



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (sedmo vijeće)

14. ožujka 2014.*

„Tržišno natjecanje – 51627 / Upravni postupak – Odluka o zahtjevu za pružanje informacija – Neophodnost zatraženih informacija – Obveza obrazlaganja – Proporcionalnost“

U predmetu T-306/11,

Schwenk Zement KG, sa sjedištem u Ulmu (Njemačka), koje zastupa M. Raible, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju M. Kellerbauer, R. Sauer i C. Hödlmayr, u svojstvu agenata, uz asistenciju A. Böhlkea, odvjetnika,

tuženik,

povodom zahtjeva za poništenje Odluke Komisije C(2011) 2367 *final* od 30. ožujka 2011. o postupku primjene članka 18. stavka 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 (predmet 39520 – Cement i srodni proizvodi),

OPĆI SUD (sedmo vijeće),

u sastavu: A. Dittrich, predsjednik, I. Wiszniewska-Białicka i M. Prek (izvjestitelj), suci,

tajnik: T. Weiler, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 8. veljače 2013.,

donosi sljedeću

Presudu

Činjenice iz kojih proizlazi spor

- 1 Tijekom studenoga 2008. i rujna 2009. Komisija Europskih zajednica primjenom članka 20. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 od 16. prosinca 2002. o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člancima [101. UFEU-a] i [102. UFEU-a] (SL 2003, L 1, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 1., str. 165.) provela je više pretraga u prostorima društava koja djeluju u

* Jezik postupka: njemački

sektoru cementa. Nakon tih pretraga poslani su zahtjevi za pružanje informacija na temelju članka 18. stavka 2. Uredbe br. 1/2003. Kod tužitelja Schwenk Zement KG nije provedena pretraga niti je od njega zahtijevano pružanje informacija.

- 2 Dopisom od 19. studenoga 2010. Komisija je obavijestila tužitelja da ima namjeru poslati mu odluku o zahtjevu za pružanje informacija na temelju članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003 te mu je dostavila nacrt upitnika koji je namjeravala priložiti toj odluci.
- 3 Dopisom od 6. prosinca 2010. tužitelj je iznio svoja očitovanja na taj nacrt upitnika.
- 4 Istog dana Komisija je obavijestila tužitelja o tome da je protiv njega i sedam drugih poduzetnika koji djeluju u sektoru cementa odlučila pokrenuti postupak na temelju članka 11. stavka 6. Uredbe br. 1/2003 zbog povreda predviđenih u članku 101. UFEU-a koje se odnose na „ograničenja trgovinskih tokova u Europskom gospodarskom prostoru (EGP), uključujući ograničenja uvoza u EGP iz zemalja koje se nalaze izvan EGP-a, podjele tržišta, usklađivanja cijena te povezana protutržišna djelovanja na tržištu cementa i tržištima srodnih proizvoda“ (u daljnjem tekstu: odluka o pokretanju postupka).
- 5 Dana 30. ožujka 2011. Komisija je donijela Odluku C(2011) 2367 final o postupku primjene članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003 (predmet 39520 – Cement i srodni proizvodi) (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).
- 6 U pobijanoj odluci Komisija je navela da, sukladno članku 18. Uredbe br. 1/2003, radi izvršenja zadaća koje su joj povjerene navedenom uredbom, ona može jednostavnim zahtjevom ili odlukom zatražiti od poduzetnika ili udruženja poduzetnika da joj dostave sve potrebne informacije (uvodna izjava 3. pobijane odluke). Nakon što je istaknula da je tužitelj bio obaviješten o njezinoj namjeri donošenja odluke sukladno članku 18. stavku 3. Uredbe br. 1/2003 i da je isti iznio svoja očitovanja na nacrt upitnika (uvodne izjave 4. i 5. pobijane odluke), Komisija je odlukom zatražila od tužitelja kao i od njegovih društava kćeri koja se nalaze unutar Europske unije i koja on izravno ili neizravno kontrolira da odgovore na upitnik koji se nalazi u Prilogu I., ima 94 stranice i sadrži jedanaest skupina pitanja (uvodna izjava 6. pobijane odluke). Upute koje se odnose na odgovore na taj upitnik nalaze se u Prilogu II. pobijanoj odluci, dok se primjeri odgovora nalaze u Prilogu III.
- 7 Komisija je također ponovno izložila opis pretpostavljenih povreda, što je navedeno u točki 4. gore (uvodna izjava 2. pobijane odluke).
- 8 S obzirom na narav i količinu zatraženih informacija kao i težinu pretpostavljenih povreda pravila tržišnog natjecanja, Komisija je procijenila da tužitelju valja odrediti rok od dvanaest tjedana za odgovor na prvih deset skupina pitanja i rok od dva tjedna za jedanaestu skupinu koja se odnosi na „Kontakte i sastanke“ (uvodna izjava 8. pobijane odluke).
- 9 Izreka pobijane odluke glasi kako slijedi:

„Članak 1.

[Tužitelj] (sa svojim društvima kćerima koja se nalaze unutar EU-a i koja on izravno ili neizravno kontrolira) dužan je dostaviti sve informacije navedene u Prilogu I. ovoj odluci, u obliku koji je zatražen u Prilogu II. i Prilogu III. istoj, u roku za odgovor od dvanaest tjedana u odnosu na pitanja 1.-10. i u roku za odgovor od dva tjedna u odnosu na pitanje 11., počevši od dana dostave ove odluke. Svi prilozi čine sastavni dio ove odluke.

Članak 2.

Ova odluka upućena je tužitelju i njegovim društvima kćerima koja se nalaze unutar EU-a i koja on izravno ili neizravno kontrolira.“

- 10 Dopisom od 11. travnja 2011. i elektroničkom poštom od 12. travnja 2011. tužitelj je zatražio produljenje roka za odgovor u odnosu na jedanaestu skupinu pitanja do 2. svibnja 2011. Elektroničkom poštom od 12. travnja 2011. tužitelj je obaviješten da njegov zahtjev nije prihvaćen.
- 11 Dana 18. travnja i 5. svibnja 2011. tužitelj je dostavio svoj odgovor na jedanaestu skupinu pitanja. Dana 27. lipnja 2011. tužitelj je dostavio svoj odgovor na prvih deset skupina pitanja.

