



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

10. marts 2016*

»Appel — konkurrence — markedet for »cement og lignende produkter« — administrativ procedure — forordning (EF) nr. 1/2003 — artikel 18, stk. 1 og 3 — afgørelse om anmodning om oplysninger — begrundelse — præcisering i afgørelsen«

I sag C-247/14 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 20. maj 2014,

HeidelbergCement AG, Heidelberg (Tyskland), ved Rechtsanwälte U. Denzel, C. von Köckritz og P. Pichler,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen, ved M. Kellerbauer, L. Malferrari og R. Sauer, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af formanden for Anden Afdeling, M. Ilešič (refererende dommer), som fungerende formand for Tredje Afdeling, og dommerne C. Toader og E. Jarašiūnas,

generaladvokat: N. Wahl,

justitssekretær: fuldmægtig M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. juni 2015,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. oktober 2015,

afsagt følgende

* Processprog: tysk.

Dom

- 1 I appelskriftet har HeidelbergCement AG (herefter »HeidelbergCement«) nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 14. marts 2014, HeidelbergCement mod Kommissionen (T-302/11, EU:T:2014:128, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten frifandt Kommissionen i det søgsmål, som appellanten havde anlagt med påstand om annullation af Kommissionens afgørelse K(2011) 2361 endelig af 30. marts 2011 vedrørende en procedure i henhold til artikel 18, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 (sag 39520 – Cement og lignende produkter) (herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

- 2 23. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [artikel 101 TEUF] og [102 TEUF] (EFT 2003 L 1, s. 1) har følgende ordlyd:

»Kommissionen bør have beføjelse til i hele [Unionen] at kræve de oplysninger forelagt, der er nødvendige for at afsløre aftaler, vedtagelser og samordnet praksis, som er forbudt efter [artikel 101 TEUF] [...]«

- 3 Artikel 18, stk. 1 og 3, i forordning nr. 1/2003, der har overskriften »Begæringer om oplysninger«, bestemmer:

»1. Med henblik på at udføre de opgaver, som den er betroet i henhold til denne forordning, kan Kommissionen i form af en anmodning eller ved beslutning pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger at stille alle nødvendige oplysninger til rådighed.

[...]

3. Når Kommissionen ved beslutning pålægger virksomheder eller virksomhedssammenslutninger at udlevere oplysninger, angiver den retsgrundlaget og formålet med begæringen, præciserer, hvilke oplysninger der kræves, og fastsætter fristen for udlevering af oplysningerne. Den henviser desuden til de bøder, der er omhandlet i artikel 23, og henviser til eller pålægger de tvangsbøder, der er omhandlet i artikel 24. Beslutningen indeholder endvidere oplysning om, at den kan indbringes for Domstolen.

[...]«

Twistens baggrund og den omtvistede afgørelse

- 4 Retten beskrev sagens baggrund på følgende måde:

»1 I løbet af november 2008 og september 2009 gennemførte Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af artikel 20 i forordning [nr. 1/2003] flere kontrolundersøgelser i lokalerne for selskaber i cementsektoren, herunder i lokalerne hos sagsøgeren, HeidelbergCement AG. Disse kontrolundersøgelser efterfulgtes af fremsendelse af anmodninger om oplysninger i medfør af artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 1/2003. Sagsøgeren modtog således anmodninger om oplysninger den 30. september 2009, den 9. februar og den 27. april 2010.

2 Ved skrivelse af 8. november 2010 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at den havde til hensigt at vedtage en afgørelse om anmodning om oplysninger i medfør af artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 over for selskabet, og fremsendte det et udkast til spørgeskema, som den ville vedlægge som bilag til denne afgørelse.

