskom praksom Suda odluka ispravno priopćena ako dođe do primatelja i ako je potonji u mogućnosti se s njome upoznati (presuda od 14. srpnja 1972., ICI/Komisija, 48/69, Zb., str. 619., i od 21. veljače 1973.,

Continental Can/Komisija, 6/72, Zb., str. 215.). U ovom slučaju, bez potrebe za utvrđivanjem dopušta li nam koncept jedinstva poduzeća da smatramo ispravnim to što je zahtjev za informacijama, u skladu s člankom 11. stavkom 1., bio upućen društvu kćeri, a odluka pak, u skladu s člankom 11. stavkom 5., matičnom društvu, dovoljno je utvrditi, prvo, da je sporna odluka bila priopćena tužitelju i, drugo, da je potonji bio u potpunosti upoznat s prethodnim zahtjevom za informacijama. Doista, tijekom cijelog postupka koji je pokrenula Komisija tužitelj i njegovo društvo kći, koji oboje imaju sjedište na istoj adresi, odgovarali su na zahtjeve koje je Komisija uputila jednom ili drugom, a da nikada nisu spomenuli problem koji proizlazi iz postojanja dvije različite pravne osobe. Ta zabuna između matičnog društva i društva kćeri trajala je do pisanog postupka pred Sudom, jer je matično društvo odgovorilo na pitanje koje je Sud naslovio na njegovo društvo kćer.

- 7 Stoga razlog za poništenje koji se temelji na nedostatku prethodnog zahtjeva za informacijama treba odbiti.

#### **Tvrdnja da sporna odluka ima obilježje obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku**

- 8 Tužitelj tvrdi da sporna odluka, koja sadržava konkretne prigovore u pogledu njegovog sudjelovanja u povredi članka 85. Ugovora o EEZ-u, zapravo predstavlja obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, a da mu nije pružena prilika da bude saslušan.
- 9 Kako bi se ocijenila utemeljenost te tvrdnje, valja podsjetiti da članak 11. stavak 3. Uredbe br. 17 propisuje da Komisija u zahtjevu za informacijama navede pravnu osnovu i svrhu zahtjeva.
- 10 U presudi od 26. lipnja 1980. (National Panasonic 136/79, Zb., str. 2033.) Sud je u pogledu analogne odredbe članka 14. stavka 3. koja se odnosi na zahtjev za pretragu presudio da odluka u kojoj se navodi da je njezin cilj provjera činjenica koje bi mogle dokazati postojanje ponašanja protivnog Ugovoru ispunjava zahtjeve Uredbe br. 17 u vezi s obrazloženjem.
- 11 Izražavajući sumnju u postojanje sporazuma protivnih članku 85. stavku 1. Ugovora kako bi opravdala svoj zahtjev za informacijama, Komisija je samo ispunila obavezu prema članku 11. stavku 3. da navede svrhu zahtjeva.
- 12 Stoga argument da sporna odluka ima obilježje obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku treba odbiti.

#### **Nezakonita provedba ovlasti zahtijevanja informacija**

- 13 Tužitelj tvrdi da je Komisija nezakonito izvršavala svoje ovlasti iz članka 11. kada je pokušala prikupiti dokumente, što je mjera koju dozvoljava samo članak 14., tražeći informacije koje nisu bile potrebne, čime je prekršila načelo proporcionalnosti.
- 14 Što se tiče prava Komisije da traži dokumente u kontekstu zahtjeva za informacijama, valja navesti da članci 11. i 14. Uredbe br. 17 uvode dva potpuno neovisna postupka. Činjenica da je već obavljena pretraga na temelju članka 14. ni na koji način ne

umanjuje istražne ovlasti koje Komisija ima na temelju članka 11. Ni jedan razlog postupovne prirode iz Uredbe br. 17 ne sprječava Komisiju da za potrebe zahtjeva za pružanje informacija zahtijeva dostavu dokumenata čije preslike ili izvode nije mogla dobiti u prethodnoj istrazi.