Postupak i tužbeni zahtjev stranaka

- 12 Tužitelj je tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda dana 10. lipnja 2011. pokrenuo ovaj postupak.
- 13 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 14 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.
- 15 Na temelju izvještaja suca izvjestitelja, Opći sud (sedmo vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka.
- 16 Na raspravi 8. veljače 2013. saslušana su izlaganja stranaka i odgovori stranaka na usmena pitanja koja je postavio Opći sud.

Pravo

- 17 U prilog osnovanosti tužbe tužitelj ističe pet tužbenih razloga koji se odnose, u prvom redu, na neproporcionalnost donošenja odluke na temelju članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003, kao drugo, na povredu navedenog članka 18. stavka 3., kao treće, na neproporcionalnost roka od dva tjedna koji je određen za davanje odgovora na jedanaestu skupinu pitanja, kao četvrto, na pomanjkanje obrazloženja pobijane odluke i, kao peto, na povredu prava obrane.

Osporavana valjanost obrazloženja pobijane odluke prema navodima iz drugog i četvrtog tužbenog razloga

- 18 U okviru prvog dijela drugog tužbenog razloga, koji se odnosi na povredu članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003, tužitelj smatra da je pobijana odluka neprecizna u odnosu na pretpostavljenu povredu koju Komisija mora utvrditi, zbog čega tužitelj nije mogao ocijeniti jesu li zatražene informacije neophodne.
- 19 U okviru četvrtog tužbenog razloga tužitelj ističe da obrazloženje pobijane odluke nije dovoljno precizno i da to predstavlja povredu članka 296. stavka drugog UFEU-a. Tužitelj prigovara Komisiji to što je parafrazirala uvjete iz članka 101. stavka 1. UFEU-a i članka 18. Uredbe br. 1/2003, umjesto da je dala razloge koji se odnose na činjenice koje mu se stavljaju na teret, na težinu pretpostavljene povrede

i na neophodnost zatraženih informacija. Također, tužitelj u bitnome ističe da je obveza obrazlaganja pobijane odluke bila utoliko veća zbog neuobičajenog roka od dva tjedna koji je određen za davanje odgovora na jedanaestu skupinu pitanja.

- 20 U odgovoru na drugi tužbeni razlog Komisija ističe da su u pobijanoj odluci dovoljno precizno izložene presumpcije povrede koje ona mora utvrditi. U okviru svojeg odgovora na četvrti tužbeni razlog Komisija ističe da je pobijana odluka pravno dovoljno obrazložena.
- 21 Primjenom već utvrđene sudske prakse, elementi neophodni za obrazlaganje odluke o zahtjevu za pružanje informacija određeni su u članku 18. stavku 3. Uredbe br. 1/2003 (vidjeti presudu Općeg suda od 22. ožujka 2012., Slovak Telekom/Komisija, T-458/09 i T-171/10, t. 76. i 77. i navedenu sudsku praksu).
- 22 Dakle, četvrti tužbeni razlog (nedovoljno obrazloženje) i prvi dio drugog tužbenog razloga (povreda članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003) djelomično se preklapaju jer prigovor da je Komisija neprecizno objasnila presumpcije povrede koje namjerava utvrditi, koji je formalno istaknut u okviru drugog tužbenog razloga, odgovara osporavanju valjanosti obrazloženja pobijane odluke u tom dijelu.
- 23 Svrha je obveze obrazlaganja pojedinačne odluke to da omogući sucu da izvrši svoju kontrolu zakonitosti odluke i da pruži zainteresiranoj osobi dovoljno podataka za zaključak o tome je li odluka osnovana ili eventualno sadrži nedostatak zbog kojeg bi bilo moguće osporavati njezinu valjanost, s time da doseg te obveze ovisi o naravi predmetnog akta i o okolnostima u kojima je donesen kao i o ukupnosti pravnih pravila koja uređuju razmatrano pravno područje (presuda Suda od 25. listopada 1984., Interfacultair Instituut Electronenmicroscopie der Rijksuniversiteit te Groningen, 185/83, Zb., str. 3623., t. 38.; presude Općeg suda od 15. lipnja 2005., Corsica Ferries France/Komisija, T-349/03, Zb., str. II-2197., t. 62. i 63. i od 12. srpnja 2007., CB/Komisija, T-266/03., još neobjavljena u Zb., t. 35.).
- 24 Članak 18. stavak 3. Uredbe br. 1/2003 predviđa da Komisija „mora navesti pravni temelj i svrhu zahtjeva, navesti koje informacije traži i odrediti rok unutar kojeg se predmetne informacije trebaju dostaviti“. Članak 18. stavak 3. Uredbe br. 1/2003 nadalje određuje da će Komisija „također naznačiti kazne propisane člankom 23.“, da će ona „navesti ili izreći kazne propisane člankom 24.“ i da će „uputiti na pravo preispitivanja odluke od strane Suda“.
- 25 Ovo razgraničenje obveze obrazlaganja objašnjava se time što su odluke o zahtjevu za pružanje informacija u naravi mjere izvođenja dokaza.
- 26 Valja, naime, imati na umu da je upravni postupak na temelju Uredbe br. 1/2003, koji se provodi pred Komisijom, podijeljen na dva različita i uzastopna stadija od kojih svaki ima svoju vlastitu unutarnju logiku, i to s jedne strane stadij prethodne istrage i s druge strane kontradiktorni stadij. Stadij prethodne istrage, tijekom kojeg Komisija koristi istražne ovlasti predviđene Uredbom br. 1/2003 i koji se proteže sve do dostave obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, omogućuje Komisiji da prikupi sve elemente koji su prikladni za utvrđenje je li počinjena povreda propisa o tržišnom natjecanju i da zauzme prvotno stajalište o načinu vođenja postupka kao i o ishodu postupka. S druge strane, kontradiktorni stadij, koji se proteže od dostave obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku do donošenja konačne odluke, mora omogućiti Komisiji da donese konačnu odluku o povredi koju tužitelju stavlja na teret (vidjeti u tom smislu presudu Općeg suda od 8. srpnja 2008., AC-Treuhand/Komisija, T-99/04, Zb., str. II-1501., t. 47.).
- 27 S jedne strane, u odnosu na stadij prethodne istrage, njegova je polazna točka datum kada Komisija, izvršavajući ovlasti koje su joj povjerene člancima 18. i 20. Uredbe br. 1/2003, poduzme mjere koje podrazumijevaju optužbu da je počinjena povreda i koje imaju važne posljedice na položaj osumnjičenog poduzetnika. S druge strane, samo se na početku kontradiktornog stadija predmetni poduzetnik obavještava, i to putem obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, o

