



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
N. WAHL
представено на 15 октомври 2015 година¹

Дело C-247/14 P

**HeidelbergCement AG
срещу**

Европейска комисия

„Обжалване — Пазари на цимент и свързани продукти — Член 18, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета — Правомощие на Комисията да изиска информация — Мотивиране — Необходимост от изискваната информация — Формат на изискваната информация — Пропорционалност на искането — Самоуличаване“

1. Какви са условията и ограниченията за правомощието на Комисията чрез решение да изисква от предприятията да предоставят информация във връзка с разследване за възможни нарушения на правилата на ЕС в областта на конкуренцията?

2. Това са по същество основните въпроси, повдигнати с жалбата, подадена от HeidelbergCement AG (наричано по-нататък „HeidelbergCement“ или „жалбоподателят“) срещу решението, с което Общият съд отхвърля жалбата за отмяна на решение на Комисията, прието съгласно член 18, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1/2003², с което от дружеството се изисква да предостави значителен обем информация.

3. До голяма степен подобни въпроси се повдигат с други три жалби, подадени от други дружества с дейност на пазара на цимент срещу три решения на Общия съд, с които същият отхвърля в по-голямата им част техните жалби срещу решения на Комисията, аналогични на решението, обжалвано от HeidelbergCement. Днес ще представя заключение и по тези три други дела³. Затова настоящото ми заключение следва да се разглежда във връзка с тях.

I – Правна уредба

4. Съображение 23 от Регламент № 1/2003 гласи:

„Комисията следва да разполага с правомощия по отношение на цялата Общност да изисква предоставяне на информацията, необходима за разкриване на всички споразумения, решения или съгласувани практики, забранени от [член 101 ДФЕС], или всички злоупотреби с господстващо положение, забранени от [член 102 ДФЕС]. Когато изпълняват решение на

¹ — Език на оригиналния текст: английски.

² — Регламент на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167).

³ — Schwenk Zement/Комисия, C-248/14 P, Buzzi Unicem/Комисия, C-267/14 P и Italmobiliare/Комисия, C-268/14 P.

Комисията, предприятията не могат да бъдат принуждавани да признаят, че са извършили нарушение, но във всеки случай те са длъжни да отговорят на фактически въпроси и да предоставят документи, дори ако тази информация може да бъде използвана за установяване по отношение на тях или на друго предприятие наличието на нарушение“.

5. В релевантната си тук част член 18 („Искания за предоставяне на информация“) от Регламент № 1/2003 предвижда:

„1. За да изпълни задълженията, възложени ѝ с настоящия регламент, Комисията може, чрез обикновено искане или чрез решение, да изиска от предприятията и от сдруженията на предприятия да предоставят цялата необходима информация.

2. Когато изпраща до предприятие или сдружение на предприятия обикновено искане за предоставяне на информация, Комисията следва да посочи правното основание и целта на искането, да уточни каква информация се изисква и да определи срока, в който трябва да се предостави информацията, както и санкциите, предвидени в член 23 за даване на неточна или подвеждаща информация.

3. Когато чрез решение Комисията изисква от предприятия или от сдружения на предприятия да дадат информация, тя следва да посочи правното основание и целта на искането, да уточни каква информация се изисква и да определи срока, в който трябва да се предостави информацията. Тя посочва и санкциите, предвидени в член 23, и посочва или налага санкциите, предвидени в член 24. В допълнение тя посочва и правото на обжалване на решението пред Съда на Европейските общности.

[...]“.

II – Фактическа обстановка

6. През 2008 г. и 2009 г. на основание член 20 от Регламент № 1/2003 Комисията извършва редица проверки в помещенията на няколко дружества от циментовия сектор, включително HeidelbergCement. През 2009 г. и 2010 г. тези проверки са последвани от няколко искания за предоставяне на информация съгласно член 18, параграф 2 от Регламент № 1/2003.

7. С писмо от 8 ноември 2010 г. Комисията уведомява HeidelbergCement за намерението си да му изпрати решение по член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003, изискващо предоставянето на информация, и му изпраща проект на въпросник, който възнамерява да приложи към решението. На 16 ноември 2010 г. HeidelbergCement представя становището си на Комисията.

8. На 6 декември 2010 г. Комисията уведомява HeidelbergCement, че е решила да образува производство по член 11, параграф 6 от Регламент № 1/2003 и член 2 от Регламент (ЕО) № 773/2004⁴ срещу него и срещу седем други дружества по подозрение в нарушаване на член 101 ДФЕС чрез ограничаване на вноса в ЕИП от държави извън ЕИП, разпределяне на пазари, съгласуване на цени и свързани антиконкурентни практики на пазара на цимент и свързаните с него продуктови пазари.

9. На 30 март 2011 г. Комисията приема Решение C(2011) 2361 окончателен относно производство по прилагане на член 18, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета (преписка 39520 — Цимент и свързани продукти) (наричано по-нататък „спорното решение“).

4 — Регламент на Комисията от 7 април 2004 година относно водените от Комисията производства съгласно членове 81 и 82 от Договора за ЕО (ОВ L 123, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 242).

10. В спорното решение Комисията посочва, че съгласно член 18 от Регламент № 1/2003, за да изпълни задълженията, възложени ѝ с посочения регламент, тя може чрез обикновено искане или чрез решение да изиска от предприятията и от сдруженията на предприятия да предоставят цялата необходима информация (съображение 3 от спорното решение). След като изтъква, че жалбоподателят е бил уведомен за намерението ѝ да приеме решение по член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003 и е представил становището си относно проекта на въпросник (съображения 4 и 5 от спорното решение), с решението си Комисията изисква от жалбоподателя да отговори на въпросника, съдържащ се в приложение I. Следва да се отбележи, че приложение I се състои от 94 страници и включва 11 поредици от въпроси. Указанията за попълване на въпросника се съдържат в приложение II, а в приложение III са дадени модели за отговор.

11. Комисията припомня и какви са предполагаемите нарушения (съображение 2 от спорното решение), като ги описва по следния начин: „[п]редполагаемите нарушения се отнасят до ограничения на търговските потоци в Европейското икономическо пространство (ЕИП), включително ограничения на вноса в ЕИП от държави извън ЕИП, разпределяне на пазари, съгласуване на цени и свързани с тях антиконкурентни практики на пазара на цимент и свързаните с него продуктови пазари“. Като има предвид естеството и количеството на изискваната информация и тежестта на предполагаемите нарушения на правилата за конкуренция, Комисията решава за уместно да даде на жалбоподателя дванадесетседмичен срок за отговор на първите десет поредици от въпроси и двуседмичен срок за отговор на единадесетата поредица (съображение 8 от спорното решение).

12. Разпоредителната част на спорното решение гласи следното:

„Член 1

HeidelbergCement с дъщерните си дружества, намиращи се в Европейския съюз, които са пряко или непряко контролирани от него, следва да предостави информацията, посочена в приложение I от настоящото решение, по начина посочен в приложения II и III от същото решение, в дванадесетседмичен срок за предоставяне на отговор на въпроси 1—10 и двуседмичен срок за въпрос 11, считано от датата на съобщаване на настоящото решение. Всички приложения са неразделна част от настоящото решение.

Член 2

HeidelbergCement с дъщерните си дружества, намиращи се в Европейския съюз, които са пряко или непряко контролирани от него, са адресати на настоящото решение“.

13. При получаване на спорното решение HeidelbergCement подава молба за удължаване на срока за отговор на някои въпроси. След първоначално отхвърляне на молбата и последващо допълнително искане от страна на HeidelbergCement Комисията предоставя на жалбоподателя допълнителен петседмичен срок, за да отговори на първите десет поредици от въпроси.

14. На 18 април, 6 май и 2 август 2011 г. HeidelbergCement представя своите отговори на изпратения от Комисията въпросник.

III – Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

15. С жалба, подадена на 10 юни 2011 г., HeidelbergCement иска от Общия съд да отмени спорното решение.

16. С отделна молба от 17 юни 2011 г. HeidelbergCement иска Общият съд да спре изпълнението на спорното решение. С определение от 29 юни 2011 г. председателят на Общия съд отхвърля молбата.

17. С решение от 14 март 2014 г., HeidelbergCement/Комисия, T-302/11 (наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“)⁵, Общият съд отхвърля жалбата и осъжда HeidelbergCement да заплати съдебните разноски.

IV – Производството пред Съда и исканията на страните

18. С жалба, подадена на 20 май 2014 г., HeidelbergCement иска от Съда:

- да отмени решението по дело T-302/11,
- да отмени Решение C(2011) 2361 окончателен на Комисията относно производство по прилагане на член 18, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета (преписка 39520 — Цимент и свързани продукти),
- при условията на евентуалност, да върне делото на Общия съд за ново разглеждане,
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски в производствата пред двете инстанции.

19. Комисията от своя страна моли Съда:

- да отхвърли жалбата срещу решението на Общия съд,
- при условията на евентуалност, ако отмени решението по дело T-302/11, да отхвърли първоинстанционната жалба,
- да осъди HeidelbergCement да заплати съдебните разноски.

20. HeidelbergCement и Комисията са изслушани в съдебното заседание от 3 юни 2015 г.

V – Анализ на основанията за обжалване

21. HeidelbergCement посочва седем основания за обжалване. Преди обаче да ги анализирам по същество, ще опиша накратко някои основни аспекти на системата, установена с Регламент № 1/2003 по отношение на исканията на Комисията за предоставяне на информация.

⁵ — EU:T:2014:128.

А – Въведение

22. С Регламент № 1/2003 на Комисията се предоставят много широки правомощия за разследване⁶. Тези правомощия имат за цел да се даде възможност на въпросната институция да изпълнява задължението си съгласно Договорите на ЕС да гарантира ефективно и еднакво прилагане на правилата за конкуренция в Европейския съюз⁷. За целта Комисията разполага с широко право на преценка, първо, дали да упражни тези правомощия⁸ и второ, ако ще ги упражни, кой е подходящият момент за това⁹ и кои са релевантните факти за разследването¹⁰.

23. Тази свобода на преценка обаче не е неограничена. Наистина при упражняването на правомощията си за разследване Комисията е длъжна да спазва общите принципи на правото и основните права, признати в правото на ЕС¹¹. Сред тях от особена важност е необходимостта да се гарантира правото на защита на предприятията в хода на цялото производство¹², включително, при определени условия, правото им да не се самоуличават¹³.

24. Освен това Съдът многократно е подчертавал, че необходимостта от защита на лицата от произволна и непропорционална намеса на публичните органи в тяхната лична сфера, включително когато тези органи прилагат правилата за конкуренция, е общ принцип на правото на ЕС¹⁴. Мярката за разследване е произволна, когато е приета, без да са налице факти, годни да обосноват намесата в основните права на съответното предприятие¹⁵, и е непропорционална, когато съставлява прекомерна и поради това нетърпима намеса¹⁶.

25. Що се отнася до правомощието на Комисията да изисква информация чрез решение, ясно е, че Комисията може да адресира решението до всяко предприятие, което може да разполага с релевантна информация, независимо дали то участва в подозираното нарушение. Това правомощие включва правото да се изисква от дружествата да отговорят на конкретни въпроси и да разкриват държани от тях документи¹⁷. Изискваната информация следва да бъде „необходима“ на Комисията, за да приложи членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС.

26. Макар че Комисията носи тежестта да докаже нарушението на правилата за конкуренция в ЕС¹⁸, все пак предприятията, спрямо които се вземат мерки за разследване, са длъжни активно да съдействат на тази институция¹⁹.

6 — Както подчертах в друго свое заключение, общоприето е, че Комисията следва да разполага с подобни широки правомощия, както и с подходяща свобода на преценка при тяхното упражняване, тъй като нарушенията на конкуренцията представляват сериозни простъпки в разрез с икономическата правна уредба, на която е основан Европейският съюз. Вж. заключението ми по дело Deutsche Bahn и др./Комисия (C-583/13 P, EU:C:2015:92, т. 62).

