



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva T-306/11

**Schwenk Zement KG
proti
Evropski komisiji**

„Konkurenca — Upravni postopek — Odločba o zahtevi po informacijah — Potrebnost zahtevanih informacij — Obveznost obrazložitve — Sorazmernost“

Povzetek – Sodba Splošnega sodišča (sedmi senat) z dne 14. marca 2014

1. *Konkurenca — Upravni postopek — Zahteva po informacijah — Navedba pravne podlage in namena zahteve — Obseg — Kršitev obveznosti obrazložitve — Neobstoj*
(člen 101 PDEU; Uredba Sveta št. 1/2003, člen 18(3))
2. *Konkurenca — Upravni postopek — Spoštovanje pravice do obrambe — Možnost zadevnega podjetja, da v celoti uveljavlja to pravico samo po tem, ko je že bilo poslano obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah*
(člen 101 PDEU; Uredba Sveta št. 1/2003)
3. *Konkurenca — Upravni postopek — Zahteva po informacijah — Navedba pravne podlage in namena zahteve — Zahteva po razmerju potrebnosti med zahtevanimi podatki in preiskovano kršitvijo — Polje proste presoje Komisije — Sodni nadzor — Obseg*
(člen 101 PDEU; Uredba Sveta št. 1/2003, člen 18(3))
4. *Konkurenca — Upravni postopek — Zahteva po informacijah — Pravila za izvajanje — Izbira med enostavnim zahtevkom za informacije in odločbo — Spoštovanje načela sorazmernosti — Sodni nadzor*
(člen 101 PDEU; Uredba Sveta št. 1/2003, člen 18, od (1) do (3))
5. *Konkurenca — Upravni postopek — Zahteva po informacijah — Pravica do obrambe — Spoštovanje splošnega načela prava Unije o varstvu proti samovoljnim ali nesorazmernim posegom javnih organov — Obseg*
(člen 101 PDEU; Uredba Sveta št. 1/2003, člen 18(3))
6. *Konkurenca — Upravni postopek — Zahteva po informacijah — Pooblastila Komisije — Meje — Spoštovanje načela sorazmernosti — Rok za odgovor podjetja — Presoja sorazmernosti*
(Uredba Sveta št. 1/2003, člen 18(3))

7. *Ničnostna tožba — Izpodbojni akti — Odločba, s katero je odrejena predložitev informacij na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003 — Pravni interes — Izpolnitev izpodbijane odločbe — Nevplivanje*

(člen 263, četrty odstavek, PDEU; Uredba Sveta št. 1/2003, člen 18(3))

1. Bistveni elementi obrazložitve odločbe o zahtevi po informacijah so opredeljeni v samem členu 18(3) Uredbe št. 1/2003. V skladu s to določbo Komisija navede pravno podlago in namen zahteve, podrobno navede, katere informacije zahteva, in določi rok, v katerem mora informacije prejeti. Poleg tega člen 18(3) Uredbe št. 1/2003 določa, da Komisija prav tako navede sankcije, ki jih predvideva člen 23, da navede ali naloži sankcije, ki jih predvideva člen 24, in da poleg tega navede pravico do pritožbe zoper odločbo pri Sodišču. Glede tega Komisiji naslovniku take odločbe ni treba sporočiti vseh informacij v zvezi z domnevnimi kršitvami niti ji ni treba podati stroge pravne opredelitve teh kršitev, mora pa jasno navesti domneve, ki jih namerava preveriti.

Tako velja, da čeprav je bila za obrazložitev izpodbijane odločbe uporabljena zelo splošna dikcija, ki bi morala biti natančnejša in si zato glede tega zasluži grajo, je vseeno mogoče šteti, da sklicevanje na domnevane kršitve skupaj z odločbo o začetku postopka na podlagi člena 11(6) Uredbe št. 1/2003 ustreza minimalni stopnji jasnosti, zaradi česar je mogoče ugotoviti, da so bile zahteve iz člena 18(3) Uredbe št. 1/2003 izpolnjene.

(Glej točke 21, 24, 31 in 37.)

2. V okviru upravnega postopka na podlagi Uredbe št. 1/2003 lahko zadevno podjetje pravico do obrambe v celoti uveljavlja šele po tem, ko je bilo poslano obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah. Namreč, če bi se ta pravica raztezala v obdobje, preden je bilo poslano obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah, bi bila učinkovitost preiskave Komisije ogrožena, ker bi zadevno podjetje lahko že v predhodni preiskovalni fazi izvedelo, s katerimi podatki je Komisija že seznanjena in katere podatke je torej še mogoče skrivati pred njo.

Vendar preiskovalni ukrepi, ki jih Komisija sprejme v predhodni preiskovalni fazi, zlasti pregledi in zahteve po informacijah, po naravi vključujejo očitke kršitve in imajo lahko pomembne posledice za položaj osumljenih podjetij. Zato je treba preprečiti, da bi bila pravica do obrambe nepopravljivo kršena v tej fazi upravnega postopka, ker so sprejeti preiskovalni ukrepi lahko odločilni za zagotovitev dokazov o nezakonnosti ravnanja podjetij, za katero lahko odgovarjajo.

Komisiji pa ni mogoče naložiti, naj med predhodno preiskovalno fazo poleg domnevnih kršitev, ki jih namerava preveriti, navede tudi indice, torej elemente, na podlagi katerih sklepa na možno kršitev člena 101 PDEU. Taka obveznost bi namreč ogrozila ravnovesje, ki je s sodno prakso določeno med ohranitvijo učinkovitosti preiskave in varovanjem pravice zadevnega podjetja do obrambe.