svim bitnim elementima na kojima Komisija temelji odluku u tom stadiju postupka te o tome da taj poduzetnik ima pravo uvida u spis kako bi bilo zajamčeno učinkovito korištenje prava obrane. Posljedično, tek nakon što je poslana obavijest o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, poduzetnik na kojeg se to odnosi može se u potpunosti okoristiti svojim pravima obrane. Ako bi ta prava bila moguća u stadiju koji prethodi slanju obavijesti o preliminarno utvrđenim činjenicama u postupku, učinkovitost istrage Komisije bila bi dovedena u pitanje, s obzirom na to da bi poduzetnik na kojeg se to odnosi već u stadiju prethodne istrage mogao znati koje su informacije poznate Komisiji, dakle i za one informacije koje bi se još mogle od nje sakriti (vidjeti u tom smislu presudu AC-Treuhand/Komisija navedenu u t. 26. gore, t. 48. i navedenu sudsku praksu).

- 28 Međutim, mjere izvođenja dokaza koje je provela Komisija tijekom stadija prethodne istrage, posebice radnje provjere i zahtjevi za pružanje informacija, po naravi stvari podrazumijevaju optužbu da je počinjena povreda i mogu imati značajne posljedice na položaj osumnjičenih poduzetnika. Stoga se mora izbjeći mogućnost nepopravljive povrede prava obrane tijekom tog stadija upravnog postupka, s obzirom na to da provedene mjere izvođenja dokaza mogu biti odlučujuće za dokazivanje nezakonitog postupanja poduzetnika za koje oni mogu biti odgovorni (vidjeti u tom smislu presudu Suda od 21. rujna 1989., Hoechst/Komisija, 46/87 i 227/88, Zb., str. 2859., t. 15. i presudu AC-Treuhand/Komisija, t. 26. *supra*, t. 50. i 51.).
- 29 U tom kontekstu valja ponoviti da obveza prema kojoj je Komisija dužna navesti pravni temelj i svrhu zahtjeva za pružanje informacija predstavlja osnovni uvjet za utvrđenje opravdanosti zatraženih informacija od poduzetnika na koje se to odnosi, ali također i za omogućavanje poduzetnicima utvrđenja dosega njihove obveze suradnje, štiteći u isto vrijeme njihova prava obrane. Iz navedenog proizlazi da Komisija može zatražiti samo dostavu onih informacija koje joj omogućuju da provjeri presumpcije o počinjenoj povredi koje opravdavaju provođenje istrage i koje su navedene u zahtjevu za pružanje informacija (vidjeti u tom smislu i analogno presude Općeg suda od 12. prosinca 1991., SEP/Komisija, T-39/90, Zb., str. II-1497., t. 25. i od 8. ožujka 1995., Société Générale/Komisija, T-34/93, Zb., str. II-545., t. 40.).
- 30 Kao što je nezavisni odvjetnik Jacobs istaknuo u točki 30. svojeg mišljenja uz presudu Suda od 19. svibnja 1994., SEP/Komisija (C-36/92 P, Zb., str. I-1911., I-1914.), obveza navođenja svrhe zahtjeva znači „[da Komisija] mora jasno identificirati navodnu povredu pravila o tržišnom natjecanju“, „da se neophodnost informacija mora ocijeniti s obzirom na svrhu navedenu u zahtjevu za pružanjem informacija“ i „da svrha mora biti dovoljno precizno navedena, bez čega bi bilo nemoguće utvrditi jesu li informacije neophodne te Sud ne bi mogao izvršavati svoju kontrolu“.
- 31 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da Komisija nije dužna obavijestiti adresata takve odluke o svim podacima kojima raspolaže u odnosu na pretpostavljene povrede, niti je dužna dati strogu pravnu kvalifikaciju tih povreda, ali mora jasno navesti presumpcije koje namjerava provjeriti (presude Société Générale/Komisija, t. 29. *supra*, t. 62. i 63. i Slovak Telekom/Komisija, t. 21. *supra*, t. 77.).
- 32 Međutim, nije moguće naložiti Komisiji da tijekom stadija prethodne istrage, osim pretpostavljenih povreda koje namjerava provjeriti, navede i indicije, odnosno elemente koji su je doveli do zaključka da je počinjena povreda članka 101. UFEU-a. Naime, takva obveza dovela bi u pitanje ravnotežu uspostavljenu sudskom praksom između očuvanja učinkovitosti istrage i očuvanja prava obrane predmetnog poduzetnika.
- 33 U konkretnom slučaju, u pobijanoj odluci jasno je naznačeno da je ona donesena na temelju članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003 i da bi praksa koja je premet istrage mogla predstavljati povredu članka 101. UFEU-a. Uvodne izjave 10. i 11. pobijane odluke izrijekom upućuju na sankcije i na pravo preispitivanja odluke, o čemu je raspravljeno u gornjoj točki 24.
- 34 Ocjena je li obrazloženje pobijane odluke dovoljno ovisi, dakle, isključivo o tome jesu li presumpcije povrede koje Komisija namjerava provjeriti dovoljno jasno određene.