7 — Вж. в този смисъл съображение 1 от Регламент № 1/2003. Вж. също решение Hoechst/Комисия (46/87 и 227/88, EU:C:1989:337, т. 25).

8 — Решения Solvay/Комисия (27/88, EU:C:1989:388 т. 12 и 13) и Orkem/Комисия (374/87, EU:C:1989:387, т. 15 и 16).

9 — Вж. в този смисъл решения Automec/Комисия (T-24/90, EU:T:1992:97 т. 77) и Ufex и др./Комисия (C-119/97 P, EU:C:1999:116, т. 88).

10 — Вж. в този смисъл решение AM & S Europe/Комисия (155/79, EU:C:1982:157).

11 — Вж. съображение 37 от Регламент № 1/2003. Вж. също решение Hoechst/Комисия (46/87 и 227/88, EU:C:1989:337).

12 — Вж. в този смисъл решения Hoechst/Комисия (46/87 и 227/88, EU:C:1989:337, т. 14 и 15) и Orkem/Комисия (374/87, EU:C:1989:387, т. 32).

13 — Вж. съображение 23 от Регламент № 1/2003.

14 — Вж. решения Hoechst/Комисия (46/87 и 227/88, EU:C:1989:337, т. 19) и Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, т. 27, 50 и 52).

15 — Решения Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, т. 55) и Dow Chemical Ibérica и др./Комисия (97/87—99/87, EU:C:1989:380, т. 52).

16 — Вж. в този смисъл решение Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, т. 76 и 80 и цитираната съдебна практика).

17 — Вж. в този смисъл решения Комисия/SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:432, т. 41) и Aalborg Portland и др./Комисия (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-217/00 P и C-219/00 P, EU:C:2004:6, т. 61).

18 — Член 2 от Регламент № 1/2003.

19 — Вж. решение Orkem/Комисия (374/87, EU:C:1989:387, т. 27).

27. За да осигури възможност на тези предприятия да преценят обхвата на своето задължение за съдействие, като същевременно гарантира правото им на защита²⁰, Комисията трябва да посочи в решението си правното основание и целта на искането²¹.

28. Именно в този контекст ще анализирам посочените от жалбоподателя основания за обжалване.

Б – По основанията за обжалване

1. Цел на искането за предоставяне на информация

а) Доводи на страните

29. По първото основание за обжалване — с което се оспорват точки 23—43 и 47 от обжалваното съдебно решение — HeidelbergCement твърди, че Общият съд неправилно е тълкувал и приложил член 18 от Регламент № 1/2003, когато е отхвърлил неговото твърдение за непълнота на мотивите на спорното решение. По-специално според жалбоподателя в спорното решение липсват подробности относно естеството на подозираните нарушения и относно съответните продукти и географски пазари. HeidelbergCement също така твърди, че мотивите на Общия съд по този въпрос са непълни.

30. Комисията твърди, че това основание за обжалване не е налице. Комисията подчертава, че когато е прието спорното решение, производството все още е било в ранен етап. Искането за предоставяне на информация не можело да бъде също толкова подробно, колкото се изисква за крайните решения по разследването, каквото е например изложението на възраженията.

б) Анализ

31. В началото бих искал да припомня, че съгласно постоянната съдебна практика изискваните от член 296 ДФЕС мотиви към приеманите от институциите на ЕС актове трябва да са съобразени с естеството на съответния акт и по ясен и недвусмислен начин да излагат съображенията на институцията, която издава акта, така че да дадат възможност на заинтересованите лица да се запознаят с основанията за взетата мярка, а на съдилищата на ЕС — да упражнят контрол за законосъобразност. Изискването за мотивиране следва да се преценява с оглед на всички обстоятелства по случая. Не се изисква мотивите да уточняват всички релевантни фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите отговарят на изискванията на член 296 ДФЕС, следва да се преценява с оглед не само на текста им, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя²².

32. По отношение на решенията за извършване на проверка по силата на член 20 от Регламент № 1/2003 Съдът неотдавна потвърди, че Комисията не е длъжна да съобщава на адресата на решението за проверка цялата налична информация за предполагаемите нарушения, нито да дава точна правна квалификация на тези нарушения, при условие че посочва ясно предположенията, които възнамерява да провери. Макар Комисията да е длъжна да посочи възможно най-точно какво се издирва и обстоятелствата, които трябва да бъдат проверени, за сметка на това не е необходимо в решението за проверка непременно да се посочат с точност

20 — Най-общо вж. решение Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, т. 47 и цитираната съдебна практика).

21 — Член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003.

22 — Вж. решение Nexans и Nexans France/Комисия (C-37/13 P, EU:C:2014:2030, т. 31 и 32, както и цитираната съдебна практика).

границите на релевантния пазар, нито да се даде точна правна квалификация на подозираните нарушения, нито да се посочи периодът, през който те са били извършени, при условие че посоченото решение за проверка съдържа споменатите вече съществени елементи. Действително проверките обикновено се извършват в началото на разследването, поради което на този етап Комисията все още няма точна информация по тези въпроси. Целта на проверката е именно да се съберат доказателства във връзка с подозирано нарушение, така че Комисията да може да провери основателността на подозренията си и да направи по-конкретна правна преценка²³.

33. Според мен тези принципи могат да се прилагат съответно по отношение на решенията за изискване на информация съгласно член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003. Очевидно и двата типа мерки имат една и съща цел и чрез тях се установяват фактите. Макар формулировките им да не са идентични, относителната прилика между двете разпоредби видимо също е аргумент в подкрепа на еднаквото им тълкуване²⁴.

34. В този контекст основният въпрос е дали Общият съд правилно е преценил пълни ли са мотивите, изложени в спорното решение. С други думи, въпросът е следният: като се има предвид на какъв етап от производството е прието спорното решение, достатъчно ясни ли са изложените в него мотиви, за да може адресатът да упражни правото си на защита и да прецени задължението си за съдействие на Комисията, от една страна, и от друга, за да могат съдилищата на ЕС да упражнят контрол?

35. Отговорът на този въпрос според мен следва да е отрицателен.

36. Жалбоподателят оспорва три части от изложението на мотивите: i) описанието на предполагаемите нарушения, ii) техният географски обхват и iii) продуктите, засегнати от нарушенията. Вярно е, че в тези части мотивите на спорното решение — по изрази на Общия съд — „търпят критика, тъй като са изложени много общо, въпреки че е могло да бъдат уточнени“²⁵.

37. Що се отнася до предполагаемите нарушения, съображение 2 от спорното решение гласи: „[п]редполагаемите нарушения се отнасят до ограничения на търговските потоци [...], включително ограничения на вноса [...], разпределяне на пазари, съгласуване на цени и свързани с тях антиконкурентни практики“. Това описание на възможните нарушения изглежда не само твърде неясно („ограничения на търговските потоци“, „включително ограничения на вноса“), но и всеобхватно („свързани с тях антиконкурентни практики“). Изразите „разпределяне на пазари“ и „съгласуване на цени“ са толкова общи, че не позволяват да се определи с по-голяма точност естеството на поведението, разследвано от Комисията. Всъщност разпределянето на пазари и съгласуването на цени са характерни за повечето картели. На практика голямата част от видовете споразумения, забранени от член 101 ДФЕС, отговарят на това описание.

23 — Пак там, т. 34—37 и цитираната съдебна практика.

24 — Член 18 от Регламент № 1/2003 предвижда, че в решението си Комисията трябва да „посочи правното основание и целта на искането, да уточни каква информация се изисква и да определи срока, в който трябва да се предостави информацията“. Член 20, параграф 4 от същия регламент предвижда, че в решението се „посочват предметът и целта на проверката, насрочва се дата, на която тя ще започне“.

25 — Точка 42 от обжалваното съдебно решение.

38. Що се отнася до географския обхват на предполагаемите нарушения, в спорното решение са посочени ограничения на търговските потоци в ЕИП, включително ограничения на вноса в ЕИП от държави извън ЕИП. Наистина в решенията по член 18 не е нужно да се определя географският обхват на съответния пазар²⁶, но все пак трябва да е било възможно да се посочат поне някои от засегнатите държави. По-специално не е ясно дали евентуално засегнатият пазар обхваща цялото ЕИП или само част от него и коя би била тази част.

39. На последно място, спорното решение е още по-неясно в частта, в която би трябвало да се обяснява до кои продукти се отнася разследването. Практически само циментът е посочен като релевантен продукт, а за останалите в решението е използван изразът „свързани [с цимента] продуктови пазари“. Това описание също е не само изключително неясно (колко тясно „свързани“ с цимента трябва да са тези продукти?), но и потенциално обхваща всички видове продукти, с които жалбоподателят работи (като продавач или като купувач).

40. Според Общия съд²⁷ оскъдната информация в спорното решение отчасти се компенсира с факта, че то изрично препраща към решението на Комисията за образуване на производството, в което се съдържат допълнителни данни за географския обхват на предполагаемите нарушения и за вида на разглежданите продукти.

41. HeidelbergCement възразява срещу извода, че препращането към предишно решение е достатъчно, за да компенсира непълнотата на спорното решение, и изтъква, че при всички случаи и информацията в решението за образуване на производството не е достатъчно подробна.

42. Според мен актовете на ЕС, налагащи задължения, които съставляват намеса в личната сфера на лицата или предприятията и са скрепени с тежки финансови санкции в случай на неизпълнение, следва по принцип да имат самостоятелни мотиви²⁸. Това е така, защото е важно тези лица или предприятия да са в състояние да разберат мотивите за този акт без прекомерно тълкувателно усилие²⁹, така че да могат реално и своевременно да упражнят правата си. Това важи особено за актове, които изрично препращат към предходни актове, съдържащи различни мотиви. Всяко значително разминаване между двата акта може да породни несигурност за адресата.

43. Независимо от гореизложеното според мен в настоящия случай следва по изключение да се приеме за правилен изводът на Общия съд, че мотивите на спорното решение могат да се разглеждат във връзка с мотивите, изложени в решението за образуване на производство. Двете решения са приети в рамките на едно и също разследване и очевидно се отнасят за едни и същи предполагаеми нарушения. Освен това те са приети в кратък промеждутък от време. Още по-важно е, че видимо няма значително разминаване между мотивите на двете решения. Затова смятам, че в настоящия случай първото решение може да се разглежда като „контекст“ на второто, контекст, който адресатът не може да не е познавал³⁰.

26 — Заключение на генералния адвокат Kokott по дело Nexans и Nexans France/Комисия (C-37/13 P, EU:C:2014:223, т. 35—38).

27 — Точки 41 и 42 от обжалваното съдебно решение.

28 — Вж. заключението на генералния адвокат Léger по дело BPB Industries и British Gypsum/Комисия (C-310/93 P, EU:C:1994:408, т. 22).

29 — Вж. заключението на генералния адвокат Lenz по дело SITPA (C-27/90, EU:C:1990:407, т. 59).

30 — Вж. съдебната практика, посочена в точка 31 от настоящото заключение.

44. При все това, въпреки че наистина включва повече подробности за географския обхват на предполагаемите нарушения (като разяснява, че тези нарушения обхващат Австрия, Белгия, Чешката република, Франция, Германия, Италия, Люксембург, Нидерландия, Испания и Обединеното кралство), първото решение изобщо не е толкова точно по отношение на естеството на нарушенията и разглежданите продукти. По-конкретно, обяснението на понятието „цимент и свързани продукти“, включено в бележка под линия на страница 4 от това решение, обхваща потенциално много широка и разнородна група продукти.