- 15 U pogledu nužnosti traženih informacija valja napomenuti da je Uredba br. 17 dodijelila Komisiji široke ovlasti za provođenje istraga i pretraga navodeći u svojoj osmoj uvodnoj izjavi da Komisija mora imati ovlast da na cijelom zajedničkom tržištu zahtijeva informacije i provodi pretrage potrebne za otkrivanje povreda članaka 85. i 86. Ugovora. Kao što je Sud presudio u svojoj presudi od 18. svibnja 1982. u predmetu 155/79, AM & S Europe Limited/Komisija, Zb., str. 1575., na Komisiji je da, za potrebe istrage na temelju članka 14., ocijeni je li joj neka informacija nužna kako bi se otkrila povreda pravila tržišnog natjecanja. Čak i ako već raspolaže indicijama ili dokazima o postojanju povrede, Komisija može legitimno smatrati potrebnim provesti dodatne istrage kako bi se mogao bolje odrediti opseg povrede, njezino trajanje ili krug poduzetnika koji su u nju uključeni.
- 16 U ovom se slučaju ne čini da tražene informacije izlaze iz tog okvira ili nadilaze ono što se smatra potrebnim s obzirom na cilj istrage.
- 17 Argumente da je Komisija nezakonito izvršavala svoje ovlasti koje su joj dodijeljene na temelju članka 11. Uredbe br. 17 stoga treba odbiti.

#### **Povreda prava obrane**

- 18 Tužitelj u biti tvrdi da ga je Komisija pobijanom odlukom prisilila da se inkriminira priznanjem povrede pravila tržišnog natjecanja i da prijavi druge poduzetnike. Time je Komisija prekršila opće načelo prava da se nikoga ne može prisiliti da svjedoči protiv sebe, a koje je dio prava Zajednice jer je utvrđeno u zakonodavstvu država članica, u Europskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda od 4. studenoga 1950. (u daljnjem tekstu: Europska konvencija) i u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima od 19. prosinca 1966. (Zbirka međunarodnih ugovora Ujedinjenih naroda, svezak 999, str. 71., u daljnjem tekstu: Međunarodni pakt). Time je prekršila prava obrane.
- 19 Kako bi se ocijenila utemeljenost tog argumenta, valja upozoriti da je Sud u gore navedenoj presudi od 26. lipnja 1980. presudio da je cilj ovlasti dodijeljenih Komisiji Uredbom br. 17 omogućiti joj provedbu zadaće koja joj je povjerena Ugovorom o EEZ-u i osigurati poštovanje pravila o tržišnom natjecanju na zajedničkom tržištu. Svrha je tih pravila, kako proizlazi iz četvrte uvodne izjave u preambuli Ugovora, iz članka 3. točke (f) te članaka 85. i 86., spriječiti narušavanje tržišnog natjecanja na štetu javnog interesa, pojedinačnih poduzetnika i potrošača. Izvršavanje ovlasti dodijeljenih Komisiji Uredbom br. 17 tako doprinosi održavanju sustava tržišnog natjecanja kako je predviđen Ugovorom, a koji su poduzetnici apsolutno dužni poštovati.
- 20 Pravila potrebna za primjenu članaka 85. i 86., koja je donijelo Vijeće, utvrđuju dva uzastopna, ali jasno različita postupka: prvo, postupak prethodne istrage, i drugo, kontradiktorni postupak pokrenut obaviješću o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku.