- 35 Obrazloženje pobijane odluke u odnosu na to pitanje sastoji se od navoda u uvodnoj izjavi 2. pobijane odluke prema kojemu se „pretpostavljene povrede“ odnose na „ograničenja trgovinskih tokova u Europskom gospodarskom prostoru (EGP), uključujući ograničenja uvoza u EGP iz zemalja koje se nalaze izvan EGP-a, podjele tržišta, usklađivanja cijena te povezana protutržišna djelovanja na tržištu cementa i tržištima srodnih proizvoda“.
- 36 Osim toga, pobijana odluka izrijeком upućuje na odluku o pokretanju postupka navedenu u gornjoj točki 4., koja sadrži dodatne podatke o zemljopisnoj raširenosti pretpostavljenih povreda kao i o vrsti obuhvaćenih proizvoda.
- 37 Opći sud ističe da je obrazloženje pobijane odluke izrađeno na temelju vrlo općenitih pojmova koji su trebali biti precizniji i koji su, prema tome, u tom pogledu podložni kritici. No, bez obzira na to, može se smatrati da upućivanje na ograničenja uvoza u Europski gospodarski prostor (EGP), podjele tržišta kao i usklađivanje cijena, zajedno s odlukom o pokretanju postupka, odgovara najmanjoj razini jasnoće koja omogućuje donošenje zaključka da su poštovani zahtjevi iz članka 18. stavka 3. Uredbe 1/2003.
- 38 Na temelju navedenog valja zaključiti da je pobijana odluka pravno dovoljno obrazložena.
- 39 Takav zaključak nije doveden u pitanje različitim argumentima koje je istaknuo tužitelj.
- 40 Kao prvo, u odnosu na tužiteljev prigovor koji se odnosi na pomanjkanje obrazloženja glede neophodnosti zatraženih informacija, valja istaknuti da Komisija prilikom primjene članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003 nije dužna dati posebno obrazloženje tog pitanja. U stvari, upravo navodeći indicije ili pretpostavke povrede koje Komisija namjerava provjeriti poduzetnik na kojeg se to odnosi može ocijeniti neophodnost zatraženih informacija i, ako to smatra potrebnim, osporiti odluku o zahtjevu za pružanje informacija pred Općim sudom.
- 41 Kao drugo, u odnosu na prigovor o nedostatnosti obrazloženja glede odabira roka od dva tjedna za jedanaestu skupinu pitanja, valja navesti da članak 18. stavak 3. Uredbe br. 1/2003 nalaže Komisiji samo da odredi rok, no ne i da navede razlog u odnosu na odabir roka.
- 42 U svakom slučaju, valja navesti da pobijana odluka sadrži obrazloženje o tom pitanju s obzirom na to da je u njezinoj uvodnoj izjavi 8. naglašeno da se rok od dvanaest tjedana koji je određen za prvih deset skupina pitanja i od dva tjedna za jedanaestu skupinu objašnjava s obzirom na narav i količinu zatraženih informacija kao i na težinu pretpostavljenih povreda propisa o tržišnom natjecanju. Prema tome, može se zaključiti da je Komisija ocijenila da manja količina informacija sadržanih u jedanaestoj skupini pitanja opravdava kraći rok za odgovor.
- 43 Kao treće, glede tužiteljeve argumentacije da obrazloženje pobijane odluke ne omogućuje razumijevanje stajališta Komisije u odnosu na očitovanja koja je tužitelj istaknuo u dopisu od 6. prosinca 2010., valja odgovoriti da Komisija uopće nije bila dužna dati posebno obrazloženje u odnosu na to pitanje. Bez obzira na to, može se navesti da je u uvodnoj izjavi 6. pobijane odluke pojašnjeno da su te primjedbe, ovisno o slučaju, uzete u obzir u okviru izrade upitnika sadržanog u Prilogu I. pobijanoj odluci.
- 44 Slijedom navedenog, četvrti tužbeni razlog kao i prvi dio drugog tužbenog razloga valja odbiti.
- Prvi tužbeni razlog, koji se odnosi na neproporcionalnost donošenja odluke na temelju članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003*

- 45 Tužitelj smatra da je pobijanom odlukom povrijeđeno načelo proporcionalnosti, s obzirom na to da bi slanje jednostavnog zahtjeva za pružanje informacija na temelju članka 18. stavka 2. Uredbe br. 1/2003 u konkretnom slučaju bilo dovoljno. Kao temelj svojih argumenata tužitelj osobito upućuje na okolnost

da njemu, za razliku od drugih društava iz odluke na temelju članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003, Komisija nije prethodno uputila zahtjev za pružanje informacija na temelju stavka 2. istog članka. On također smatra da izmjene koje su uvedene člankom 18. Uredbe br. 1/2003, s obzirom na stanje koje je vrijedilo dok je bio na snazi članak 11. Uredbe Vijeća br. 17 od 6. veljače 1962., Prva uredba o provedbi članaka [81 EZ] i [82 EZ] (SL 1962, 13, str. 204.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 8., svezak 3., str. 3.), ne podrazumijevaju da Komisija može slobodno izabrati hoće li postupati na temelju zahtjeva za pružanje informacija ili na temelju odluke o zahtjevu za pružanje informacija i pritom izbjeći poštovanje načela proporcionalnosti.