45. Въпреки това мисля, че дори мотивите да са твърде общи или не съвсем ясни в някои отношения, това не е основание за отмяна, ако останалата част на решението позволява на адресата и на съдилищата на ЕС да разберат достатъчно точно каква информация иска Комисията и по каква причина³¹. Всъщност предметът на поставените въпроси може да доизясни, пък макар и само косвено или имплицитно, изготвените без необходимата прецизност мотиви. В крайна сметка, ако въпросите на Комисията са съвсем точни и конкретни, от тях неизбежно ще стане ясно какво обхваща разследването ѝ. Струва ми се, че това важи с особена сила за актовете, приемани на ранен етап от процедурата, когато обхватът на разследването не е напълно и окончателно установен и реално може в бъдеще да бъде ограничен или разширен с оглед на събраната впоследствие информация.

46. В настоящия случай обаче нещата всъщност стоят обратно. Поставените на HeidelbergCement въпроси са изключително многобройни и обхващат твърде разнообразна по вид информация. Според мен е много трудно да се установи свързващо звено между въпроси, които варират от количеството и разходите за емисиите на въглероден диоксид от производствените съоръжения³² до използваните транспортни средства и изминатото разстояние при доставките на продадените стоки³³, от вида на опаковките, използвани при доставките³⁴, до транспортните и застрахователните разходи за тези доставки³⁵, от статистиката относно разрешенията за строеж³⁶ до ДДС номерата на неговите клиенти³⁷ и от технологията и горивото за производствените съоръжения³⁸ до разходите за ремонт и поддръжка на тези съоръжения³⁹. Освен това някои от поставените въпроси изглежда не съответстват напълно на посоченото в по-ранното решение за образуване на производството — например въпроси 3 и 4 (с които се изисква особено голям обем информация за десетгодишен период⁴⁰) не се отнасят само до държавите членки, които са посочени в решението за образуване на производството като вероятно засегнати от нарушението.

47. Впрочем, ако свързващото звено между тези въпроси е идеята за пълно очертаване на структурата на приходите и разходите на предприятието, което да позволи на Комисията да я анализира с иконометрични методи (чрез сравнение с други дружества с дейност в циментовия сектор), може да се постави въпросът дали такова широко и всеобхватно искане за

31 — В заключението си по дело Nexans и Nexans France/Комисия (C-37/13 P, EU:C:2014:223) генералният адвокат Kokott заявява: „Става дума не толкова за възможно най-точното обозначаване на засегнатите пазари, а по-скоро за разбираемо за засегнатите предприятия описание на подозираните нарушения на конкуренцията“ (точка 52).

32 — Въпрос 5(AG) и (AH).

33 — Въпрос 3(Z), (AB) и (AD).

34 — Въпрос 3(AH).

35 — Въпрос 4(Z).

36 — Въпрос 2.

37 — Въпрос 3(Y) и въпрос 4(W).

38 — Въпрос 5(F) и (G).

39 — Въпрос 5(AF).

40 — Жалбоподателят смята, че само тези въпроси са свързани с около 500 000 сделки.

предоставяне на информация изобщо е допустимо съгласно член 18. Освен ако Комисията не разполага с конкретни улики за укоримо поведение, за чието доказване да е необходим такъв анализ, подобно искане за информация би било по-уместно за секторно разследване съгласно член 17 от Регламент № 1/2003⁴¹.

48. При тези обстоятелства съм съгласен с жалбоподателя, че целта на искането на Комисията за информация не е достатъчно ясна и недвусмислена. Следователно за въпросното предприятие е било прекомерно трудно да разбере какви са предполагаемите нарушения, така че да прецени обхвата на своето задължение да съдейства на Комисията и при необходимост да упражни правото си на защита, като например откаже да отговори на въпросите, които счита за незаконосъобразни. Това е вярно, още повече че — както потвърждава и Общият съд — някои въпроси се отнасят до информация, която не е чисто фактическа и предполага стойностна преценка⁴², а други въпроси са относително неясни⁴³. Затова по отношение на тези въпроси жалбоподателят не би могъл лесно да изключи риска от предоставяне на самоуличаващи отговори.

49. Липсата на подробности не може, както твърди Комисията, да се обоснове с факта, че спорното решение е прието на ранен етап от разследването. Напротив, решението е издадено почти три години след началото на разследването. През това време са извършени няколко проверки и Комисията издава много подробни искания за предоставяне на информация, които са получили отговор от съответните предприятия, включително HeidelbergCement. Всъщност няколко месеца преди приемането на спорното решение Комисията преценява, че е събрала достатъчно данни за образуване на производство по член 11, параграф 6 от Регламент № 1/2003 и член 2 от Регламент № 773/2004. Тези данни би трябвало да са позволявали на Комисията да изложи по-подробни мотиви в спорното решение.

50. В съдебното заседание Комисията заявява, че обемът информация, който трябва да съдържа изложението на мотивите, зависи, освен всичко друго, от информацията, с която Комисията разполага при приемането на решение по член 18. Счита, че това е правилно. Според мен обаче то задължително означава, че изложение на мотивите, което може да е приемливо, когато става дума за решение, прието в началото на разследването (например решение, изискващо предприятието да допусне проверка по член 20, или първото решение за изискване на информация по член 18, параграф 3), може вече да не е приемливо за решение, прието на по-късен етап от разследването, когато Комисията разполага с по-обширна информация за предполагаемите нарушения.

51. При тези обстоятелства считам за неоправдано това, че въпреки цялата информация, вече предоставена на Комисията през предходните години, и въпреки допълнителните усилия, които спорното решение налага, HeidelbergCement пак е било „оставено в неведение“ за точния обхват на разследването на Комисията.

52. Освен това смятам, че така за съдилищата на ЕС е много по-трудно да упражнят съдебен контрол за законосъобразност на спорното решение. При оскъдната информация за предполагаемите нарушения, която се съдържа в това решение (дори при разглеждането му във връзка с решението за образуване на производството), как съдилищата на ЕС да преценят например необходимостта от някои конкретни изискани данни или пък пропорционалността на цялото искане⁴⁴?

41 — Вж. също по-нататък точка 74 от настоящото заключение.

42 — Вж. точка 126 от обжалваното съдебно решение.

43 — Вж. точка 112 от обжалваното съдебно решение.

44 — Вж. заключението на генералния адвокат Jacobs по дело SEP/Комисия (C-36/92 P, EU:C:1993:928, т. 30).

53. От една страна, колкото по-широко и неопределено са формулирани мотивите, толкова по-ясна може да изглежда взаимовръзката между предполагаемото нарушение и изисканата информация. Не може обаче да се приеме, че когато изложението на мотивите поради небрежност или умишлено не е изготвено с необходимата прецизност, би могло като странична последица от това да се разшири обхватът на информацията, която може да се счита за „необходима“ по смисъла на член 18.

54. От друга страна, тъй като пропорционалността на дадено искане за предоставяне на информация зависи, наред с другото, от обстоятелства като например тежестта на подозираното нарушение, естеството на участие на съответното предприятие, важността на търсените доказателства, обема и вида на полезната информация, която според Комисията въпросното предприятие притежава⁴⁵, и тази преценка е много трудна. Съдилищата на ЕС могат да преценят обема на работата, която конкретното искане за информация налага, но при липса на други данни за упоменатите обстоятелства не могат да определят дали усилията, които предприятието трябва да положи, за да отговори на искането, са оправдани от гледна точка на обществен интерес.

55. По тези съображения смятам, че Общият съд неправилно е тълкувал и приложил член 296 ДФЕС и член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003 по въпроса как трябва да се мотивират решенията за изискване на информация. Следователно обжалваното съдебно решение трябва да бъде отменено, доколкото по изложените в точки 23—42 от него съображения Общият съд постановява, че спорното решение е мотивирано в необходимата степен.

2. Изборът на правен акт и наложените срокове

а) Доводи на страните

56. По второто основание за обжалване — с което се оспорват точки 44—46 от обжалваното съдебно решение — HeidelbergCement твърди, че Общият съд неправилно е постановил, че не е необходимо в спорното решение Комисията да мотивира избора си на правен акт (решение по член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003 вместо обикновено искане по член 18, параграф 2 от Регламент № 1/2003), нито определените с този акт срокове.

57. Комисията твърди, че Общият съд следва да отхвърли тези доводи.

б) Анализ

58. Според мен Общият съд не е допуснал грешка при прилагането на правото, когато е постановил, че не е необходимо спорното решение да съдържа специално и изрично изложение на мотиви относно избора от Комисията правен акт или относно определения срок за предоставяне на информацията.

59. Член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003 изисква в решението си Комисията само „да посочи правното основание и целта на искането, да уточни каква информация се изисква и да определи срока, в който трябва да се предостави информацията“. Макар тази разпоредба да изисква от Комисията да посочи, наред с другото, целта на искането, тя не изисква, поне не изрично, каквото и да било обяснение относно избора на правен акт или определения срок.

⁴⁵ — Вж. точки 99 и 100 от заключението ми по дело Buzzi Unicem/Комисия (C-267/14 P).

60. Следователно може да се предположи, че законодателят на ЕС е преценил, че мотивите за избора на правния акт и за определянето на срока обикновено могат да бъдат извлечени по подразбиране от достатъчно подробно описание на целта на разследването. Струва ми се, че решението на Съда по дело National Panasonic/Комисия⁴⁶, посочено в точка 44 от обжалваното съдебно решение, е приложимо по аналогия спрямо настоящото дело, което потвърждава предлаганото тълкуване на задължението за мотивиране по член 18.

61. Освен това не съм убеден, че от член 296 ДФЕС може да бъде изведено допълнително задължение за Комисията в това отношение. Както посочих по-горе, според постоянната съдебна практика не се изисква мотивите да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства, доколкото въпросът дали мотивите са достатъчни, следва да се преценява с оглед не само на текста, но и на контекста, както и на съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя⁴⁷. Фактът, че адресатът на акт на институциите е запознат с контекста, в който е приет този акт⁴⁸, например поради това, че е взел участие или е съдействал в процедурата, довела до приемането му⁴⁹, може да обоснове относително кратко изложение на мотивите.

62. Спорното решение е прието в контекста на разследване за възможни нарушения на член 101 ДФЕС, като жалбоподателят е бил сред заподозрените извършители на тези нарушения. Всъщност жалбоподателят вече няколко пъти е взел участие в това разследване и е бил предварително уведомен за намерението на Комисията да приеме решение по член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003.

63. Освен това, предвид наложения конкретен формат и споменаването на другите предприятия, визирани в решението за образуване на производството, жалбоподателят не може да не е знаел, че основната част от изисканата със спорното решение информация са данни, които Комисията е поискала от всичките предприятия с цел да направи сравнение между тези данни⁵⁰. Комисията би могла да направи смислено сравнение само ако изисканата информация е предоставена приблизително по едно и също време и е точна и пълна. Грешки или забавяния, дори само от страна на един от запитаните, биха направили планираното от Комисията сравнение невъзможно или във всички случаи недостатъчно надеждно.

64. При тези обстоятелства Комисията е имала право да счете, че приемането на обвързващо решение съгласно член 18, параграф 3 е най-подходящият начин да се гарантира, че изисканата информация ще бъде възможно най-пълна и вярна и ще бъде представена в желания срок. Комисията също така е имала право да приеме, че адресатът на решението е можел да разбере съображенията за избора ѝ да се произнесе с обвързващо решение.

65. По отношение на избора на срок за представяне на отговор на въпросите считам, че както правилно се посочва в точка 46 от обжалваното съдебно решение, съображение 2 от спорното решение всъщност осигурява кратко обяснение за двата различни срока, определени за различните поредици от въпроси в спорното решение. При това положение жалбоподателят е можел да разбере, че тези срокове са определени, след като Комисията е съпоставила обема на изисканата информация с необходимостта от относително бързо провеждане на разследването.