(Glej točke 27, 28 in 32.)

3. Obveznost, ki je določena Komisiji, naj navede pravno podlago in namen zahteve po informacijah, je temeljna zahteva ne le zaradi izkazovanja upravičenosti, kar zadeva informacije, ki se zahtevajo od zadevnih podjetij, ampak tudi zato, da ta lahko razumejo obseg svoje dolžnosti sodelovanja in hkrati varujejo svojo pravico do obrambe. Iz tega izhaja, da Komisija lahko zahteva zgolj razkritje informacij, ki ji lahko omogočijo preverjanje domnevnih kršitev, zaradi katerih je upravičeno opraviti preiskavo in ki so navedene v zahtevi po informacijah.

Komisija mora glede na svoja široka pooblastila za preiskavo in preverjanje presoditi o potrebnosti informacij, ki jih od zadevnih podjetij zahteva. V zvezi z nadzorom Splošnega sodišča nad to presojo Komisije je treba pojem „potrebne informacije“ razlagati glede na namen, s katerim so bila Komisiji podeljena zadevna pooblastila za preiskavo. S tem je izpolnjena zahteva, da mora obstajati povezava

med zahtevo po informacijah in domnevno kršitvijo, ker je na tej stopnji postopka navedeno zahtevo po informacijah mogoče legitimno šteti za povezano z domnevno kršitvijo, tako da lahko Komisija razumno domneva, da ji bo dokument v pomoč pri ugotavljanju obstoja zatrjevane kršitve.

(Glej točke 29, 59 in 60.)

4. Načelo sorazmernosti, ki je splošno načelo prava Unije, zahteva, naj ravnanja institucij ne prestopijo meje primerne in potrebne za uresničitev legitimnih ciljev zadevne ureditve, pri tem pa je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti najmanj omejevalnega, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje.

Na podlagi člena 18(1) Uredbe št. 1/2003 lahko Komisija zahteva informacije z enostavnim zahtevkom ali z odločbo, pri čemer ta določba sprejetja odločbe ne pogojuje s predhodnim enostavnim zahtevkom. Njena izbira med enostavnim zahtevkom za informacije na podlagi člena 18(2) Uredbe št. 1/2003 in odločbo o zahtevi po informacijah na podlagi člena 18(3) navedene uredbe spada v okvir nadzora sodišča Unije na podlagi načela sorazmernosti. Ta nadzor mora biti odvisen od potreb ustrezne preiskave glede na posebnosti obravnavanega primera.

(Glej točke od 47 do 50.)

5. Zahteva po varstvu pred samovoljnimi ali nesorazmernimi posegi javnih organov na področje zasebne dejavnosti fizične ali pravne osebe pomeni splošno načelo prava Unije. Zaradi spoštovanja tega splošnega načela mora biti odločba o zahtevi po informacijah namenjena zbiranju dokumentacije, ki je potrebna za preverjanje obstoja in obsega določenih dejanskih in pravnih položajev, o katerih Komisija že ima informacije.

Vendar eventualne samovoljnosti odločbe o zahtevi po informacijah ni mogoče dokazati z obsežnostjo zahteve po informacijah, saj lahko Komisija legitimno vodi preiskavo s širokim preiskovalnim področjem, če razpolaga z dovolj resnimi indici glede sodelovanja podjetja pri različnih domnevnih kršitvah, ki jih namerava preveriti.

(Glej točke od 64 do 66.)

6. Zahteve po informacijah, ki jih Komisija naslovi na podjetje, morajo spoštovati načelo sorazmernosti in podjetju naložena obveznost, da predloži informacije, zanj ne sme predstavljati nesorazmerne obremenitve glede na potrebe preiskave.

Pri presoji eventualne nesorazmernosti obremenitve, povzročene z obveznostjo odgovoriti na vprašanja v roku, ki ga določi Komisija, je treba upoštevati, da je podjetje kot naslovnik odločbe o zahtevi po informacijah na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003 soočeno s tveganjem, da mu ne bo naložena samo globa ali periodična denarna kazen v primeru predložitve nepopolnih informacij, prepozne predložitve informacij ali nepredložitve informacij na podlagi člena 23(1)(b) oziroma člena 24(1)(d) Uredbe št. 1/2003, ampak tudi globa v primeru predložitve informacij, ki bi jih Komisija opredelila kot napačne ali „zavajajoče“, na podlagi člena 23(1)(b) navedene uredbe.

Tako je preizkus ustreznosti roka, ki je določen v odločbi o zahtevi po informacijah, zelo pomemben. Ta rok mora namreč naslovniku omogočiti ne samo, da dejansko predloži odgovor, ampak tudi, da se prepriča, da so predložene informacije popolne, pravilne in nezavajajoče.

(Glej točke od 71 do 73.)

7. Pravni interes zoper odločbo, s katero je odrejena predložitev informacij, ostaja tudi, če jo je naslovnik že izvršil. Razglasitev ničnosti take odločbe ima namreč lahko že sama po sebi pravne posledice, zlasti obveznost Komisije, da sprejme ukrepe za izvršitev sodbe Splošnega sodišča, in preprečevanje ponovitve takega ravnanja s strani Komisije.

Zato je treba ugotoviti, da podjetje ima pravni interes zoper odločbo o zahtevi po informacijah in ima pravico navesti tožbene razloge, za katere meni, da bo Splošno sodišče na njihovi podlagi ugodilo njegovim predlogom.

(Glej točki 75 in 76.)