- 3 Sagsøgeren fremsatte ved skrivelse af 16. november 2010 bemærkninger til dette udkast til spørgeskema.
- 4 Den 6. december 2010 meddelte Kommissionen sagsøgeren, at den havde besluttet at indlede en procedure i medfør af artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003 vedrørende selskabet samt vedrørende syv andre selskaber i cementsektoren for formodede overtrædelser af artikel 101 TEUF i form af »restriktioner for handelsstrømmene i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), herunder restriktioner for import til EØS fra lande uden for EØS, opdeling af markeder, samordning af priser og lignende konkurrencebegrænsende praksis på markedet for cement og markederne for lignende produkter« (herefter »afgørelsen om at indlede proceduren«).
- 5 Den 30. marts 2011 vedtog Kommissionen den [omtvistede] afgørelse.
- 6 Kommissionen angav i den [omtvistede] afgørelse, at den i overensstemmelse med artikel 18 i forordning nr. 1/2003 med henblik på at udføre de opgaver, den er betroet i henhold til forordningen, i form af en anmodning eller ved beslutning kan pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger at stille alle nødvendige oplysninger til rådighed (tredje betragtning til den [omtvistede] afgørelse). Efter at have anført, at sagsøgeren var blevet oplyst om Kommissionens hensigt om at vedtage en afgørelse i overensstemmelse med artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003, og at sagsøgeren havde fremsat sine bemærkninger til et udkast til spørgeskema (fjerde og femte betragtning til den [omtvistede] afgørelse), anmodede Kommissionen ved en afgørelse sagsøgeren såvel som selskabets datterselskaber med hjemsted i Den Europæiske Union, og som var direkte eller indirekte kontrolleret af sagsøgeren, om at besvare spørgeskemaet i bilag I, som udgør 94 sider, og som består af 11 rækker af spørgsmål (sjette betragtning til den [omtvistede] afgørelse).
- 7 Kommissionen henviste endvidere til beskrivelsen af de formodede overtrædelser, der fremgår af præmis 4 ovenfor (anden betragtning til den [omtvistede] afgørelse).
- 8 Kommissionen fandt under henvisning til arten og omfanget af de anmodede oplysninger samt grovheden af de formodede overtrædelser af konkurrencereglerne, at sagsøgeren skulle indrømme en svarfrist på tolv uger for de første ti rækker af spørgsmål og på to uger for den ellefte række af spørgsmål vedrørende »Kontakter og møder« (ottende betragtning til den [omtvistede] afgørelse).
- 9 [D]en [omtvistede] afgørelse[s] dispositive del har følgende ordlyd:

»Artikel 1

[Sagsøgeren] (og selskabets datterselskaber, der er beliggende i [Den Europæiske Union], og som direkte eller indirekte kontrolleres af [sagsøgeren,]) giver de oplysninger, der er nævnt i bilag I til denne afgørelse, i den form, som kræves i henhold til bilag II og bilag III til denne afgørelse, og inden for en svarfrist på 12 uger for spørgsmål 1-10 og på 2 uger for spørgsmål 11, at regne fra forkyndelsen af denne afgørelse. Alle bilag udgør en del af denne afgørelse.

Artikel 2

[Sagsøgeren] og selskabets datterselskaber, der er beliggende i [Den Europæiske Union], og som direkte eller indirekte kontrolleres af [sagsøgeren], er adressat for denne afgørelse.«

- 10 Den 18. april 2011 besvarede sagsøgeren den ellefte række af spørgsmål. Sagsøgeren uddybede sit svar den 6. maj 2011.

11 Ved skrivelse af 26. maj 2011 anmodede sagsøgeren om en forlængelse af svarfristen på 18 uger med hensyn til de første ti rækker af spørgsmål. Ved skrivelse af 31. maj 2011 blev sagsøgeren meddelt, at denne anmodning ikke ville blive imødekommet. Kommissionen understregede imidlertid i denne skrivelse, at der eventuelt var mulighed for en begrænset forlængelse på grundlag af en begrundet anmodning vedrørende de pågældende spørgsmål.»

Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom

- 5 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 10. juni 2011 anlagde HeidelbergCement sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.
- 6 Til støtte for søgsmålet havde sagsøgeren påberåbt sig fem anbringender om for det første en tilsidesættelse af artikel 18 i forordning nr. 1/2003, for det andet en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet, for det tredje en utilstrækkelig begrundelse af den omtvistede afgørelse, for det fjerde en tilsidesættelse af »princippet om bestemthed« og for det femte en tilsidesættelse af selskabets ret til forsvar.
- 7 Retten fandt, at hvert af disse anbringender var ugrundet, og frifandt følgelig Kommissionen.