46 — 136/79, EU:C:1980:169, т. 24—27.

47 — Вж. точка 31 от настоящото заключение.

48 — Вж. например решение Съвет/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, т. 54 и цитираната съдебна практика).

49 — Вж. например решения Нидерландия/Комисия (13/72, EU:C:1973:4, т. 12) и Acciaierie e ferriere Lucchini/Комисия (1252/79, EU:C:1980:288, т. 14).

50 — Вж. също съображения 4 и 6 от спорното решение.

66. Следователно Общият съд не е допуснал грешка по тези въпроси. Това заключение не лишава предприятията от адекватна съдебна защита, както видимо смята жалбоподателят, тъй като несъмнено съдилищата на ЕС имат правомощието да проверят дали изборът на правен акт или на срок е незаконосъобразен, например поради нарушение на принципа на пропорционалност⁵¹. Жалбоподателят обаче не е изтъквал такъв довод в хода на това производство по обжалване.

67. В светлината на изложеното по-горе смятам, че второто основание за обжалване не е налице.

3. Необходимост от изисканата информация

а) Доводи на страните

68. По третото правно основание — с което се оспорват точки 48—80 от обжалваното съдебно решение — HeidelbergCement поддържа, че Общият съд е тълкувал неправилно изискването за „необходимост“ от информацията, изискана съгласно член 18 от Регламент № 1/2003. По това основание са изтъкнати няколко довода. Първо, HeidelbergCement твърди, че Общият съд не е проверил дали преди да приеме спорното решение, Комисията е разполагала с достатъчно улики в подкрепа на подозрението за възможно нарушение на член 101 ДФЕС. Без такава проверка би било невъзможно да се упражни каквато и да било форма на съдебен контрол по въпроса дали в разглеждания случай е изпълнен критерият за необходимост. Второ, HeidelbergCement твърди, че даденото от Общия съд тълкуване на член 18 на практика би осигурило на Комисията неограничена свобода на преценка в противоречие с текста на тази разпоредба. Трето, HeidelbergCement поддържа, че Общият съд не е преценил необходимостта от някои конкретни видове информация, изискани от Комисията, по съображение че може да се упражни съдебен контрол на по-късен етап от производството. Четвърто, HeidelbergCement твърди, че Общият съд неправилно е приел, че Комисията има правомощие да изисква информация, с която вече разполага.

69. Комисията твърди, че доводите на жалбоподателя се отнасят само за въпроси 1А, 1В, 3 и 4 от въпросника. Тя заявява още, че Общият съд не може да бъде упрекван за това, че не е проучил въпроса дали Комисията разполага с достатъчно улики, които да обосноват приемането на решение по член 18, параграф 3, тъй като жалбоподателят не е изтъкнал такъв довод в първоинстанционното производство. Освен това Комисията твърди, че на ранен етап от разследването не може да се изисква установяването на точна взаимовръзка между предполагаемите нарушения и изисканата информация. При всички случаи според Комисията Общият съд е проверил наличието на такава връзка по отношение на изисканата информация. На последно място, Комисията подкрепя извода на Общия съд, че при определени условия тя има право да издаде ново искане за информация, която вече ѝ е предоставена от дадено предприятие.

⁵¹ — По тези въпроси вж. съответно заключенията ми по дела Schwenk Zement/Комисия (C-248/14 P) и Buzzi Unicem/Комисия (C-267/14 P).

б) Анализ

и) Изискването за необходимост

70. Изискваната от Комисията информация съгласно член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003 трябва да бъде „необходима“ на Комисията, за да приложи членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС⁵². В това отношение Комисията се ползва с широка свобода на преценка⁵³. По-специално по принцип тя е компетентна да реши дали дадена информация или даден документ е „необходим(а)“ за нейното разследване⁵⁴.

71. Тази свобода на преценка обаче не е неограничена и във всички случаи подлежи на съдебен контрол от страна на съдилищата на ЕС⁵⁵. Действително терминът „необходима“ не може да се тълкува твърде буквално в смисъл, че изискваната информация трябва да е *conditio sine qua non* за установяването на предполагаемите от Комисията нарушения⁵⁶. Твърде свободното тълкуване на този термин обаче също е недопустимо: както изтъква генералният адвокат Jacobs по дело SEP, сама по себе си връзката между даден документ и твърдяното нарушение не е достатъчна да обоснове искане на Комисията за разкриване на информация⁵⁷. Съгласен съм с това. Всъщност, ако законодателят на ЕС бе искал да предостави на Комисията квази-неограничена свобода на преценка по този въпрос, в член 18, параграф 3 вероятно би се говорило за „релевантна“ или „свързана“ информация, а не за „необходима“ информация.

72. Терминът „необходима“ следва да се разбира в смисъл, че между изискваната информация и предполагаемото нарушение трябва да съществува взаимовръзка, която да е *достатъчно тясна*, така че към момента на отправянето на това искане Комисията да има основание да смята, че тази информация ще ѝ помогне да изпълни задълженията си в рамките на продължаващото разследване⁵⁸. С други думи, когато се проверява изпълнено ли е изискването за необходимост, трябва да се прецени дали към момента на приемане на решението ѝ да изиска информация, от гледна точка на Комисията е било вероятно изискваната от предприятието информация да ѝ е от полза при проверката дали е извършено предполагаемото нарушение и за определянето на точното му естество и обхват.

73. Тук е важно да се добави, че целта на искането за предоставяне на информация съгласно член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003 не е да разкрие всяко възможно нарушение на правилата за конкуренция в ЕС в определен сектор или от страна на дадено предприятие. Всъщност тази разпоредба, точно както и отнасящия се до проверките член 20 от същия регламент, изисква Комисията да разполага с известни улики, въз основа на които да подозира наличието на някои *конкретни* нарушения⁵⁹, макар да не е нужно адресатът на искането

52 — Вж. съображение 23 от Регламент № 1/2003.

53 — Вж. точка 22 от настоящото заключение.

54 — Решение AM & S Europe/Комисия (155/79, EU:C:1982:157, т. 17).

55 — Вж. заключението на генералния адвокат Darmon по дело Orkem/Комисия (374/87, EU:C:1989:207, т. 66).

56 — Например Съдът е постановил, че дори вече да има доказателства за наличието на нарушение, Комисията може с основание да счете за необходимо да разпорежи допълнителни проверки, които да ѝ дадат възможност да определи по-точно обхвата на нарушението, неговата продължителност или кръга на участващите предприятия. Вж. решение Orkem/Комисия (374/87, EU:C:1989:387, т. 15).

57 — Заключение на генералния адвокат Jacobs по дело SEP/Комисия (C-36/92 P, EU:C:1993:928, т. 21).

58 — Вж. решения AM & S Europe/Комисия (155/79, EU:C:1982:157, т. 15) и SEP/Комисия (C-36/92 P, EU:C:1994:205, т. 21), както и заключението на генералния адвокат Jacobs по дело SEP/Комисия (C-36/92 P, EU:C:1993:928, т. 20—22).

59 — Вж. решение Cementos Portland Valderrivas/Комисия (T-296/11, EU:T:2014:121, т. 40).

непременно да е сред отговорните за тези нарушения предприятия. При липса на конкретни улики, съставляващи основателен повод за подозрение⁶⁰, приемането на решение за изискване на информация съгласно член 18, параграф 3 може да се счете за произволна мярка за разследване⁶¹.

74. Липсата на конкретни улики, които да обосновават искането съгласно член 18, обаче не означава, че Комисията няма право да отправя запитвания, когато счита, че някои сектори от икономиката на вътрешния пазар не функционират правилно. Всъщност член 17 от Регламент № 1/2003 допуска Комисията да извърши разследване по сектори на икономиката или по видове споразумения от различни икономически сектори, когато тенденцията в търговията между държави членки, статичността на цените или други обстоятелства подсказват, че конкуренцията на общия пазар може да е ограничена или нарушена. Член 17 обаче урежда различен правен инструмент, а член 18, който е правното основание на спорното решение, не допуска Комисията да приема решения за изискване на информация наслуки, без да са налице конкретни подозрения⁶².

75. Както посочва Общият съд, не е необходимо в решението съгласно член 18, параграф 3 да са описани тези улики, при условие че ясно са посочени предполагаемите деяния, за които се отнася разследването⁶³. Съдът е последователен в становището си, че Комисията не е длъжна да съобщи на адресата на решение, с което се разпорежда проверка, цялата налична информация относно предполагаемите нарушения⁶⁴. Този принцип ми се струва приложим и по отношение на решенията, с които от предприятията се изисква информация съгласно член 18, параграф 3.

76. Въпросът дали има улики, които да обосновават решението съгласно член 18, и дали те са достатъчни, подлежи на съдебен контрол, когато предприятието оспори законосъобразността на това решение⁶⁵. В хода на съдебното производство Комисията може да бъде задължена да посочи доказателствата, на които се основават нейните подозрения, така че съдилищата на Съюза да могат да преценят дали оспореното решение е произволно⁶⁶. Въпросът дали решението е произволно, обаче е отделен от проблема за „необходимостта“ от изисканата с решението информация. Освен това съдилищата на ЕС не могат да преценяват този въпрос по свой почин — те могат да го разглеждат само ако е конкретно повдигнат от страна по съответното дело.

ii) Настоящият случай

77. Най-напред трябва да разгледам двете възражения на Комисията за недопустимост на твърденията по разглежданото тук основание за обжалване.

78. От една страна, според мен Комисията правилно изтъква, че в първоинстанционното производство жалбоподателят не е излагал довод в смисъл, че Комисията не е разполагала с достатъчно улики, които да обосновават приемането на спорното решение. Ето защо съм съгласен с Комисията, че Общият съд не може да бъде упрекван за това, че не е разгледал този въпрос.

60 — В този смисъл вж. по аналогия решение *Roquette Frères* (C-94/00, EU:C:2002:603, т. 54 и 55).

61 — Вж. точка 24 от настоящото решение.

62 — Вж. по аналогия заключението на генералния адвокат Kokott по дело *Nexans и Nexans France/Комисия* (C-37/13 P, EU:C:2014:223, т. 43).

63 — Точка 37 от обжалваното съдебно решение.

64 — Вж. решения *Dow Chemical Ibérica* и др./Комисия (97/87—99/87, EU:C:1989:380, т. 45) и *Nexans и Nexans France/Комисия* (C-37/13 P, EU:C:2014:2030, т. 35).

65 — Вж. по аналогия решение *Roquette Frères* (C-94/00, EU:C:2002:603, т. 54).

66 — Решение *Cementos Portland Valderrivas/Комисия* (T-296/11, EU:T:2014:121, т. 41—56).

79. От друга страна, не съм убеден, че е правилно становището на Комисията, че третото основание за обжалване се отнася само за констатациите на Общия съд за въпроси 1A, 1B, 3 и 4. Всъщност в първоинстанционното производство жалбоподателят се оплаква от непълнота на мотивите на спорното решение, поради която според него не е възможно да се провери дали изисканата информация е „необходима“ по смисъла на член 18 от Регламент № 1/2003.

80. От жалбата на HeidelbergCement пред Общия съд ясно личи, че първият му довод е за невъзможност да се прецени дали е необходима изисканата информация поради липсата на прецизност в спорното решение. Конкретните въпроси, посочени от Комисията, са споменати само за да се илюстрира твърдението, че — както жалбоподателят нарочно подчертава — дори ако мотивите се приемат за достатъчни, не е ясна взаимовръзката между изисканата информация и предполагаемите нарушения. Следователно доводът, който е фокусиран само върху въпроси 1A, 1B, 3 и 4, е посочен единствено като евентуален или второстепенен.