- 21 Svrha postupka prethodne istrage isključivo je omogućiti Komisiji prikupljanje informacija i dokumentacije potrebne za provjeru postojanja i opsega određenog činjeničnog i pravnog stanja (gore navedena presuda od 26. lipnja 1986.).
- 22 U tu svrhu Uredba br. 17 prenijela je na Komisiju široke ovlasti istrage i nametnula poduzetnicima obvezu suradnje u istražnim mjerama.
- 23 Stoga članak 11. stavak 1. Uredbe br. 17 dopušta Komisiji prikupljanje svih potrebnih informacija od poduzetnika, a članak 11. stavak 5. ovlašćuje Komisiju da te informacije zatraži odlukom u slučaju da ih poduzetnik ne dostavi ili dostavi samo nepotpune informacije.
- 24 Ako Komisija smatra da tako dobivene informacije to opravdavaju, šalje dotičnom poduzetniku obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, čime pokreće kontradiktorni postupak uređen Uredbom Komisije br. 99/63 od 25. srpnja 1963. o saslušanjima predviđenim člankom 19. stavcima 1. i 2. Uredbe Vijeća br. 17 (SL br. 127, str. 2268.).
- 25 U okviru tog kontradiktornog postupka, članak 19. Uredbe br. 17 te Uredba br. 99/63 između ostalog propisuju da zainteresirani poduzetnik ima pravo iznijeti pisanim putem i, ako je primjereno, usmenim putem svoje stajalište o prigovorima istaknutima protiv njega (vidjeti također presude od 13. veljače 1979., Hoffmann-La Roche/Komisija, 85/76, Zb., str. 461., i od 7. lipnja 1983., Musique Diffusion française i dr./Komisija, 100/80 do 103/80, Zb., str. 1825.). U odluci koju Komisija može biti pozvana donijeti na kraju postupka imat će pravo iznositi samo činjenice o kojima se dotični poduzetnik imao priliku očitovati.
- 26 Tijekom preliminarnog postupka istrage Uredba br. 17 izričito priznaje poduzetniku koji je pod istragom samo određena specifična jamstva. Naime, odluka o zahtjevu za informacijama može se donijeti tek nakon što prethodni zahtjev ostane bez odgovora. Isto tako, odluka o određivanju konačnog iznosa novčane kazne ili periodičnih penala, u slučaju da dotični poduzetnik ne dostavi informacije koje se zahtijevaju odlukom, može se donijeti tek nakon što je dotičnom poduzetniku pružena prilika da izrazi svoje stajalište.
- 27 Međutim, Uredba br. 17 ne priznaje nikakvo pravo poduzetniku koji je predmet istrage da izbjegne istragu zbog toga što bi rezultati istrage mogli priskrbiti dokaze o povredi pravila tržišnog natjecanja koje je počinio. Naprotiv, nameće mu obavezu aktivne suradnje, što podrazumijeva da Komisiji mora omogućiti pristup svim informacijama koje se odnose na predmet istrage.
- 28 U nedostatku prava na šutnju izričito utvrđenog u Uredbi br. 17, valja ispitati zahtijevaju li i u kojoj mjeri opća načela prava Zajednice, čiji su sastavni dio temeljna prava i u svjetlu kojih treba tumačiti cjelokupno zakonodavstvo Zajednice, kako tvrdi tužitelj, priznanje prava da se ne daju informacije na temelju kojih bi se moglo dokazati, protiv osobe koja ih daje, postojanje povrede pravila tržišnog natjecanja.
- 29 Općenito, pravni sustavi država članica priznaju pravo nesvjedočenja protiv samoga sebe samo fizičkoj osobi koja je optužena za kazneno djelo u kaznenom postupku. Usporedna analiza nacionalnih prava ne ukazuje na postojanje takvog načela,

zajedničkog zakonodavstvima država članica, na koje se pravne osobe mogu pozivati u vezi s povredama u području gospodarstva, a osobito u vezi s povredama prava o tržišnom natjecanju.

- 30 Što se tiče članka 6. Europske konvencije, pod pretpostavkom da se na njega može pozvati poduzetnik koji je predmet istrage u području prava tržišnog natjecanja, valja ustvrditi da ni njegov tekst ni sudska praksa Europskog suda za ljudska prava ne priznaju pravo da se ne svjedoči protiv sebe.
- 31 Članak 14. Međunarodnog pakta, koji, uz pretpostavku nedužnosti, u stavku 3. točki (g) utvrđuje pravo da se nikoga ne prisiljava na svjedočenje protiv sebe ili priznanje krivnje, odnosi se samo na osobe optužene za kaznena djela u sudskim postupcima i stoga ne utječe na istrage u području tržišnog natjecanja.
- 32 Valja ipak ispitati proizlaze li određena ograničenja istražnih ovlasti Komisije tijekom prethodne istrage iz potrebe zaštite prava obrane, što Sud smatra temeljnim načelom pravnog poretka Zajednice (presuda od 9. studenoga 1983., Michelin, 322/82, Zb., str. 3461., t. 7.).
- 33 U vezi s time Sud je nedavno u svojoj presudi od 21. rujna 1989. (Hoechst/Komisija, 46/87 i 227/88, Zb., str. 2859, t. 15.) presudio da iako je istina da se prava obrane moraju poštovati u upravnim postupcima koji mogu dovesti do nametanja kazni, važno je spriječiti da ta prava budu nepopravljivo ugrožena u kontekstu prethodne istrage, što može biti odlučujuće za dokazivanje nezakonitog postupanja poduzetnika za koje oni mogu biti odgovorni. Stoga, dok se neka prava obrane odnose samo na kontradiktorne postupke nakon obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, druga se prava moraju poštovati već tijekom prethodne istrage.
- 34 Dakle, iako Komisija radi očuvanja korisnog učinka članka 11. stavaka 1. i 5. Uredbe br. 17 ima ovlasti zahtijevati od poduzetnika da joj dostavi sve potrebne informacije o činjenicama o kojima može imati saznanja i da joj, prema potrebi, dostavi sve relevantne dokumente koje posjeduje, čak i ako se oni mogu upotrijebiti protiv njega ili drugog poduzetnika za dokazivanje postojanja protutržišnog djelovanja, ona odlukom o traženju informacija ipak ne može ugroziti pravo obrane dotičnog poduzetnika.
- 35 Stoga Komisija ne može prisiliti poduzetnika da joj dostavi odgovore koji bi ga naveli da prizna postojanje povrede koju Komisija mora dokazati .
- 36 Pitanja na koja je Komisija putem sporne odluke zahtijevala od tužitelja odgovore moraju se razmotriti u svjetlu tih kriterija.
- 37 Pitanja u odjeljku I. koja se odnose na sastanke proizvođača, a čiji je jedini cilj prikupljanje činjeničnih informacija o okolnostima u kojima su takvi sastanci održavani i o statusu sudionika, kao i dostavljanje relevantnih dokumenata u posjedu tužitelja, nisu sporni.
- 38 Pitanja o cijenama u odjeljku II. u biti se odnose na mjere poduzete za postavljanje i održavanje razine cijena koje su odgovarale svim sudionicima sastanaka. Iako ta pitanja nisu sporna u mjeri u kojoj Komisija traži činjenično pojašnjenje o predmetu i načinima provedbe tih mjera, situacija je drukčija u pogledu onih koje se odnose na svrhu