Parternes påstande

- 8 HeidelbergCement har nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
 - Den omtvistede afgørelse annulleres, for så vidt som den angår appellanten.
 - Subsidiært hjemvises sagen til Retten med henblik på en fornyet afgørelse af sagen under hensyn til den af Domstolen tilkendegivne retsopfattelse.
 - Kommissionen tilpligtes at betale appellants sagsomkostninger ved Retten og ved Domstolen.
- 9 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.
 - Subsidiært frifindes Kommissionen, såfremt den appellerede dom ophæves.
 - Appellanten tilpligtes at betale sags omkostninger.

Appellen

- 10 Appellanten har til støtte for appellen fremsat syv anbringender. Det første appelanbringende vedrører en utilstrækkelig undersøgelse og urigtig anvendelse af forpligtelsen til at angive formålet med anmodningen om oplysninger, som følger af artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003. Det andet appelanbringende vedrører den retlige fejl, som Retten begik ved vurderingen af begrundelsespligten i forbindelse med valget af bevisoptagelse og fastsættelsen af svarfristen. Det tredje appelanbringende vedrører den urigtige undersøgelse, fortolkning og anvendelse af »den nødvendige karakter« af de anmodede oplysninger som omhandlet i artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003. Det fjerde appelanbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003, henset til den manglende forberedelse, indgivelse og behandling af de anmodede oplysninger. Det femte appelanbringende vedrører Rettens selvmodsigende begrundelse ved vurderingen af klagepunktet om

den for korte svarfrist for besvarelse af anmodningen om oplysninger. Med det sjette appelanbringende gør appellanten gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at tilsidesætte kravet om, at retsakter skal være klare, og ved ikke at begrunde den appellerede dom med hensyn til klagepunktet om manglende præcision. Endelig vedrører det syvende appelanbringende en tilsidesættelse af retten til forsvar på grund af forpligtelsen til at vurdere oplysninger.

- 11 Det første appelanbringende skal undersøges først.

Parternes argumenter

- 12 Appellanten har inden for rammerne af sit første appelanbringende – vedrørende den appellerede doms præmis 23-43 og 47 – anført, at Retten begik en retlig fejl ved undersøgelsen af overholdelsen af forpligtelsen til at angive formålet med anmodningen om oplysninger, som følger af artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003. Den appellerede dom er ligeledes utilstrækkeligt begrundet, idet den ikke i tilstrækkeligt omfang præciserer indholdet af indledningsafgørelsen og den omtvistede afgørelse, som den henviser til, og idet den ikke angiver, om det i disse afgørelser er muligt at identificere en eller flere bestemte overtrædelser.
- 13 Kommissionen har heroverfor gjort gældende, at den begrundelse, som kræves i EU-institutionernes retsakter, skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget, og at begrundelsespligten skal tilpasses den konkrete sags omstændigheder. En anmodning om oplysninger udgør en undersøgelsesforanstaltning, som generelt anvendes under den indledende undersøgelsesprocedure på et tidspunkt, hvor Kommissionen endnu ikke råder over præcise oplysninger om den formodede overtrædelse, som der må tages højde for ved vurderingen af de retlige krav til den begrundelse, som kræves i henhold til artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003. Forpligtelsen til at angive formålet med oplysningen tilstrækkeligt klart betyder derfor på ingen måde, at der skal foretages en detaljeret beskrivelse af den formodede overtrædelse med hensyn til arten, den geografiske rækkevidde, dens varighed eller den specifikt berørte type produkter. Det er først på tidspunktet for klagepunktsmeddelelsen, at der er påvist en bestemt og tidsmæssigt afgrænset overtrædelse.
- 14 Kommissionen er af den opfattelse, at såvel den omtvistede afgørelse som afgørelsen om at indlede proceduren indeholder konkrete oplysninger om arten af den formodede overtrædelse, dens geografiske udstrækning og de produkter, der er omhandlet. Afgørelsen om at indlede proceduren indeholder på grund af dens adressater konkrete oplysninger om de formodede deltagere i denne overtrædelse. Det følger heraf, at Retten med føje og uden at tilsidesætte sin begrundelsespligt i præmis 42 i den appellerede dom fastslog, at den omtvistede afgørelse som led i denne indledningsafgørelse indeholdt tilstrækkelige oplysninger med hensyn til formålet med anmodningen om oplysninger. I øvrigt begrænsede Kommissionen i den omtvistede afgørelse den geografiske udstrækning af undersøgelsen til EØS-området, men medtog navnlig visse udvalgte lande i spørgeskemaet.

