



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Derde kamer)

10 maart 2016\*

„Hogere voorziening — Mededinging — Markt voor ‚cement en aanverwante producten’ —  
Administratieve procedure — Verordening (EG) nr. 1/2003 — Artikel 18, leden 1 en 3 —  
Besluit houdende een verzoek om inlichtingen — Motivering — Nauwkeurigheid van het verzoek”

In zaak C-247/14 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de  
Europese Unie, ingesteld op 20 mei 2014,

**HeidelbergCement AG**, gevestigd te Heidelberg (Duitsland), vertegenwoordigd door U. Denzel, C. von  
Köckritz en P. Pichler, Rechtsanwälte,

rekwirante,

andere partij in de procedure:

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door M. Kellerbauer, L. Malferrari en R. Sauer als  
gemachtigden,

verweerster in eerste aanleg,

wijst HET HOF (Derde kamer),

samengesteld als volgt: M. Ilešič (rapporteur), president van de Tweede kamer, waarnemend voor de  
president van de Derde kamer, C. Toader en E. Jarašiūnas, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: M. Aleksejev, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 juni 2015,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 15 oktober 2015,

het navolgende

\* Procestaal: Duits.

## Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening verzoekt HeidelbergCement AG (hierna: „HeidelbergCement”) om vernietiging van het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 14 maart 2014, HeidelbergCement/Commissie (T-302/11, EU:T:2014:128; hierna: „bestreden arrest”), waarbij werd verworpen haar beroep tot nietigverklaring van besluit C(2011) 2361 definitief van de Commissie van 30 maart 2011 inzake een procedure op grond van artikel 18, lid 3, van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad (zaak COMP/39520 – Cement en aanverwante producten) (hierna: „litigieus besluit”).

### Toepasselijke bepalingen

- 2 Overweging 23 van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen [101 VWEU] en [102 VWEU] (PB 2003, L 1, blz. 1), luidt als volgt:

„De Commissie moet in de gehele [Unie] de bevoegdheid hebben om de inlichtingen te verlangen die noodzakelijk zijn om door artikel [101 VWEU] verboden overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen [...] op het spoor te komen. [...]”

- 3 Artikel 18 van verordening nr. 1/2003, „Verzoeken om inlichtingen”, bepaalt in de leden 1 en 3:

„1. Ter vervulling van de haar bij deze verordening opgedragen taken kan de Commissie met een eenvoudig verzoek of bij beschikking de ondernemingen en ondernemersverenigingen vragen alle nodige inlichtingen te verstrekken.

[...]

3. Wanneer de Commissie bij beschikking van ondernemingen en ondernemersverenigingen verlangt dat zij inlichtingen verstrekken, vermeldt zij de rechtsgrond voor en het doel van het verzoek, specificeert welke inlichtingen vereist zijn en stelt de termijn vast voor het verstrekken van deze inlichtingen. De beschikking vermeldt ook de sancties bedoeld in artikel 23 en vermeldt de sancties bedoeld in artikel 24 of legt deze laatste sancties op. De beschikking vermeldt tevens het recht om bij het Hof van Justitie beroep tegen de beschikking in te stellen.

[...]”

### Voorgeschiedenis van het geding en het litigieuze besluit

- 4 Het Gerecht beschrijft de voorgeschiedenis van het geding als volgt:

„1 In november 2008 en september 2009 heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen krachtens artikel 20 van verordening [nr. 1/2003] een aantal inspecties verricht in de kantoren van ondernemingen die actief zijn in de cementsector, onder meer in die van [rekwirante], HeidelbergCement AG. Na deze inspecties heeft zij op grond van artikel 18, lid 2, van verordening nr. 1/2003 verzoeken om inlichtingen gezonden. Aldus werden op 30 september 2009, 9 februari en 27 april 2010 verzoeken om inlichtingen aan [rekwirante] toegezonden.

2 Bij brief van 8 november 2010 heeft de Commissie [rekwirante] meegedeeld dat zij van plan was om haar krachtens artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003 bij besluit om inlichtingen te verzoeken, en heeft zij haar het ontwerp toegezonden van de vragenlijst die zij bij dat besluit wilde voegen.