- 46 Komisija predlaže da se ovaj tužbeni razlog odbije.
- 47 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da načelo proporcionalnosti, koje čini sastavni dio općih načela prava Unije, zahtijeva da akti institucija ne prelaze granice prikladnosti i neophodnosti za ostvarenje legitimnih ciljeva kojima teže predmetni propisi, s time da, u slučaju kada postoji mogućnost izbora između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je manje ograničavajuća i da prouzrokovani nepovoljni učinci ne smiju biti nerazmjerni u odnosu na ciljeve koji se žele postići (presuda Suda od 12. srpnja 2001., Jippes i dr., C-189/01, Zb., str. I-5689., t. 81.).
- 48 Na temelju članka 18. stavka 1. Uredbe br. 1/2003 Komisija je ovlaštena zahtijevati informacije „jednostavnim zahtjevom ili odlukom“, bez da ta odredba podređuje donošenje odluke prethodnom „jednostavnom zahtjevu“. Prema tome, članak 18. Uredbe br. 1/2003 razlikuje se od članka 11. Uredbe br. 17, koji je u svojem stavku 5. mogućnost traženja informacija na temelju odluke uvjetovao prethodnim neuspjehom zahtjeva za pružanje informacija.
- 49 Suprotno stajalištu Komisije koje proizlazi iz njezinih podnesaka, valja naglasiti da je izbor koji ona mora obaviti između jednostavnog zahtjeva za pružanje informacija na temelju članka 18. stavka 2. Uredbe br. 1/2003 i odluke o zahtjevu za pružanje informacija na temelju članka 18. stavka 3. iste uredbe podložan kontroli proporcionalnosti. To nužno proizlazi iz same definicije načela proporcionalnosti iz gornje točke 47., gdje je navedeno da, „u slučaju kada postoji mogućnost izbora između više prikladnih mjera, valja primijeniti onu koja je manje ograničavajuća“. Također, razvidno je da je izbor koji ima Komisija na temelju članka 18. stavka 1. Uredbe br. 1/2003 na određen način analogan izboru između provjeravanja na temelju jednostavnog naloga i provjeravanja naloženog odlukom primjenom članka 14. Uredbe br. 17 i članka 20. Uredbe br. 1/2003. Izvršenje tog izbora podložno je kontroli suca Unije na temelju načela proporcionalnosti (presude Suda od 26. lipnja 1980., National Panasonic/Komisija 136/79, Zb., str. 2033., t. 29. i od 22. listopada 2002., Roquette Frères, C-94/00, Zb., str. I-9011., t. 77.; presuda Općeg suda od 8. ožujka 2007., France Télécom/Komisija, T-340/04, Zb., str. II-573., t. 147.).
- 50 S obzirom na prevladavajući pristup u sudskoj praksi u odnosu na kontrolu proporcionalnosti provjere koja se provodi na temelju odluke, proizlazi da takva kontrola, s obzirom na izbor između jednostavnog zahtjeva za pružanje informacija i odluke, mora ovisiti o zahtjevima prikladne istrage uzimajući u obzir posebnosti konkretnog slučaja (presude National Panasonic/Komisija, t. 49. *supra*, t. 29.; Roquette Frères, t. 49. *supra*, t. 77. i France Télécom/Komisija, t. 49. *supra*, t. 147.).
- 51 S obzirom na navedeno, valja uzeti u obzir okolnost da je pobijana odluka donesena u okviru istrage koja se odnosi na protutržišna djelovanja i koja uz tužitelja obuhvaća sedam drugih poduzetnika koji djeluju u sektoru cementa.
- 52 Odluka se razlikuje od jednostavnog zahtjeva za pružanje informacija time što Komisija u slučaju dostave nepotpunih ili zakašnjelih informacija može propisati novčanu kaznu ili periodične penale, sve primjenom članka 23. stavka 1. točke b) i članka 24. stavka 1. točke d) Uredbe br. 1/2003.

- 53 Slijedom navedenog, s obzirom na količinu informacija koje se moraju prikupiti i provjeriti, nije neprikladno ili nerazmjerno to što je Komisija u odnosu na tužitelja izravno primijenila pravni instrument koji joj pruža najveće jamstvo da će tužitelj u roku dostaviti potpuni odgovor.
- 54 Osim toga, s obzirom na to da proporcionalnost odabira odluke o zahtjevu za pružanje informacije mora biti ispitana u odnosu na zahtjeve prikladne istrage, valja odbiti tužiteljeve tvrdnje da u odnosu na njega nije jednako postupano time što je drugim društvima obuhvaćenima istragom upućen jednostavan zahtjev za pružanje informacija prije donošenja odluke na temelju članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003. Naime, zahtjevi prikladne istrage opravdavaju to što prema svim poduzetnicima ili udruženjima poduzetnika koji su mogli pružiti korisne informacije za provođenje navedene istrage nije primijenjen jednak pristup.
- 55 Iz svega navedenog proizlazi da Komisija nije povrijedila načelo proporcionalnosti time što je u odnosu na tužitelja donijela odluku o zahtjevu za pružanje informacija na temelju članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003 te stoga prvi tužbeni razlog valja odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se odnosi na povredu članka 18. Uredbe br. 1/2003