81. Извън това, поради причините, изложени по първото основание за обжалване, първият довод на жалбоподателя ми се струва съвсем основателен: ако целта на искането за информация не е относително добре определена, как може адресатът на искането да установи дали изискванията на член 18 са изпълнени за всяка поредица от въпроси, включени в искането?

82. В по-старата съдебна практика Общият съд сам подчертава значението на връзката между описанието на целта на разследването и необходимостта от изисканата информация. Както постановява Общият съд, критерият за необходимост, установен в член 18, трябва да бъде преценяван с оглед на целта на разследването, която следва да се посочи в самото искане за информация. Комисията може да изисква само предоставянето на информация, която да ѝ позволи да провери обосноваващите провеждането на разследването предположения за нарушения, посочени в искането за предоставяне на информация⁶⁷. Генералният адвокат Jacobs също подчертава значението на това в самото решение да се съдържа достатъчно информация относно обхвата на разследването⁶⁸.

83. Следователно с обжалваното съдебно решение Общият съд не само потвърждава „необходимостта“ от исканата информация въз основа на непълни мотиви (в разрез с предишната си практика по този въпрос), а и — което е още по-важно — тълкува неправилно изискването за „необходимост“. Всъщност Общият съд явно приема, че за да е изпълнено това изискване, е достатъчна каквато и да било връзка между изисканата информация и предполагаемото нарушение.

84. Фактът, че Общият съд прилага неправилен критерий по отношение на необходимостта, е виден, първо, от точки 54—58 от обжалваното съдебно решение. HeidelbergCement е поддържало, че част от исканата от Комисията информация не би могла да е от полза за разследването, тъй като се отнася до множество различни продукти с различни цени, обединени в едно. При тези обстоятелства според жалбоподателя не може да се направи смислено сравнение на цените в рамките на ЕИП. Без да обсъди по същество довода на HeidelbergCement, Общият съд бързо го отхвърля, като заявява, че: i) тази информация може да се разглежда като свързана с предполагаемите нарушения, ii) твърдението за ненадеждност на предоставените данни е без значение за законосъобразността на искането за информация и iii) Комисията е компетентна да определи дали събраната информация ѝ позволява да

67 — Решение Amann & Söhne и Cousin Filterie/Комисия (T-446/05, EU:T:2010:165, т. 333 и цитираната съдебна практика).

68 — Вж. заключение по дело SEP/Комисия (C-36/92 P, EU:C:1993:928, т. 34).

потвърди наличието на едно или повече нарушения от страна на жалбоподателя, а той може — ако се стигне дотам — да оспори доказателствената стойност на изисканата информация в своя отговор на евентуално изпратеното му изложение на възраженията или в жалбата си за отмяна на крайното решение.

85. Съображенията на Общия съд по този въпрос са неправилни. Независимо дали са основателни, възраженията на HeidelbergCement не могат да се отхвърлят единствено с твърдението, че съществува някаква връзка между исканата информация и предполагаемите нарушения и че това е достатъчно. Ключовият въпрос е дали има основание да се очаква тази информация да бъде от полза за Комисията. Значението на този аспект обаче е изрично отречено от Общия съд, който твърди, че възможната безполезнаост на исканата информация във всички случаи не би се отразила на законосъобразността на спорното решение. Това очевидно не е вярно. Съгласен съм, че Комисията следва да разполага с широка свобода на преценка, когато решава каква информация може да ѝ бъде полезна (а следователно и „необходима“ по смисъла на член 18), но съдилищата на ЕС не могат да откажат да осъществят съдебен контрол върху упражняването на тази свобода на преценка. В случай че изисканата от Комисията информация се окаже явно ирелевантна за целите на разследването, противно на постановеното от Общия съд, това би се отразило на законосъобразността на спорното решение.

86. Фактът, че жалбоподателят би имал възможност да оспори доказателствената стойност на въпросната информация в отговора си на евентуалното изложение на възраженията или в жалбата си за отмяна на крайното решение, е без значение за законосъобразността на спорното решение. Решението да се изиска информация, която не е необходима по смисъла на член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003, е (изцяло или отчасти) незаконосъобразно и като такова подлежи на отмяна от съдилищата на ЕС. Текстът на тази разпоредба много ясно указва, че този тип решения може незабавно да бъдат отнасяни до съда за проверка на законосъобразността им. Съгласно член 18, параграф 3 в решението си Комисията трябва да „посочва и правото на обжалване на решението пред Съда“.

87. Неправилното прилагане на критерия за необходимост от страна на Общия съд се открива и в съображенията му в точки 60—80 от обжалваното съдебно решение. HeidelbergCement е поддържало, че спорното решение е издадено в нарушение на член 18, доколкото много от включените в него въпроси изискват представяне на информация, която то вече е представило с отговора на предходни искания за информация.

88. Първоначално Общият съд припомня практиката си, че исканията за информация, с които се цели осигуряване на информация относно документ, който вече е на разположение на Комисията, по принцип не могат да се считат за обосновани от нуждите на разследването. Той постановява още, че решение, което изисква от адресата да предостави отново по-рано поискани сведения, с мотива че по мнението на Комисията само някои от тях са били неточни, може да се окаже несъразмерна тежест с оглед на нуждите на разследването и поради това не би било съобразено нито с принципа на пропорционалност, нито с изискването за необходимост. Накрая Общият съд добавя, че според него търсенето на улеснение за разглеждането на дадените от предприятията отговори не би могло да оправдае тяхното задължаване да представят в нов формат данни, които вече са на разположение на Комисията⁶⁹.

89. Съображенията на Общия съд по този въпрос ми се струват убедителни. Изложените принципи произтичат пряко от критерия за „необходимост“, установен в член 18⁷⁰. Прилагането на тези принципи спрямо разглеждания случай обаче съвсем не е така убедително.

69 — Вж. точки 71—74 от обжалваното съдебно решение и цитираната съдебна практика.

70 — Вж. заключението на генералния адвокат Darmon по дело Orkem/Комисия (374/87, EU:C:1989:207, т. 66).

90. Общият съд постановява, че до голяма степен въпросникът задължава жалбоподателя да предостави отново информация, която Комисията вече е получила от него. В този контекст Общият съд отхвърля довода на Комисията, че спорното решение има за цел и да се отстранят някакви грешки в предоставената по-рано от HeidelbergCement информация: Общият съд намира само един пример за такава грешка. Освен това Общият съд констатира, че Комисията е приела решения по член 18, които са практически еднакви за всички разследвани предприятия. Това означава, че Комисията не е отчела предоставената по-рано информация от всяко от тези предприятия (включително от HeidelbergCement). Всъщност Общият съд констатира, че поне отчасти спорното решение е прието просто с цел да се получи от жалбоподателя консолидиран вариант на предишните му отговори⁷¹.

91. Независимо от тези констатации Общият съд отхвърля доводите на HeidelbergCement, като приема, че някои от въпросите са свързани с информация, която не е изисквана по-рано, а други са по-задълбочени от предишните искания за информация, тъй като са по-конкретни — поради променения им обхват или добавянето на нови параметри. Въз основа на това Общият съд заключава, че щом целта на въпросника е била да обезпечи актуална или по-подробна информация, това доказва необходимостта от изисканата информация⁷².

92. Заклучението на Общия съд е озадачаващо: той приема, че при всяка промяна в текста на въпросите, която предполага, че отговорите трябва да съдържат допълнителна или по-подробна информация, тези въпроси могат да се считат за отговарящи на изискванията на член 18. Това би било вярно дори ако допълнителната или по-подробна информация представлява относително незначителна част от цялата изискана информация. Наистина дори само бегло сравнение на въпросите, посочени в обжалваното съдебно решение, с тези, поставени на жалбоподателя с предишни искания, показва, че често измененията в тези въпроси са твърде малки. Без съмнение, както се посочва в съображение 6 от самото спорното решение, една от целите му е да се получи консолидиран вариант на предоставената по-рано информация. По-специално този консолидиран текст е трябвало да бъде представен в искания от Комисията формат, така че да може бързо да се сравнят всички получени от нея данни.

93. Освен това е безспорно, че част от изисканата от Комисията информация е публично достъпна и Комисията лесно би могла да я получи по други начини (например чрез търсене в интернет).

94. Оставяйки настрана въпроса за пропорционалността на такова искане за информация, не виждам как, правилно тълкувано, изискването за „необходимост“ може да бъде изпълнено.

95. По всички изложени по-горе съображения считам, че Общият съд е допуснал грешка при прилагането на изискването за необходимост по член 18 от Регламент № 1/2003. Затова следва да се приеме, че третото изтъкнато от жалбоподателя основание за обжалване е налице, и да се отмени обжалваното съдебно решение, доколкото в точки 48—80 от него Общият съд отхвърля посоченото от жалбоподателя отменително основание, свързано с необходимостта от изисканата със спорното решение информация.

71 — Точки 64 и 70 от обжалваното съдебно решение.

72 — Точки 76—79 от обжалваното съдебно решение.

4. Формат на изисканата информация

а) Доводи на страните

96. По четвъртото основание за обжалване HeidelbergCement твърди, че в точки 81—85 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно е тълкувал и приложил член 18 от Регламент № 1/2003, като е приел, че Комисията има право да изисква от адресата на решението да предостави исканата информация в конкретен формат. Жалбоподателят твърди, че Комисията няма право да налага конкретни и строги указания как предприятията да предоставят изисканата информация.

97. Комисията смята, че в това отношение Общият съд не е допуснал грешка. Комисията следвало да има право да изисква от предприятията да предоставят изисканата информация във формата, който счита за необходим. Това тълкуване на член 18 намирало подкрепа и в съображение 23 от Регламент № 1/2003⁷³, в което се говори за каквато „информация[...] [e] необходима“ (на английски: „such information [...] as is necessary“).

б) Анализ

і) Задължението за предоставяне на информация

98. Първо следва да се припомни, че производствата по Регламент № 1/2003 не са наказателни; те са административни производства, които обаче могат да доведат до налагането на тежки глоби на предприятията, признати за отговорни за нарушаване на правилата за конкуренция в ЕС.

99. В контекста на тези производства не съществува само по себе си абсолютно право на мълчание⁷⁴. Както се посочва в трайно установената съдебна практика, предприятията, спрямо които се водят тези производства, са длъжни активно да съдействат на разследването на Комисията, което предполага, че трябва да предоставят на разположение на Комисията цялата информация, свързана с предмета на разследването⁷⁵.

100. Съгласно член 18 от Регламент № 1/2003 Комисията има право да изисква от дружествата да отговорят на конкретни въпроси и да разкриват държани от тях документи⁷⁶. Предприятието е длъжно да го направи дори ако информацията, която следва да предостави, може да бъде използвана от Комисията в негов ущърб⁷⁷.

101. Действително правомощията на Комисията за разследване се свеждат до тези, които са ѝ предоставени с Регламент № 1/2003, и за да може да разкрива и преследва нарушения на правилата за конкуренция в ЕС, тя е принудена до голяма степен да използва информация, предоставяна от самите предприятия (както и открити по време на проверките документи).

73 — Това е споменато и в точка 84 от обжалваното съдебно решение.

74 — На предприятията, спрямо които се водят тези производства, е признато в определени граници единствено право да не се самоуличават: вж. по-нататък точки 149—168 от настоящото заключение.

75 — Решение Orkem/Комисия (374/87, EU:C:1989:387, т. 27).

76 — Вж. точка 25 от настоящото заключение.

77 — Струва си да се отбележи, че правомощието да се издават правно обвързващи искания за предоставяне на информация ограничава нуждата тази институция да извършва проверки на място в помещенията на предприятията. Очевидно исканията за предоставяне на информация в общия случай представляват по-слаба намеса в частната сфера на предприятието и по-малко затрудняват ежедневната му работа. Вж. заключението на генералния адвокат Darmon по дело Orkem/Комисия (374/87, EU:C:1989:207, т. 155).