Domstolens bemærkninger

- 15 HeidelbergCement har i det væsentlige gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved at fastslå, at anbringendet om, at den omtvistede afgørelse er behæftet med en begrundelsesmangel, var ubegrundet og derfor skulle forkastes. Det drejer sig her om et retsspørgsmål, som er underlagt Domstolens prøvelse i en appelsag (jf. dom Kommissionen mod Salzgitter, C-408/04 P, EU:C:2008:236, præmis 55 og den deri nævnte retspraksis).
- 16 Den begrundelse, som kræves i EU-institutionernes retsakter i henhold til artikel 296 TEUF, skal i henhold til retspraksis tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og skal klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund,

således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at Unionens retsinstanser kan udøve deres prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen. Det kræves ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige momenter, da spørgsmålet, om en afgørelses begrundelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (domme Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, præmis 63, og Nexans og Nexans France mod Kommissionen, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, præmis 31 og 32 og den deri nævnte retspraksis).

- 17 Hvad navnlig angår begrundelsen for en afgørelse om anmodning om oplysninger skal det bemærkes, at artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 fastlægger de væsentlige kriterier herfor.
- 18 Det fremgår således af denne bestemmelse, at Kommissionen »angiver retsgrundlaget og formålet med anmodningen, præciserer, hvilke oplysninger der ønskes, og fastsætter fristen for udlevering af oplysningerne«. Bestemmelsen præciserer i øvrigt, at Kommissionen desuden »henviser til de sanktioner, der er omhandlet i artikel 23«, »henviser til eller pålægger de sanktioner, der er omhandlet i artikel 24«, og at beslutningen endvidere »indeholder oplysning om, at den kan indbringes for Domstolen«.
- 19 Denne særlige begrundelsespligt udgør et grundlæggende krav, som ikke alene har til formål at klarlægge, hvorfor anmodningen om oplysninger er berettiget, men også at skabe et grundlag for, at den pågældende virksomhed bliver bekendt med omfanget af dens samarbejdspligt samtidig med, at dens ret til forsvar bevares (jf. analogt for så vidt angår kontrolundersøgelsesafgørelser domme Dow Chemical Ibérica m.fl. mod Kommission, 97/87-99/87, EU:C:1989:380, præmis 26, Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, præmis 47, Nexans og Nexans France mod Kommissionen, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, præmis 34, og Deutsche Bahn m.fl. mod Kommissionen, C-583/13 P, EU:C:2015:404, præmis 56).
- 20 Med hensyn til forpligtelsen til at angive »formålet med begæringen« betyder dette, at Kommissionen skal angive genstanden for sin undersøgelse i sin begæring og derfor identificere den formodede overtrædelse af konkurrencereglerne (jf. i denne retning dom SEP mod Kommissionen, C-36/92 P, EU:C:1994:205, præmis 21).
- 21 Kommissionen er herved ikke forpligtet til at give adressaten for en afgørelse om anmodning om oplysninger meddelelse om samtlige de oplysninger om de formodede overtrædelser, som den råder over, eller til at angive en nøjagtig retlig kvalificering af disse overtrædelser, hvis den klart angiver, hvilke formodninger den påtænker at efterprøve (jf. analogt dom Nexans og Nexans France mod Kommissionen, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 22 En sådan forpligtelse skyldes navnlig det forhold, at Kommissionen, således som det fremgår af artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 og 23. betragtning dertil, med henblik på at udføre de opgaver, den er betroet i henhold til forordningen, i form af en simpel anmodning eller ved afgørelse kan pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger at stille »alle nødvendige oplysninger til rådighed«.
- 23 Således som Retten med rette bemærkede i den appellerede doms præmis 34, kan Kommissionen således »kun begære oplysninger, som kan være til nytte ved undersøgelsen af de formodede overtrædelser, som dels er årsag til undersøgelsen, dels skal være angivet i anmodningen om oplysninger«.