- 56 Ovaj se tužbeni razlog u bitnome sastoji od dva dijela. U gornjim točkama 18. do 44. već je odgovoreno na prvi dio, koji se odnosi na nedovoljnu preciznost cilja zahtjeva za pružanje informacija. U okviru drugog dijela tužbenog razloga tužitelj tvrdi da informacije koje su zatražene na temelju prvih deset skupina pitanja nemaju nikakve veze s činjenicama koje mu se stavljaju na teret, što predstavlja povredu članka 18. Uredbe br. 1/2003. Povreda prava tržišnog natjecanja ne može se utvrditi dostavom informacija koje su zatražene na temelju prvih deset pitanja u odnosu na prodaju cementa tijekom posljednjih deset godina i kojima bi Komisija dobila podroban prikaz industrije cementa.
- 57 Komisija je predložila da se taj tužbeni razlog odbije.
- 58 Kao što je već istaknuto u gornjoj točki 29., Komisija može zatražiti dostavu samo onih informacija koje joj omogućuju provjeru presumpcije povrede, koje opravdavaju vođenje istrage i koje su navedene u zahtjevu za pružanje informacija (presude od 12. prosinca 1991., SEP/Komisija, t. 29. *supra*, t. 25. i Société Générale/Komisija, t. 29. *supra*, t. 40.).
- 59 U odnosu na široke istražne ovlasti i ovlasti provođenja provjera Komisije, na Komisiji je da procijeni jesu li informacije čiju dostavu traži od poduzetnika na koje se to odnosi neophodne (vidjeti u tom smislu presude Suda od 18. svibnja 1982., AM & S Europe/Komisija, 155/79, Zb., str. 1575., t. 17., od 18. listopada 1989., Orkem/Komisija, 374/87, Zb., str. 3283., t. 15. i Roquette Frères, t. 49. *supra*, t. 78.).
- 60 U odnosu na kontrolu koju Opći sud izvršava nad tom procjenom Komisije, valja ponoviti da se prema sudskoj praksi pojam „neophodne informacije“ mora tumačiti u skladu s ciljevima zbog kojih su Komisiji povjerene istražne ovlasti. Uvjet veze između zahtjeva za pružanjem informacija i pretpostavljenih povreda zadovoljen je ako se u tom stadiju postupka može opravdano smatrati da postoji odnos između navedenog zahtjeva i pretpostavljene povrede, u smislu da Komisija može razumno pretpostaviti da će joj dokument pomoći da utvrdi postojanje navodne povrede (presude od 12. prosinca 1991., SEP/Komisija, t. 29. *supra*, t. 29. i Slovak Telekom/Komisija, t. 21. *supra*, t. 42.).
- 61 U konkretnom slučaju valja navesti da tužitelj ne daje detaljan prikaz o informacijama zatraženima na temelju prvih deset pitanja čiju neophodnost osporava, već općenito prigovara neophodnosti zahtjeva za pružanjem informacija koji se odnosi na prodaju cementa u razdoblju od deset godina. Tužitelj u bitnome osporava pribjegavanje odluci o zahtjevu za pružanje informacija na temelju članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003 navodeći da je Komisija umjesto toga i u takvim okolnostima trebala pristupiti istraživanju gospodarskog sektora na temelju članka 17. Uredbe br. 1/2003.

- 62 Činjenica koju ističe tužitelj, da zatražene informacije na temelju prvih deset skupina pitanja obuhvaćaju prodaju cementa u razdoblju od deset godina, ne dovodi sama po sebi do zaključka da navedena pitanja nadilaze ono što se može smatrati neophodnim u odnosu na cilj zahtjeva za pružanje informacija, kako je to navedeno u gornjim točkama 4. i 35.
- 63 Taj zaključak nije doveden u pitanje tužiteljevim navodima u replici koji se u bitnome sastoje u tome da količina zatraženih informacija stvara dojam da je pobijana odluka neslužbena.
- 64 Točno je da potreba za zaštitom od arbitrarnog ili neproporcionalnog uplitanja javne vlasti u područje privatnog djelovanja osobe, bilo da se radi o fizičkoj ili pravnoj osobi, predstavlja opće načelo prava Unije (presuda Slovak Telekom/Komisija, t. 21. *supra*, t. 81.).
- 65 Također valja naglasiti da radi poštovanja tog općeg načela cilj odluke o zahtjevu za pružanje informacija mora biti prikupljanje dokumentacije koja je potrebna za provjeru osnovanosti i dosega utvrđenog činjeničnog i pravnog stanja, u odnosu na koje Komisija već raspolaže informacijama.
- 66 Međutim, ne može se utvrditi eventualna arbitrarnost pobijane odluke na temelju dosega zahtjeva za pružanje informacija, s obzirom na to da Komisija može legitimno provoditi istragu u kojoj ima široke istražne ovlasti ako raspolaže dovoljno ozbiljnim indicijama o sudjelovanju poduzetnika u različitim pretpostavljenim povredama koje namjerava provjeriti.
- 67 Valja navesti da u konkretnom slučaju tužitelj ne osporava i nije zatražio od Općeg suda da provjeri je li Komisija raspolagala dovoljno ozbiljnim indicijama koje bi opravdavale donošenje pobijane odluke. Zbog pomanjkanja izričitog i obrazloženog tužiteljeva zahtjeva, Opći sud ne mora na vlastitu inicijativu i samo na temelju općenitih navoda koji se odnose na opsežnost zahtjeva za pružanje informacije provjeravati je li Komisija raspolagala dovoljno ozbiljnim indicijama koje bi opravdavale donošenje pobijane odluke.
- 68 Drugi tužbeni zahtjev, prema tome, valja odbiti.

Treći tužbeni zahtjev, koji se odnosi na neproporcionalnost roka od dva tjedna određenog za odgovor na jedanaestu skupinu pitanja

- 69 Tužitelj smatra da je pobijanom odlukom povrijeđeno načelo proporcionalnosti u odnosu na nedovoljan rok od dva tjedna koji je određen za davanje odgovora na jedanaestu skupinu pitanja.
- 70 Komisija zahtijeva odbijanje ovog tužbenog razloga. Ona smatra da tužitelj nema interesa osporavati predmetni rok jer je odgovor na jedanaestu skupinu pitanja dostavljen te je tužitelju zajamčeno da mu se neće propisati novčana kazna u slučaju postupne dostave zatraženih informacija. Komisija također smatra da je rok od dva tjedna bio opravdan i da tužitelju nije bilo nemoguće u danom roku odgovoriti na jedanaestu skupinu pitanja.
- 71 Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da zahtjevi za pružanje informacija koje Komisija šalje poduzetniku moraju poštovati načelo proporcionalnosti i da obveza nametnuta poduzetniku da dostavi informacije ne smije za njega predstavljati neproporcionalno opterećenje u odnosu na potrebe istrage (presude Općeg suda od 12. prosinca 1991., SEP/Komisija, t. 29. *supra*, t. 51.; od 30. rujna 2003., Atlantic Container Line i dr./Komisija, T-191/98, T-212/98 do T-214/98, Zb., str. II-3275., t. 418. i Slovak Telekom/Komisija, t. 21. *supra*, t. 81.).
- 72 Radi utvrđenja eventualne neproporcionalnosti opterećenja da odgovori na jedanaestu skupinu pitanja u roku od dva tjedna, valja voditi računa o okolnosti da je u odnosu na tužitelja, kao adresata odluke o zahtjevu za pružanje informacija na temelju članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003, postojala opasnost propisivanja ne samo novčane kazne ili periodičnog penala u slučaju dostave nepotpunih

informacija ili u slučaju zakašnjele dostave ili u slučaju nedostavljanja informacija, sve primjenom članka 23. stavka 1. točke b) i članka 24. stavka 1. točke d) Uredbe br. 1/2003, već i propisivanja novčane kazne u slučaju dostave informacija za koje Komisija smatra da su netočne ili zavaravajuće, primjenom članka 23. stavka 1. točke b) navedene uredbe.