102. Въпреки това трябва още веднъж да подчертая, че съгласно установената с Регламент № 1/2003 система Комисията (или, в зависимост от случая, компетентният национален орган) носи тежестта да докаже нарушението на правилата за конкуренция в ЕС⁷⁸. Следователно, макар да нямат право на мълчание, предприятията не могат да бъдат задължавани да изпълняват задачи, които по същината си са част от събирането на доказателства и разследването по случая.

103. Основният въпрос, който стои във връзка с посоченото основание за обжалване, е как се съотнасят задачите на Комисията да разследва подозираните нарушения на правилата за конкуренция и задачите на разследваните предприятия да ѝ оказват съдействие. По-конкретно, един от ключовите въпроси, които се поставят по разглежданото тук дело, е дали понятието „информация“ съгласно член 18 от Регламент № 1/2003 може да се тълкува в смисъл, че позволява на Комисията да изисква от предприятията да представят изискваната информация в твърде конкретен формат.

104. Според мен отговорът на този въпрос по принцип следва да е отрицателен.

105. Съгласен съм с Комисията, че формулировката на съображение 23 и на член 18 от Регламент № 1/2003 предполага (когато се споменава „необходимостта“ от информацията), че Комисията може да иска от адресатите да предоставят информацията във формат, който би бил от полза за разследването. Необходимостта да се запази ефективността на правомощията за разследване на Комисията съгласно Регламент № 1/2003 задължително означава, че предоставената информация трябва да бъде не само вярна и пълна, но и лесно разбираема и използваема за тази институция. Следователно информацията не бива да се представя хаотично, несистематизирано и разпокъсано. Освен това съответното предприятие не бива да затрупва Комисията с непоискани документи и данни и да я оставя сама да отсява релевантната информация.

106. Понятието „информация“ обаче не може да се разбира дотолкова широко, че да е възможно от предприятията да се изисква да изпълняват задачи, които са част от проверката по случая и следователно по принцип са работа на служителите на Комисията. Задължението, уредено в член 18 от Регламент № 1/2003, се ограничава до „предоставяне на информация“ или, както е формулирано в практиката на Съда, предоставяне на информацията на разположение на Комисията⁷⁹. Разпоредбата не урежда изрично други задължения извън това за предоставяне на информация.

107. Затова съм на мнение, че по принцип Комисията няма право на основание член 18 от Регламент № 1/2003 да изисква от адресатите на дадено решение да предоставят — при всички обстоятелства — изискваната информация в конкретен формат. Това обаче не означава, че предприятието винаги може просто да не се съобрази с поискания от Комисията формат за предоставяне на информацията. Подобно поведение би противоречало на задължението за активно съдействие. Следователно предприятието трябва надлежно да вземе предвид изисквания от Комисията формат за предоставяне на исканата информация.

78 — Вж. точка 26 от настоящото заключение.

79 — Вж. точка 99 от настоящото заключение.

108. На практика работата по форматирането, която Комисията може да поиска от дружеството да извърши, според мен зависи от естеството на предоставяната информация. По настоящото дело могат да се разграничат три различни типа информация: i) информация, която изисква известно оформяне и окомплектоване, за да бъде лесно разбираема и използваема за Комисията, ii) информация, налична във формат, който позволява да бъде незабавно изпратена на Комисията, тъй като е лесно разбираема и използваема за последната, и iii) информация, която е публично достъпна.

109. Първият тип информация се състои от данните, които адресатът на решението неминуемо трябва да оформи, преди да може да ги предостави на Комисията. Струва ми се, че с оглед на задължението за активно съдействие при тези обстоятелства може да се очаква предприятието да положи усилия да се съобрази с искания от Комисията формат. Стига избраният от Комисията формат да не е значително по-обременителен от други използвани формати, от въпросното предприятие може основателно да се изисква да се съобрази с указанията на Комисията.

110. По отношение на втория и третия тип информация обаче не считам, че би било приемливо да се иска съответната информация да бъде преформатирана. Щом адресатът на решението е в състояние незабавно да предостави изискваната информация във вид, в който Комисията би могла лесно да я разбере и да я обработи, не виждам защо служителите на самата Комисия да не преформатират данните по начина, който според Комисията е най-подходящ за разследването.

111. При тези обстоятелства искането на Комисията за преформатиране на голям обем данни би могло да се приравни съответно на искане за превод на друг език на множество дълги документи, с които предприятието разполага. Фактът, че служителите на Комисията може да нямат необходимите езикови познания, според мен не би обосновал подобно искане.

112. В този контекст не трябва да се забравя, че за разлика от предвиденото на равнището на държавите членки в областта например на данъчното облагане или ценните книжа в правния ред на ЕС не съществуват изрични правила как предприятията да организират и съхраняват данни и документи, които могат да бъдат от значение за разследванията съгласно Регламент № 1/2003. Следователно предприятията са свободни да използват най-подходящите според тях способности за организиране и съхраняване на информацията, с която разполагат. Ако във връзка с разследване на предполагаемо нарушение на правилата за конкуренция Комисията намери за нужно тази информация да бъде организирана по различен начин, това е задача, която спада изцяло към работата по случая.

ii) Настоящият случай

113. В обжалваното съдебно решение Общият съд постановява, че по принцип правомощието на Комисията да изисква информация съгласно член 18 непременно трябва да включва възможност за тази институция да изисква предоставянето на информацията в конкретен формат. Той добавя, че упражняването на това правомощие все пак търпи ограничения, произтичащи от принципа за пропорционалност и от правото на предприятието да не се самоуличава⁸⁰. По-нататък Общият съд анализира спорното решение от гледна точка на пропорционалността и заключава, че макар да създава „значителен обем работа“ за адресата⁸¹, то не нарушава този принцип⁸².

80 — Точки 85 и 86 от обжалваното съдебно решение.

81 — Точки 96 и 106 от обжалваното съдебно решение.

82 — Точки 89—108 от обжалваното съдебно решение.

114. По изложените в точки 98—112 по-горе причини смятам, че тези съображения са неправилни. Следователно в настоящия случай Общият съд неправилно е тълкувал понятието за информация по смисъла на член 18 от Регламент № 1/2003.

115. Считам, че правилното тълкуване на член 18 не допуска Комисията да изисква от жалбоподателя да предостави цялата изисквана със спорното решение информация в конкретния формат, посочен в приложение II и приложение III⁸³ към нейното решение.

116. Указанията на Комисията за начина на предоставяне на информацията са изключително строги. За да се гарантира пълно съобразяване с изисквания формат, изрично са предвидени санкции в случай на несъобразяване. В обособено каре в началото на въпросника Комисията е записала (с удебелен шрифт и подчертаване): „Моля да имате предвид, че отговорът Ви може да се смята за неверен или подвеждащ, ако не спазите следните определения и указания“.

117. Следователно Комисията не просто е поискала конкретен формат за предоставяне на информацията, която бездруго подлежи на оформяне от жалбоподателя, а на практика е поискала цялата информация, независимо от обема и естеството ѝ, да бъде предоставена в този формат⁸⁴.

118. Това според мен е неприемливо. Вследствие на искането на Комисията жалбоподателят е бил задължен да извърши работа по форматиране (и преформатиране), която по принцип е следвало да извърши Комисията.

119. Първо, както обяснява жалбоподателят — без Комисията да оспорва твърдението му — голяма част от изискваните данни е можело веднага да бъдат предоставени във формата, в който се съхраняват в неговите бази данни. Вместо това изискваният от Комисията твърде конкретен и строг формат за данните е наложил значителна допълнителна работа дори само за преформатирането на данните.

120. Второ, Комисията е поискала от жалбоподателя и да предостави информация, която явно е публично достъпна. Например точка 10 от приложение II към спорното решение гласи: „Всички парични стойности трябва да бъдат изразени в евро. Ако използваната местна валута не е евро, моля, преизчислете в евро, като използвате официалния обменен курс, обявен от Европейската централна банка за съответния период“. В съдебното заседание Комисията бе попитана защо да не може тези изчисления да се извършат от нейните служители. Комисията не даде отговор.

121. Трето, макар във връзка с разглежданото тук основание за обжалване да не стои въпросът за обема на информацията, не може да се спори, че наложените на жалбоподателя задачи за форматиране са многобройни, сложни и обременителни. В жалбата си пред Общия съд HeidelbergCement посочва някои подробни прогнозни разчети за броя работни часове, необходими за отговор на въпросника на Комисията, и свързаните с това разходи. Включени са и някои доказателства в подкрепа на разчетите. Комисията от своя страна оспорва тези разчети единствено с твърдението, че жалбоподателят не е представил достатъчно и надеждни доказателства. Комисията обаче не предлага конкретни аргументи в подкрепа на своите възражения, нито посочва възможни грешки в тези разчети. В съдебното заседание Комисията бе запитана защо смята, че цифровите данни, посочени от HeidelbergCement, са преувеличени, и какви данни според нея са по-достоверни. Комисията не можа да даде никакви приблизителни разчети, нито предложи обяснение защо разчетите на жалбоподателя не трябва да се считат за достоверни.

83 — Приложение II (подробни указания за попълване на въпросника) и приложение III (модели за отговор) към спорното решение възлизат заедно на почти 30 страници изключително подробни инструкции.

84 — Информация от типа, описан в точки 108—110 от настоящото заключение.

122. По същество смятам, че в настоящия случай от жалбоподателя е било изискано да извърши дотолкова обемна, сложна и времеемка техническа и административна работа, за да предостави изисканата информация, че на практика работата по случая е била „превъзложена“ на самото разследвано предприятие.

123. По всички изложени съображения считам за правилно твърдението на жалбоподателя, че Общият съд е допуснал грешка при тълкуването на член 18 от Регламент № 1/2003. Следователно четвъртото посочено от жалбоподателя основание за обжалване е налице и обжалваното съдебно решение трябва да бъде отменено, доколкото по изложените в точки 23—43 от него съображения Общият съд постановява, че Комисията е имала право да изиска посочената в приложение I към спорното решение информация във формата, указан в приложение II и приложение III към него.

5. Срокове за изпълнение на искането

а) Доводи на страните

124. По петото основание за обжалване — с което се оспорват точки 101—108 от обжалваното съдебно решение — HeidelbergCement поддържа, че Общият съд е преценил неправилно пропорционалността на сроковете, определени в спорното решение. По-конкретно, HeidelbergCement твърди, че Общият съд неправилно е постановил, че тези срокове са разумни предвид средствата, с които разполага предприятие от мащаба на HeidelbergCement. Това означавало, че исканията за предоставяне на информация може да са с различни срокове в зависимост от икономическите средства, с които разполага съответното предприятие.

125. Комисията пък твърди, че жалбоподателят оспорва единствено точка 107 от обжалваното съдебно решение, но не и останалата част от мотивите на Общия съд, и иска от Съда да отхвърли доводите му по това основание за обжалване.

б) Анализ

126. Становището на Комисията относно обхвата на доводите по настоящото основание за обжалване е правилно: жалбоподателят възразява единствено срещу това, че при преценката за пропорционалност на сроковете Общият съд е взел предвид средствата, с които разполага предприятие от мащаба на HeidelbergCement.

127. Освен това не намирам доводите на HeidelbergCement по този въпрос за съвсем убедителни.

128. За да спази принципа на пропорционалност, що се отнася до определяните срокове в искането за предоставяне на информация, Комисията (и съдът на ЕС, когато упражнява контрол за законосъобразност на това искане) непременно трябва да вземе предвид средствата, с които разполага адресатът на искането. Как иначе би могло да се прецени дали дадено искане създава прекомерна или непропорционална тежест за конкретното предприятие? Уравнението, което трябва да решат за целта Комисията и съдилищата на ЕС, съдържа две основни променливи: от една страна, количеството и сложността на изисканата информация, а от друга — действителните възможности на адресата да предостави тази информация.