- 24 Idet oplysningernes fornødenhed må bedømmes i relation til det formål, der anføres i anmodningen om oplysninger, må formålet angives med rimelig præcision, ellers vil det være umuligt at afgøre, om oplysningerne er fornødne, og Retten vil blive forhindret i at udøve sin prøvelse (jf. i denne retning dom SEP mod Kommissionen, C-36/92 P, EU:C:1994:205, præmis 21).
- 25 Retten fandt således ligeledes med føje i den appellerede doms præmis 39, at spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen for den omtvistede afgørelse er tilstrækkelig, afhænger af, »om de formodede overtrædelser, som Kommissionen påtænker at undersøge, er præciseret med tilstrækkelig tydelighed«.
- 26 Med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt Rettens vurdering i den appellerede doms præmis 43 af, at den omtvistede afgørelse er tilstrækkeligt begrundet, er behæftet med en retlig fejl, skal det indledningsvis bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 42 understregede, at den omtvistede afgørelses begrundelse var »formuleret i meget generelle termer, som burde have været præciseret, og herved [kunne] kritiseres«, men at det »ikke desto mindre [måtte] fastslås, at henvisningen til restriktioner for import til Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), til opdeling af markeder og til samordning af priser på markedet for cement og markederne for lignende produkter, sammenholdt med afgørelsen om at indlede proceduren, [havde] den fornødne klarhed til, at det kan konkluderes, at kravene i artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 er overholdt«.
- 27 Det skal i denne henseende bemærkes, at ifølge sjette betragtning til den omtvistede afgørelse anmodede Kommissionen appellantens om at besvare spørgeskemaet i bilag I til denne afgørelse. Som generaladvokaten har anført i punkt 46 i forslaget til afgørelse, er der imidlertid usædvanligt mange spørgsmål i dette bilag, som dækker mange forskellige typer oplysninger. Spørgeskemaet i dette bilag krævede navnlig fremsendelse af en særligt omfattende mængde detaljerede oplysninger vedrørende et betydeligt antal såvel nationale som internationale transaktioner med hensyn til 12 medlemsstater over en tiårig periode. Den mistanke om overtrædelse, som begrunder vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, fremgår imidlertid ikke klart og utvetydigt af denne afgørelse og giver ikke mulighed for at afgøre, om de anmodede oplysninger er nødvendige for undersøgelsens formål.
- 28 De to første betragtninger til den omtvistede afgørelse indeholder således blot en særdeles kortfattet, vag og generel begrundelse, navnlig henset til det betydelige omfang af det spørgeskema, der er vedlagt som bilag I til denne afgørelse, der, som det fremgår af sjette betragtning til den nævnte afgørelse, allerede har taget hensyn til de indlæg, som de virksomheder, som er genstand for undersøgelsen, afgav under hele undersøgelsen.
- 29 Disse to betragtninger har følgende ordlyd:
- »(1) Kommissionen undersøger i øjeblikket en påstand om konkurrencebegrænsende adfærd i sektoren for cement, cementprodukter og andre materialer, der anvendes i produktionen af cement og cementprodukter [...] i Den Europæiske Union/Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EU/EØS).
- (2) [...] De formodede overtrædelser vedrører restriktioner for handelsstrømmene i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), herunder restriktioner for import til EØS fra lande uden for EØS, praksis for opdeling af markeder og samordning af priser samt lignende dermed forbunden konkurrencebegrænsende adfærd på markedet for cement og markederne for lignende produkter. Hvis det bekræftes, at de foreligger, kan disse handlinger udgøre en overtrædelse af artikel 101 TEUF og/eller EØS-aftalens artikel 53.«
- 30 Det tilføjes endvidere i sjette betragtning til den omtvistede afgørelse, at »[i] bilag I anmodes [...] om supplerende oplysninger, som også er nødvendige for at kunne vurdere foreneligheden af den undersøgte praksis med EU-konkurrencereglerne i fuldt kendskab til de faktiske omstændigheder og deres præcise økonomiske kontekst«.