- 73 Dakle, ispitivanje prikladnosti roka određenog na temelju odluke o zahtjevu za pružanje informacija od posebne je važnosti. Navedeni rok mora biti takav da omogući adresatu ne samo da fizički dostavi odgovor već i da dostavi potpune, točne i nezavaravajuće informacije.
- 74 U odnosu na prethodno pitanje koje je postavila Komisija, a koje se odnosi na tužiteljev interes da istakne predmetni tužbeni razlog, valja ga shvatiti kao osporavanje tužiteljeva interesa da pobija pobijanu odluku u dijelu kojim mu je određen rok od dva tjedna za davanje odgovora na jedanaestu skupinu pitanja. Komisija se poziva na okolnost da su zatražene informacije djelomično dostavljene izvan roka i da u odnosu na tužitelja nije propisana novčana kazna te da mu je telefonskim razgovorom dodijeljena mogućnost da dostavi svoje odgovore postupno tijekom određenog vremena.
- 75 U tom pogledu valja naglasiti da interes za poduzimanje radnji protiv pobijane odluke kojom se nalaže dostava informacija postoji i u slučaju kada je njezin adresat odluku već izvršio. U stvari, poništenje takve odluke može imati pravne posljedice, obvezujući Komisiju da poduzme mjere za izvršenje presude Općeg suda i sprečavajući je da ponovi takvu praksu (vidjeti u tom smislu i analogno presudu Općeg suda od 9. studenoga 1994., *Scottish Football/Komisija*, T-46/92, Zb., str. II-1039., t. 14. i navedenu sudsku praksu).
- 76 Stoga valja zaključiti da tužitelj ima interes poduzimati radnje protiv pobijane odluke i da ima pravo isticati tužbene razloge za koje smatra da mogu utjecati na Opći sud u smislu da prihvati njegove zahtjeve.
- 77 U svakom slučaju valja navesti da Komisija nije dostavila nijedan dokaz iz kojeg bi proizlazilo da je tužitelju bilo zajamčeno da postupna dostava tijekom određenog vremena (dakle, djelomično i nakon proteka roka) neće rezultirati novčanom kaznom ili periodičnim penalom. Iako među strankama nije sporno da se između tužiteljeva savjetnika i dužnosnika Komisije odvio telefonski razgovor na tu temu, sporan je točan smisao tog razgovora.
- 78 Iz spisa je razvidio samo to da je Komisija putem elektroničke pošte od 12. travnja 2011. odbila produljiti rok za dostavu odgovora u odnosu na jedanaestu skupinu pitanja, u odgovoru na zahtjev koji je u tom smislu podnio tužitelj pismom od 11. travnja 2011. i elektroničkom poštom od 12. travnja 2011. S obzirom na to da je tužitelj dostavio dio svog odgovora na jedanaestu skupinu pitanja izvan određenog roka, mogao je očekivati, barem teoretski, da mu Komisija zbog toga propiše novčanu kaznu primjenom članka 23. stavka 1. točke b) Uredbe br. 1/2003, unatoč jamstvima koja Komisija želi prikazati u svojim podnescima.
- 79 Osim toga, zbog razloga izloženih u gornjim točkama 72. i 73. valja smatrati da eventualna neproporcionalnost opterećenja davanja odgovora na jedanaestu skupinu pitanja u roku od dva tjedna može utjecati na potpunost, točnost i dovoljnu jasnoću danih odgovora, što bi moglo, ako bi to bio slučaj, dovesti do propisivanja novčane kazne primjenom članka 23. stavka 1. točke b) Uredbe br. 1/2003.
- 80 Pitanjem 11. točkom a) od tužitelja je zaraženo da dostavi sve podatke koji se odnose na ulogu, funkciju i odgovornosti P. L. i H. M. počevši od 2001., podatke o osobi kojoj su oni neposredno polagali račune i, kao posljednje, podatke o osobi ili osobama kojima daju ili su davali upute. Na temelju pitanja 11. točke b) od tužitelja je zatraženo da dostavi popis svih sastanaka i drugih kontakata, pisanih ili usmenih, koji se odnose na cement i srodne proizvode između P. L. (za razdoblje 2003.-2009.) i H. M. (za razdoblje 2006.-2008.) s proizvođačima cementa i srodnih proizvoda ili njihovim predstavnicima u Njemačkoj. Po toj osnovi, od tužitelja je zatraženo da precizira datume

sastanaka i imena uzvanika i sudionika, da navede ime osobe i poduzetnika koji su organizirali sastanak ili sastanke ili su zatražili njihovo održavanje kao i da dostavi imena, uloge, funkcije i odgovornosti drugih zaposlenika tužitelja koji su sudjelovali na tim sastancima tijekom 2001. do 2010. Na kraju, pitanjem 11. točkom c) od tužitelja je zatraženo da dostavi sve dokumente koji se odnose na kontakte ili navedene sastanke, uključujući elektroničku poštu, dnevne redove, zapisnike sa sastanaka, putne isprave, pisane bilješke, izvješća ili poslovne dogovore.