129. Количеството и сложността на изисканата информация очевидно зависи от много променливи: тежестта на подозираното нарушение, естеството на участие на съответното предприятие, важността на търсените доказателства, обема и вида на полезната информация, с която според Комисията разполага въпросното предприятие⁸⁵.

130. Действителните възможности на адресата да предостави изисканата информация са функция главно на (човешките, техническите и финансовите) средства, с които разполага.

131. Следователно средствата, с които като цяло разполага адресатът на решението по член 18, параграф 3, според мен са един от факторите, които могат да се вземат под внимание, за да се определи дали в действителност има основание да се очаква от този адресат да отговори в срока, определен от Комисията. Явно е, както признава самият жалбоподател, че прекомерната за малко семейно предприятие задача може да не е толкова обременителна за сложно устроено многонационално дружество с няколко хиляди служители.

132. Това обаче не означава непременно, както твърди жалбоподателят, че Комисията следва да изпраща искания за предоставяне на информация с различен срок за всеки адресат. Всъщност, когато изпраща едно и също искане за предоставяне на информация до няколко предприятия, Комисията може и да определи срок, който е пропорционален за всички тези предприятия.

133. Наред с това обаче смятам, че значението на средствата на предприятието не трябва и да се преувеличава. По-конкретно, налаганата на предприятието тежест не може да е въпрос на аритметично съотношение с неговите средства. Големите предприятия може да разполагат с по-многоброен персонал, по-големи финансови възможности и по-съвършени информационно-технологични инструменти, но това не означава, че Комисията има право да изисква от тях изключителни усилия. В крайна сметка не е работа на предприятието да изпълнява задачите на Комисията и това важи независимо от големината на предприятието и средствата, с които разполага.

134. Във връзка с разглежданото тук основание за обжалване обаче жалбоподателят не твърди, че Общият съд е претеглил неправилно наложения от спорното решение обем на работата спрямо възможностите на жалбоподателя да отговори, нито че не е взел предвид други фактори от значение за преценката на пропорционалността на сроковете, определени в спорното решение. Както казах, жалбоподателят възразява само срещу факта, че Общият съд е взел предвид средствата, с които той разполага. Следователно не е необходимо повече да се анализира пропорционалността на спорното решение.

135. Предвид изложеното по-горе считам, че възраженията на жалбоподателя по отношение на точки 101—108 от обжалваното съдебно решение са неоснователни.

6. Неяснота на въпросите

а) Доводи на страните

136. По шестото основание за обжалване HeidelbergCement твърди, че в точки 109—114 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка, като не е санкционирал неяснотата на някои от въпросите в спорното решение. На първо място, мотивите на обжалваното съдебно решение били противоречиви, доколкото Общият съд първо констатирал, че искането за предоставяне на информация е неясно, а след това — че е достатъчно ясно. На

⁸⁵ — Вж. по аналогия решение *Roquette Frères* (C-94/00, EU:C:2002:603, т. 79).

второ място, Общият съд лишил HeidelbergCement от ефективна съдебна защита, като приел, че ако се стигне дотам, жалбоподателят би могъл да изложи доводите си за липсата на прецизност в някои от въпросите, когато обжалва евентуалната си санкция за това, че не е отговорил на тези въпроси.

137. Комисията от своя страна поддържа, че спорното решение не съдържа въпрос, който да е неясен или двусмислен. Можело най-много да се приеме, че някои въпроси са общо формулирани, но това пък давало на жалбоподателя широка свобода на действие, за да им отговори надлежно.

б) Анализ

138. И в този аспект, вместо да е мъдро „соломоновско решение“, обжалваното съдебно решение, образно казано, „разделя бебето на две“, за да даде по нещо на всяка от страните. Според мен обаче резултатът е неубедителен.

139. Общият съд, най-напред, припомня практиката на Съда, че принципът на правна сигурност изисква всеки акт на институциите, който поражда правно действие, да бъде ясен и точен, така че съответните лица да могат да разберат недвусмислено своите права и задължения и да действат съобразно с тях⁸⁶. Това изискване е още по-важно в настоящия контекст, доколкото, както сам посочва Общият съд, жалбоподателят, като адресат на решение, с което се изисква информация по член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003, е изложен на риска от глоба или периодична имуществена санкция не само ако предостави непълна информация, ако я предостави извън срока или ако изобщо не я предостави, но и ако представи информация, която според Комисията е неточна или подвеждаща⁸⁷.

140. По-нататък, Общият съд приема, че в някои въпроси са използвани термини, които наистина са „относително неясни“, но това не може да се счита за нарушение на принципа на правна сигурност, тъй като Комисията няма да може да потърси отговорност от въпросното предприятие за дадения неточен отговор, ако въпросът е бил неясен. Ето защо неяснотата на даден въпрос следвало да се взема предвид на етапа, на който съдилищата на ЕС осъществяват контрол за законосъобразност на решението, с което се налага глоба на съответното предприятие⁸⁸.

141. Според мен и двете оплаквания на HeidelbergCement в това отношение са основателни.

142. На първо място, крайната лаконичност и донякъде противоречивост на обжалваното съдебно решение според мен не бива да бъдат толерирани. Общият съд стига до констатацията, че някои въпроси са неясно формулирани, макар и само в известна степен („относително неясни“), но въпреки това после бързо заявява, че те не са *достатъчно* неясни, за да може да се констатира, че спорното решение е дотолкова нееднозначно, че да е нарушен принципът на правна сигурност.

143. Тези съображения подлежат на критика в две отношения. Първо, Общият съд явно смята, че липсата на прецизност в даден въпрос (или няколко въпроса) би била релевантна само доколкото прави цялото решение нееднозначно. Това не е така. Ако някои въпроси действително са били неясни, Общият съд е трябвало да отмени спорното решение само в тези негови части, които се отнасят до съответните въпроси⁸⁹. Второ, Съдът не е в състояние да

⁸⁶ — Точка 111 от обжалваното съдебно решение.

⁸⁷ — Точка 104 от обжалваното съдебно решение.

⁸⁸ — Точки 112 и 113 от обжалваното съдебно решение.

⁸⁹ — В този смисъл вж. по аналогия решение Orkem/Комисия (374/87, EU:C:1989:387, т. 42).

установи дали някои въпроси са, както твърди HeidelbergCement, достатъчно неясни или не. В обжалваното съдебно решение не е посочено кои и колко въпроси са неясни, нито поради какви причини е прието, че тези въпроси са само *относително* неясни. Това е факт, въпреки че в жалбата си пред Общия съд HeidelbergCement е изброило въпросите, които по негово мнение не са достатъчно точни, и е обяснило подробно (техническите или езиковите) причини за своите възражения срещу тези въпроси.

144. В този контекст следва да се отбележи, че към жалбата му пред Общия съд е приложено писмо на жалбоподателя до Комисията от 16 ноември 2010 г., в което той сигнализира за неяснотите в много от въпросите, включени в проекта за въпросник, като иска редица разяснения от Комисията. Комисията по същество не отрича, че въпреки няколкократните контакти между нейни служители и представителите на HeidelbergCement през следващите месеци изложените в писмото оплаквания не получават отговор.

145. На второ място, фактът, че неяснотата на въпросите може да е основание за жалбоподателя да оспори глобата, наложена му за предоставяне на непълна или подвеждаща информация по тези въпроси, не означава, че съдилищата на ЕС не могат (и не трябва) да предприемат необходимото, когато констатираят нарушение на принципа на правна сигурност от страна на Комисията. Както вече споменах, съображенията на Общия съд по този въпрос отчасти обезсмислят член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003⁹⁰.

146. По тези съображения трябва да се приеме, че изтъкнатото основание за обжалване — непълнота и противоречивост на мотивите в точки 109—114 от обжалваното съдебно решение, е налице.

7. Самоуличаване

а) Доводи на страните

147. По седмото основание за обжалване — с което се оспорват точки 115—139 от обжалваното съдебно решение — HeidelbergCement твърди, че Общият съд е тълкувал твърде стеснително правото му да не се самоуличава и не е осигурил защита на това право в настоящия случай.

148. Комисията оспорва доводите на жалбоподателя. Тя подчертава, че по въпрос 1D HeidelbergCement е трябвало не да дава правна преценка или квалификация на конкретно поведение, а само да посочи метод за изчисляване на тримесечните брутни маржове. Ако не прилага такъв метод, HeidelbergCement можело просто да не отговаря.

б) Анализ

149. В началото ми се струва полезно да припомня, че в съображение 23 от Регламент № 1/2003 е споменато правото на предприятията да не се самоуличават, когато изпълняват решение на Комисията, с което им се изисква информация. Това право е било признато от Съда още преди приемането на Регламента⁹¹. Всъщност то е един от основните елементи на правото на защита на предприятието и следва да се съблюдава в целия ход на производството, образувано от Комисията съгласно Регламент № 1/2003.

90 — В частта, която гласи: „[в решението си Комисията] посочва и правото на обжалване на решението пред Съда“.

91 — Вж. по-специално решения Orkem/Комисия (374/87, EU:C:1989:387, т. 35) и Solvay/Комисия (27/88, EU:C:1989:388, т. 32).

150. Най-напред ще разгледам някои предварителни доводи, изтъкнати от Комисията, които според мен не са убедителни. Първо, твърдението на Комисията, че HeidelbergCement би могло да не отговаря, ако не прилага метод като изисквания, по мое мнение е очевидно невярно. Всъщност Общият съд вече е отхвърлил подобен довод, като е посочил, че въпросът е зададен императивно, поради което жалбоподателят е длъжен да отговори⁹². Второ, според мен Комисията неправилно представя въпрос 1D: с този въпрос не се иска от HeidelbergCement да посочи използвания метод за изчисляване на тримесечните брутни маржове, ако има такъв, а да укаже метода, който *счита за подходящ* за изчисляване на тези маржове. Разликата не е маловажна — въпросът не е чисто фактически, а изисква от жалбоподателя да изрази мнение, както правилно посочва Общият съд⁹³.

151. В този контекст, на първо място, ще разгледам въпроса дали Общият съд е тълкувал твърде стеснително правото да не се предоставя самоуличаваща информация, а на второ място — дали това право е приложено правилно в разглеждания случай.

152. В точка 121 от обжалваното съдебно решение Общият съд постановява, че следва да се прави разлика между въпросите, които могат да се определят като чисто фактически, и тези, които не могат. Според него само когато въпросът не може да се определи като чисто фактически, трябва да се провери дали такъв въпрос би могъл да принуди жалбоподателя да признае съществуването на нарушение, което всъщност Комисията трябва да докаже. В точка 124 Общият съд констатира, че въпрос, който задължава предприятието да събира данни, без да изисква да се изразява мнение относно тях, не може да нарушава правото на защита на предприятието.

153. Това според мен е неправилно тълкуване на правото да не се предоставя самоуличаваща информация. Въпреки донякъде нееднозначната формулировка на съображение 23 от Регламент № 1/2003⁹⁴, в това отношение е важно, но не и непременно определящо дали съответният въпрос изисква от предприятието само да предостави фактическа информация (например събиране на данни, изясняване на фактически обстоятелства, описване на обективни факти и др.). Фактът, че от предприятието не се изисква информация от субективно естество, не изключва възможността при определени обстоятелства да се стигне до нарушение на правото му да не се самоуличава.

154. Съдът трайно използва израза въпроси, чрез които предприятието „би било *принудено* да признае съществуването на нарушение“⁹⁵. Избраните от Съда термини не са случайни⁹⁶. В решение PVC II Съдът допълнително пояснява критерия за самоуличаване: от значение е дали отговорът на предприятието адресат е *равносилен* на признание за нарушение⁹⁷.

92 — Точки 128—131 от обжалваното съдебно решение.