- 31 En sådan begrundelse gør det hverken muligt at fastslå de produkter, som undersøgelsen drejer sig om, eller den mistanke om overtrædelse, som begrundet vedtagelsen af denne afgørelse, tilstrækkeligt præcist. Det følger heraf, at en sådan begrundelse ikke giver den pågældende virksomhed mulighed for at undersøge, om de anmodede oplysninger er nødvendige for undersøgelsens formål, eller Unionens retsinstanser mulighed for at udøve sin legalitetskontrol.
- 32 Henset til den i denne doms præmis 16 anførte retspraksis skal spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede afgørelses begrundelse opfylder kravene i artikel 296 TEUF, ganske vist vurderes ikke blot i forhold til ordlyden, men ligeledes til den sammenhæng, hvori denne afgørelse indgår, der, som generaladvokaten har anført i punkt 43 i forslaget til afgørelse, bl.a. omfatter afgørelsen om at indlede proceduren.
- 33 Denne sidstnævnte afgørelses begrundelse gør det imidlertid ikke muligt at afhjælpe den kortfattede, vage og generelle karakter af den omtvistede afgørelses begrundelse.
- 34 For det første er den formodede overtrædelse i afgørelsen om at indlede proceduren således også formuleret på en særdeles kortfattet, vag og generel måde, idet der heri henvises til »restriktioner for handelsstrømmene i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS), herunder restriktioner for import til EØS fra lande uden for EØS, opdeling af markeder, samordning af priser og lignende konkurrencebegrænsende praksis«.
- 35 Hvad dernæst angår de produkter, som undersøgelsen drejer sig om, henvises der i afgørelsen om at indlede proceduren – ligesom det er tilfældet med den omtvistede afgørelse – til markedet for cement og lignende produkter. Selv om det i denne afgørelse præciseres, at »cement og lignende produkter skal forstås som omfattende cement, cementprodukter (f.eks. færdigblandet beton) og andre materialer, der direkte eller indirekte anvendes i produktionen af cement og cementprodukter (f.eks. klinker, granuler, højovnsslagge, granuleret højovnsslagge, granuleret højovnsslagge til jord, flyveaske)«, må det konstateres, at de produkter, der er omfattet af undersøgelsen, udelukkende nævnes som eksempler.
- 36 Hvad endelig angår den formodede overtrædelses geografiske rækkevidde er den omtvistede afgørelses begrundelse, sammenholdt med afgørelsen om at indlede proceduren, tvetydig. Ifølge den omtvistede afgørelse omfatter den formodede overtrædelse således EU's område eller EØS-området. Derimod henvises der i afgørelsen om at indlede proceduren, som blev vedtaget tre måneder tidligere, til formodede overtrædelser, hvis geografiske udstrækning »især« vedrører Belgien, Den Tjekkiske Republik, Tyskland, Spanien, Frankrig, Italien, Luxembourg, Nederlandene, Østrig og Det Forenede Kongerige. Tvetydigheden i den omtvistede afgørelses begrundelse, sammenholdt med afgørelsen om at indlede proceduren, styrkes i denne henseende af indholdet af det spørgeskema, der var vedlagt den omtvistede afgørelse, og som ud over de ti førnævnte medlemsstater også vedrører økonomiske transaktioner gennemført i Danmark og Grækenland.
- 37 Det er korrekt – således som Kommissionen har understreget – at en anmodning om oplysninger udgør en undersøgelsesforanstaltning, som generelt anvendes under undersøgelsesproceduren, der går forud for klagepunktsmeddelelsen og alene har til formål at give Kommissionen mulighed for at indsamle de oplysninger og dokumenter, som er nødvendige for at efterprøve rigtigheden og følgerne af bestemte faktiske og retlige omstændigheder (jf. i denne retning dom Orkem mod Kommissionen, 374/87, EU:C:1989:387, præmis 21).
- 38 Hertil kommer, at selv om Domstolen med hensyn til kontrolundersøgelsesafgørelser har fastslået, at selv om det ganske vist påhviler Kommissionen så nøjagtigt som muligt at angive, hvad der efterforskes, og hvad kontrolundersøgelsen skal vedrøre, gælder der derimod ikke noget absolut krav om, at en nøjagtig afgrænsning af det relevante marked, en nøjagtig retlig kvalificering af de formodede overtrædelser eller en angivelse af den periode, hvori disse overtrædelser må antages at have fundet sted, skal fremgå af kontrolundersøgelsesafgørelsen, begrundede Domstolen denne