- 81 Valja navesti da iz pobijane odluke ne proizlazi da je za istragu postojala posebna potreba koja bi opravdavala osobito kratak rok za dostavu informacija zatraženih na temelju jedanaeste skupine pitanja.
- 82 Kao što je to istaknuto u gornjoj točki 42., iz uvodne izjave 8. osporavane odluke može se samo zaključiti da se opravdanje tog roka može temeljiti na ocjeni Komisije prema kojoj ta skupina pitanja podrazumijeva dostavu manje količine informacija.
- 83 Naravno, Komisija s pravom podsjeća da je, sukladno općoj obvezi dužne pažnje koju moraju primijeniti svi poduzetnici ili udruženja poduzetnika, tužitelj u svojim knjigama ili arhivima dužan čuvati elemente koji omogućuju prikazivanje njegovog poslovanja, sve kako bi u slučaju pokretanja sudskog ili upravnog postupka mogao raspolagati potrebnim dokazima (presuda Općeg suda od 16. lipnja 2011., Heineken Nederland i Heineken/Komisija, T-240/07, Zb., str. II-3355., t. 301.).
- 84 Međutim, s obzirom na to da odgovor na jedanaestu skupinu pitanja podrazumijeva identifikaciju svih kontakata, uključujući i one najmanje formalne, dvojice tužiteljevih zaposlenika s proizvođačima cementa i srodnih proizvoda ili njihovim predstavnicima u Njemačkoj tijekom razdoblja od tri i sedam godina, Opći sud nalazi da, unatoč toj obvezi čuvanja podataka, skupljanje, organizacija i provjera zatraženih informacija nije bila jednostavna.
- 85 Osim toga, zbog razloga izloženih u gornjoj točki 73., valja uzeti u obzir okolnost da određeni rok mora omogućiti tužitelju da se uvjeri da su dostavljene informacije potpune, točne i nezavaravajuće.
- 86 Valja navesti da je, s obzirom na narav zatraženih informacija, rok za davanje odgovora od dva tjedna nedovoljan za njihovo prikupljanje i za provjeru da je odgovor potpun, točan i nezavaravajući.
- 87 Iz navedenog proizlazi da obveza davanja odgovora na ta pitanja u takvom roku predstavlja opterećenje koje je neproporcionalno u smislu sudske prakse navedene u gornjoj točki 71.
- 88 Takav zaključak nije doveden u pitanje činjenicom na koju je podsjetila Komisija da je dopisom od 19. studenoga 2010. obavijestila tužitelja o svojoj namjeri da mu pošalje odluku o zahtjevu za pružanje informacija na temelju članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003 i da mu je dostavila nacrt upitnika u kojemu je petnaesta skupina pitanja bila sadržajno jednaka jedanaestoj skupini pitanja koja su sadržana u konačnom upitniku.
- 89 U tom pogledu dovoljno je istaknuti da je u stavku 4. tog dopisa Komisija na nedvosmislen način navela da „odluka donesena primjenom članka 18. stavka 3. Uredbe br. 1/2003 daje Schwenku rok od dva mjeseca za davanje točnog, potpunog i nezavaravajućeg odgovora na upitnik u prilogu odluci“.
- 90 Zbog okolnosti da je tužitelj mogao legitimno očekivati da će raspolagati rokom od dva mjeseca za davanje odgovora na jedanaestu skupinu pitanja, upozorenje sadržano u dopisu od 19. studenoga 2010. u svakom slučaju ne može se uzeti u obzir prilikom ocjene proporcionalnosti obveze davanja odgovora na navedenu skupinu pitanja u roku od dva tjedna.
- 91 U odnosu na pozivanje Komisije na točku 38. njezine Obavijesti o dobroj praksi u postupku primjene članka 101. UFEU-a i 102. UFEU-a (SL 2011, C 308, str. 6) (nesl. pri.) valja naglasiti da ono nije od značaja.

- 92 U svakom slučaju, valja naglasiti da iz točke 38. navedene obavijesti proizlazi da propisani rok u načelu traje najmanje dva tjedna, međutim može biti i kraći za zahtjeve ograničenog dosega. To potvrđuje tezu prema kojoj, u odnosu na Komisiju, rok od dva tjedna načelno predstavlja minimalan uvjet. U konkretnom slučaju, s obzirom na važnost posla koji može predstavljati prikupljanje, sistematizacija i provjera zatraženih informacija, primjena roka od dva tjedna u najmanju je ruku neproporcionalna.
- 93 Slijedom navedenog, ovaj tužbeni razlog valja prihvatiti.
- 94 U članku 1. pobijane odluke navodi se da su prilozi sastavni dio pobijane odluke. Čitanjem Priloga I., koji sadrži upitnik, proizlazi da jedanaesta skupina pitanja nije nerazdvojjiv dio od ostatka upitnika.
- 95 Stoga valja poništiti pobijanu odluku samo u dijelu u kojem se od tužitelja traži da odgovori na jedanaestu skupinu pitanja iz upitnika koji je sadržan u Prilogu I. odluci, s time da nije potrebno ispitati peti tužbeni razlog koji se odnosi isključivo na jedanaestu skupinu pitanja.

Troškovi

- 96 Sukladno odredbama članka 87. stavka 2. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen. Sukladno stavku 3. prvom podstavku iste odredbe, Opći sud može podijeliti troškove ako stranke djelomično uspiju u svojim zahtjevima.
- 97 Budući da je u konkretnom slučaju tužba djelomično prihvaćena, Opći sud s obzirom na okolnosti slučaja smatra pravičnim naložiti Komisiji da snosi jednu trećinu svojih troškova i jednu trećinu tužiteljevih troškova, a tužitelju da snosi dvije trećine svojih troškova i dvije trećine troškova Komisije.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (sedmo vijeće)

proglašava i presuđuje:

- 1. Poništava se Odluka Komisije C (2011) 2367 final od 30. ožujka 2011. o postupku primjene članka 18. stavka 3. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1/2003 (predmet 39520 – Cement i srodni proizvodi) u dijelu koji se odnosi na jedanaestu skupinu pitanja iz upitnika sadržanog u Prilogu I. Odluci.**
- 2. Schwenk Zement KG snosit će dvije trećine svojih troškova i dvije trećine troškova Komisije. Komisija će snositi jednu trećinu svojih troškova i jednu trećinu troškova Schwenk Zementa.**
- 3. U preostalom dijelu tužba se odbija.**

Dittrich

Wiszniewska-Białecka

Prek

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourg, 14. ožujka 2014.

Potpisi