poduzetih mjera i cilj koji se tim mjerama želi postići. U tom smislu pitanje 1. (c) koje traži pojašnjenje „o svakom usklađenom djelovanju ili mjeri koja bi se mogla razmatrati ili donijeti radi podupiranja inicijativa u području cijena” takvo je da prisiljava tužitelja da prizna svoje sudjelovanje u sporazumu čiji je cilj bio odrediti prodajne cijene, spriječiti ili ograničiti tržišno natjecanje ili izjaviti da je sporazum imao takav cilj.

- 39 Isti zaključak vrijedi za pitanja 1. i 2. u odjeljku III. koja se odnose na kvote, ciljeve ili udjele između proizvođača. Zahtijevajući otkrivanje „detalja o bilo kojem sustavu ili metodi koji su omogućili dodjelu prodajnih ciljeva ili kvota sudionicima” i detalja o „bilo kojoj metodi koja je olakšala godišnje praćenje sukladnosti s bilo kojim sustavom ciljeva izraženih u količini ili kvotama”, Komisija je pokušala navesti tužitelja da prizna svoje sudjelovanje u sporazumu čiji je cilj bio ograničiti ili kontrolirati proizvodnju ili prodaju ili raspodijeliti tržišta.
- 40 Takva se kritika ne može uputiti na pitanje 3. u odjeljku III. koje se odnosi na informacije koje je poduzetnik priopćio drugim proizvođačima u vezi s proizvodnjom i prodajom dotičnog proizvoda, te na pitanja u odjeljku IV. koja se odnose na izjave poslane Fidesu i statistike koje su mu dostavljene, a čiji je cilj isključivo dobivanje informacija o funkcioniranju sustava za razmjenu statističkih i drugih informacija.
- 41 Valja zaključiti da je Komisija povrijedila pravo obrane tužitelja kad je od poduzetnika kojem je bila upućena odluka zahtijevala da u odgovoru na pitanje 1. (c) iz odjeljka II. te na pitanja 1. i 2. iz odjeljka III. sadržanih u zahtjevu za pružanje informacija prizna povredu članka 85. Ugovora o EEZ-u.
- 42 Spornu odluku stoga valja poništiti u dijelu koji se odnosi na pitanje 1. (c) iz odjeljka II. te na pitanja 1. i 2. iz odjeljka III.; u preostalom dijelu tužba se odbija.

### **Troškovi**

- 43 U skladu s odredbama članka 69. stavka 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove. Međutim, u skladu sa stavkom 3. istoga članka, ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima, Sud može naložiti da svaka stranka snosi svoje troškove. S obzirom na to da je svaka stranka uspjela samo djelomično, valja im naložiti snošenje vlastitih troškova.

Slijedom navedenog,

SUD

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se pitanje 1. (c) iz odjeljka II. te pitanja 1. i 2. iz odjeljka III. Odluke Komisije IV/31.866 od 9. studenoga 1987. u vezi s postupkom na temelju članka 11. stavka 5. Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962., prve uredbe o provedbi članaka 85. i 86. Ugovora o EEZ-u.**
- 2. U preostalom dijelu tužba se odbija.**
- 3. Strankama se nalaže snošenje vlastitih troškova.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 18. listopada 1989.

[potpisi]

---

\* Jezik postupka: francuski

RADNI PRIJEVOD