betragtning i den omstændighed, at kontrolundersøgelserne finder sted i begyndelsen af undersøgelsen i en periode, i løbet af hvilken Kommissionen endnu ikke har tilstrækkeligt præcise oplysninger (jf. i denne retning dom Nexans og Nexans France mod Kommissionen, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, præmis 36 og 37).

- 39 En særdeles kortfattet, vag, generel og i visse henseender tvetydig begrundelse opfylder imidlertid ikke de begrundelseskraav, som er fastsat i artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 for at begrunde en anmodning om oplysninger, der ligesom i nærværende sag blev afgivet mere end to år efter de første kontrolundersøgelser, selv om Kommissionen allerede havde fremsendt flere anmodninger om oplysninger til virksomheder, der mistænkes for at have deltaget i en overtrædelse, og flere måneder efter afgørelsen om at indlede proceduren. Henset til disse omstændigheder må det fastslås, at den omtvistede afgørelse blev vedtaget på et tidspunkt, hvor Kommissionen allerede rådede over oplysninger, som gjorde det muligt for den at redegøre mere detaljeret for den overtrædelse, som de pågældende virksomheder blev mistænkt for.
- 40 Retten begik derfor en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 43 at fastslå, at den omtvistede afgørelse indeholdt en tilstrækkelig begrundelse.
- 41 Henset til samtlige de foranstående betragtninger må det første anbringende tages til følge.
- 42 Den appellerede dom skal derfor ophæves, for så vidt som Retten fastslog, at den omtvistede afgørelses begrundelse opfyldte kravene i artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003, uden at det er nødvendigt at undersøge den appellerede doms angivelige utilstrækkelige begrundelse og de øvrige anbringender, der er fremsat af appellanten.

Søgsmålet for Retten

- 43 I overensstemmelse med artikel 61, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol kan Domstolen, når den ophæver den af Retten truffene afgørelse, selv træffe endelig afgørelse, hvis sagen er moden til påkendelse. Det er tilfældet her.
- 44 Det følger af denne doms præmis 27-40, at der skal gives appellanten medhold i det første anbringende i første instans, og at den omtvistede afgørelse skal annulleres som følge af en tilsidesættelse af artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 1/2003.

Sagens omkostninger

- 45 I henhold til artikel 184, stk. 2, i Domstolens procesreglement træffer Domstolen afgørelse om sagsomkostningerne, såfremt appellen tages til følge, og Domstolen selv endeligt afgør sagen.
- 46 I henhold til samme reglements artikel 138, stk. 1, der i medfør af reglementets artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.
- 47 Da appellanten har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges Kommissionen at betale omkostningerne i første instans i sag T-302/11 og omkostningerne i appelsagen.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Tredje Afdeling):

- 1) Dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 14. marts 2014, HeidelbergCement mod Europa-Kommissionen (sag T-302/11, EU:T:2014:128) ophæves.**

- 2) **Kommissionens afgørelse K(2011) 2361 endelig af 30. marts 2011 vedrørende en procedure i henhold til artikel 18, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 (sag COMP/39520 – Cement og lignende produkter) annulleres.**
- 3) **Europa-Kommissionen bærer sine egne omkostninger og betaler HeidelbergCements omkostninger i første instans i sag T-302/11 og omkostningerne i appelsagen.**

Underskrifter