93 — Точки 126 и 132 от обжалваното съдебно решение.

94 — В съображение 23 се говори, както вече казах, за „фактически въпроси“. Проблемът с намирането на най-подходящите думи, за да се опише какъв вид въпроси поради своето фактическо съдържание не могат да доведат до нарушение на правото на предприятията да не се самоуличават, личи и в съдебната практика. Например, в заключението по дело Комисия/SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:53, т. 77) генералният адвокат Geelhoed говори за въпроси, които „се отнасят до обективни факти“. Общият съд обикновено използва термина „чисто фактически“ въпроси или „въпроси от чисто фактическо естество“ (вж. например решения Mannesmannröhren-Werke/Комисия, T-112/98, EU:T:2001:61, т. 77 и Raiffeisen Zentralbank Österreich и др./Комисия, T-259/02—T-264/02 и T-271/02, EU:T:2006:396, т. 539). Интересно е, че Европейският съд по правата на човека в някои случаи приема, че правото на лицата да не се самоуличават не е нарушено, когато от тях е поискано „просто да посочат даден факт“, който „сам по себе си не е уличаващ“ (вж. ЕСПЧ, решения Weh c/y Австрия, № 38544/97, и O'Halloran и Francis c/y Обединеното кралство, № 15809/02 и № 25624/02).

95 — Решения Orkem/Комисия (374/87, EU:C:1989:387, т. 35) и Solvay/Комисия (27/88, EU:C:1989:388, т. 32).

96 — На френски (езикът на производството по дело Orkem и дело Solvay) текстът на тази точка е също толкова красноречив. В съответната част той гласи: „la Commission ne saurait imposer à l'entreprise l'obligation de fournir des réponses par lesquelles celle-ci serait amenée à admettre l'existence de l'infraction“ (курсивът мой).

97 — Решение Limburgse Vinyl Maatschappij и др./Комисия (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P—C-252/99 P и C-254/99 P, EU:C:2002:582, известно като „решение PVC II“, т. 273) (курсивът мой).

155. Тази съдебна практика означава, че Комисията няма право да отправя въпроси, чиито отговори може да *предполагат* признание за вина от страна на въпросното предприятие.

156. Според мен например е несъмнено, че Комисията няма право да пита предприятията дали по време на определена среща техните представители са се споразумели с представителите на конкурентите за увеличения на цените или са се съгласили да не се конкурират на някои национални пазари. Въпреки че може да се определят като чисто фактически, такива въпроси са в явно противоречие с правото на предприятието да не предоставя самоуличаваща информация, доколкото отговорът може да бъде равносителен на изрично признание за нарушение на член 101 ДФЕС.

157. Предлагащото тълкуване на правото да не се предоставя самоуличаваща информация намира потвърждение и в съдебната практика. Както по дело Orkem, така и по дело Solvay Съдът частично отменя решения на Комисията, с които се изисква информация на основание член 11 от тогавашния Регламент (ЕИО) № 17⁹⁸. Съдът постановява, че доколкото някои от поставените въпроси биха могли да принудят предприятието да признае наличието на нарушение, което всъщност Комисията трябва да докаже, с тези въпроси се нарушава правото на защита на предприятията⁹⁹. Интересното е, че някои от обсъжданите тогава въпросите могат да се определят като изцяло или до голямата степен фактически. По дело Комисия/SGL Carbon Съдът потвърждава, че Комисията не може да задължи предприятие, което е признало, че е предупредило други предприятия от сектора на графитните електроди за възможността да бъдат разследвани от Комисията, да разкрие кои са тези предприятия¹⁰⁰. Този въпрос също може да се приеме за изцяло фактически.

158. При това положение, дори когато се отнася само до факти и не изисква изразяване на мнение по тези факти, даден въпрос може при определени обстоятелства да е недопустим, тъй като отговорът му може да предполага признание за вина. Следователно Общият съд е допуснал грешка при тълкуването на правото да не се предоставя самоуличаваща информация.

159. Противно на поддържаното от Комисията, на още по-голямо основание следва да се приеме, че въпросите може да са в противоречие с правото на предприятието да не се самоуличава дори когато от адресата не се иска да извърши правна преценка или да даде правно мнение. Това категорично следва от посочената в точка 157 по-горе съдебна практика: нито един от въпросите, които тогава Съдът приема за недопустими, не е изисквал от съответните предприятия да дават правни квалификации. Следователно фактът, че въпрос 1D не изисква HeidelbergCement да изразява мнения от правно естество, не изключва непременно възможността с този въпрос да бъде нарушено правото му да не се самоуличава.

160. След този извод за изчерпателност ще разгледам въпроса дали правото на предприятията да не се самоуличават, е приложено погрешно в настоящия случай.

161. В точка 132 от обжалваното съдебно решение Общият съд констатира, че преценката, която HeidelbergCement е трябвало да даде по въпрос 1D, „би означавала то да коментира равнището на маржовете си на печалба“, което може „да е красноречив показател за съществуването на ограничителни конкурентни практики“. Макар текстът на обжалваното съдебно решение да не е съвсем ясен, видимо в него се приема, че с отговора на този въпрос жалбоподателят на практика е можело да бъде подтикнат да признае участието си в предполагаемите нарушения.

98 — Регламент на Съвета от 6 февруари 1962 година, Първи регламент за прилагане на членове 85 и 86 от Договора за ЕИО (ОВ 13, 1962 г., стр. 204; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 3).

99 — Вж. решения Orkem/Комисия (374/87, EU:C:1989:387, т. 38, 39 и 41) и Solvay/Комисия (27/88, EU:C:1989:388, т. 35—37).

100 — C-301/04 P, EU:C:2006:432, т. 66—70, както и заключението на генералния адвокат Geelhoed по същото дело (EU:C:2006:53, т. 70—77).

162. След това обаче Общият съд приема, че въпреки самоуличаващия характер на въпрос 1D трябва да се има предвид и фактът, че на по-късен етап от административното производство или при обжалването на крайното решение на Комисията жалбоподателят ще има възможност да изложи друго тълкуване на своя отговор на този въпрос от това, което е възприела Комисията¹⁰¹. По тези съображения Общият съд отхвърля доводите на HeidelbergCement.

163. Съображенията на Общия съд са доста озадачаващи. Наистина HeidelbergCement би имало и друга възможност да възрази срещу самоуличаващия характер на въпрос 1D — ако и когато Комисията приеме решение, с което му налага глоба (за това, че не е отговорило на въпроса, или пък за това, че е нарушило член 101 ДФЕС), но този факт не означава, че съдилищата на ЕС не могат (и не трябва) в настоящото производство да санкционират нарушението на правото на защита на предприятието от страна на Комисията. Както беше посочено в точки 86 и 145 по-горе, съображенията на Общия съд по този въпрос биха обезсмислили правото на адресата на решението да го обжалва пред съдилищата на ЕС, право, което е изрично предвидено в член 18, параграф 3 от Регламент № 1/2003.

164. Необходимостта незабавно да се осигури закрила на правото на защита на дадено предприятие — в ситуация като тази на жалбоподателя — е още по-важна, тъй като до този момент Съдът не е изразявал становище по въпроса дали предприятие, което отговори на задължителен самоуличаващ въпрос, с това свое действие се отказва от правата си и следователно Комисията има право да използва този отговор като доказателство¹⁰². Според някои автори при такива обстоятелства въпросното предприятие не може впоследствие да оспорва използването на тази информация с довода, че с въпроса е било нарушено правото му на защита и той изобщо не е трябвало да бъде задаван в този си вид¹⁰³.

165. В този контекст ключовият въпрос, върху който Общият съд е трябвало да съсредоточи анализа си, е дали за HeidelbergCement отговарянето на въпрос 1D би могло да е *равносилно* на признание за нарушение.

166. Общият съд обаче заобикаля въпроса и не заема категорична позиция по него. Лично според мен текстът на въпрос 1D има някои сходства с два въпроса, които в решения Orkem и Solvay Съдът е приел за недопустими, тъй като могат да принудят предприятието да признае участието си в споразумение, забранено от (тогавашния) член 85 ЕИО¹⁰⁴. В настоящия случай също не е напълно изключено с въпроса за най-добрия метод за изчисляване на тримесечните брутни маржове Комисията да се е опитала да принуди предприятието да признае за тайно споразумение с конкурентите си за определяне или съгласуване на цените.

167. Доколкото обаче при всички случаи Общият съд е тълкувал неправилно правото на предприятията да не се самоуличават, считам за излишно да се задълбочавам още повече в този въпрос.

168. По изложените съображения считам, че обжалваното съдебно решение следва да бъде отменено, доколкото в точки 115—139 от него е отхвърлено твърдението на жалбоподателя, че има основание за отмяна на спорното решение поради нарушаване на правото му да не се самоуличава.

101 — Точка 133 от обжалваното съдебно решение.

102 — Вж. например решение PVC II, т. 286—292.

103 — Вж. например Nuijten, J. The Investigation of Cartels — Public Enforcer's Perspective. — In: Wijckmans, Tuytschaever (eds). Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law. Oxford University Press, 2015, p. 128.

104 — Вж. по-специално решения Orkem/Комисия (374/87, EU:C:1989:387, т. 39) и Solvay/Комисия (27/88, EU:C:1989:388, т. 36).

VI – Последици от анализа

169. Съгласно член 61, първа алинея от Статута на Съда, ако жалбата е основателна, Съдът отменя решението на Общия съд. Той може сам да постанови окончателно решение по делото, когато фазата на производството позволява това. Той може също да върне делото на Общия съд.

170. Моето заключение е, че пет от седемте основания за обжалване, посочени от жалбоподателя, са налице и съответно обжалваното съдебно решение следва да бъде отменено.

171. Предвид установените факти и представените становища в производствата пред Общия съд и пред Съда считам, че е възможно Съдът да постанови окончателно решение по това дело¹⁰⁵.

172. В жалбата си пред Общия съд HeidelbergCement посочва пет основания за отмяна на спорното решение.

173. По изложените по-горе съображения смятам, че спорното решение е незаконосъобразно по три основни причини: не е достатъчно мотивирано, що се отнася до целта на искането (вж. точки 31—55 от настоящото заключение), не отговаря на изискването за необходимост (вж. точки 70—95 от настоящото заключение) и се основава на неправилно тълкуване на понятието „информация“ по смисъла на член 18 от Регламент № 1/2003 (вж. точки 98—123 от настоящото заключение). Всеки от тези пороци сам по себе си е достатъчно основание за отмяната на цялото решение. Затова считам, че не е необходимо да обсъждам дали са основателни останалите доводи, изтъкнати от жалбоподателя в първоинстанционното производство.

VII – По съдебните разноски

174. Съгласно член 138, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

175. В случай че Съдът приеме моето заключение по жалбата, в съответствие с членове 137, 138 и 184 от Процедурния правилник Комисията следва да заплати съдебните разноски в първоинстанционното производство и в производството по обжалване.

VIII – Заключение

176. По изложените съображения предлагам на Съда:

- да отмени решението на Общия съд от 14 март 2014 г., HeidelbergCement/Комисия, T-302/11,
- да отмени Решение C(2011) 2361 окончателен на Комисията от 30 март 2011 г. относно производство по прилагане на член 18, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета (преписка 39520 — Цимент и свързани продукти),
- да осъди Комисията да заплати съдебните разноски в първоинстанционното производство и в производството по обжалване.

¹⁰⁵ — Това важи за всички основания с изключение на шестото. Ако Съдът потвърди само наличието на това основание, обжалваното съдебно решение следва да бъде отменено само в частта на точки 109—114, а поради непълнотата на изложените в него мотиви по отношение на довода на жалбоподателя, че някои въпроси не са били достатъчно подробни, трябва да бъде върнато на Общия съд за ново разглеждане.