- 3 Bij brief van 16 november 2010 heeft [rekwirante] haar opmerkingen over deze ontwerpvragenlijst ingediend.
- 4 Op 6 december 2010 heeft de Commissie [rekwirante] meegedeeld dat zij had besloten om op grond van artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003 een procedure in te leiden tegen haar en zeven andere ondernemingen die actief zijn in de cementsector, wegens vermoede inbreuken op artikel 101 VWEU, namelijk ,beperkingen van de handelsstromen in de Europese Economische Ruimte (EER), daaronder begrepen beperkingen van de invoer in de EER vanuit landen buiten de EER, verdeling van de markten, onderlinge prijsafstemming en aanverwante mededingingsversturende praktijken op de cementmarkt en de markten voor aanverwante producten' (hierna: ,besluit tot inleiding van de procedure').
- 5 Op 30 maart 2011 heeft de Commissie het [litigieuze] besluit vastgesteld.
- 6 In het [litigieuze] besluit heeft de Commissie verklaard dat zij volgens artikel 18 van verordening nr. 1/2003 ter vervulling van de haar bij deze verordening opgedragen taken met een eenvoudig verzoek of bij besluit ondernemingen en ondernemersverenigingen kan verzoeken alle nodige inlichtingen te verstrekken (overweging 3 van het [litigieuze] besluit). Na eraan te hebben herinnerd dat zij [rekwirante] had ingelicht over haar voornemen om overeenkomstig artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003 een besluit vast te stellen en dat deze haar opmerkingen over een ontwerpvragenlijst had ingediend (overwegingen 4 en 5 van het [litigieuze] besluit), heeft de Commissie [rekwirante] en haar dochterondernemingen in de Europese Unie waarover zij rechtstreeks of indirect zeggenschap uitoefent, bij besluit verzocht om te antwoorden op de vragenlijst in bijlage I, die 94 bladzijden telde en elf reeksen vragen bevatte (overweging 6 van het [litigieuze] besluit).
- 7 De Commissie heeft tevens herinnerd aan de beschrijving van de vermoede inbreuken, die in punt 4 supra is opgenomen (overweging 2 van het [litigieuze] besluit).
- 8 Op basis van de aard en de omvang van de gevraagde inlichtingen alsmede de ernst van de vermoede inbreuken op de mededingingsregels was de Commissie van mening dat aan [rekwirante] een antwoordtermijn van twaalf weken diende te worden gegund voor de eerste tien reeksen vragen, en een termijn van twee weken voor de elfde reeks vragen, die betrekking had op ,Contacten en vergaderingen' (overweging 8 van het [litigieuze] besluit).
- 9 Het dispositief van het [litigieuze] besluit luidt als volgt:

#### *Artikel 1*

[Rekwirante] moet (samen met haar in de [Europese Unie] gevestigde dochterondernemingen waarover zij rechtstreeks of indirect zeggenschap uitoefent) de in bijlage I bij dit besluit genoemde inlichtingen verstrekken in de in de bijlagen II en III bij dit besluit voorgeschreven vorm, binnen een termijn van twaalf weken voor de vragen 1 tot en met 10 en binnen een termijn van twee weken voor vraag 11, te rekenen vanaf de datum van kennisgeving van dit besluit. Alle bijlagen maken deel uit van dit besluit.

#### *Artikel 2*

Dit besluit is gericht tot [rekwirante] en haar in de [Europese Unie] gevestigde dochterondernemingen waarover zij rechtstreeks of indirect zeggenschap uitoefent.'

- 10 Op 18 april 2011 heeft [rekwirante] geantwoord op de elfde reeks vragen. Op 6 mei 2011 heeft zij haar antwoord vervolledigd.

11 Bij brief van 26 mei 2011 heeft [rekwirante] verzocht om een verlenging van de antwoordtermijn met 18 weken voor de eerste tien reeksen vragen. Bij brief van 31 mei 2011 werd [rekwirante] meegedeeld dat dit verzoek niet kon worden ingewilligd. Evenwel heeft de Commissie in die brief erop gewezen dat een beperkte verlenging eventueel mogelijk was op basis van een met redenen omkleed verzoek voor de betrokken vragen.”

### **Procedure bij het Gerecht en bestreden arrest**

- 5 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 10 juni 2011, heeft HeidelbergCement beroep tot nietigverklaring van het litigieuze besluit ingesteld.
- 6 Ter onderbouwing van haar beroep heeft zij vijf middelen aangevoerd, te weten, ten eerste, schending van artikel 18 van verordening nr. 1/2003, ten tweede, schending van het evenredigheidsbeginsel, ten derde, ontoereikende motivering van het litigieuze besluit, ten vierde, schending van het „nauwkeurigheidsbeginsel” en, ten vijfde, schending van haar rechten van verdediging.
- 7 Het Gerecht heeft al die middelen ongegrond verklaard en dientengevolge het beroep verworpen.

### **Conclusies van partijen**

- 8 HeidelbergCement verzoekt het Hof:
  - het bestreden arrest te vernietigen;
  - het litigieuze besluit nietig te verklaren, voor zover het betrekking heeft op rekwirante;
  - subsidiair, de zaak terug te verwijzen naar het Gerecht voor afdoening overeenkomstig de rechtsopvatting van het Hof, en
  - de Commissie te verwijzen in rekwirantes kosten voor het Gerecht en het Hof.
- 9 De Commissie verzoekt het Hof:
  - de hogere voorziening af te wijzen;
  - subsidiair, in het geval van vernietiging van het bestreden arrest, het beroep te verwerpen, en
  - rekwirante te verwijzen in de kosten.

### **Hogere voorziening**

- 10 Tot staving van haar hogere voorziening voert rekwirante zeven middelen aan. Het eerste middel betreft ontoereikende toetsing en onjuiste toepassing van de in artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003 gestelde vereisten inzake de vermelding van het doel van het verzoek om inlichtingen. Volgens het tweede middel heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij zijn beoordeling van de verplichting tot motivering van de keuze van de instructiemaatregel en de vaststelling van de antwoordtermijn. Volgens het derde middel is de „noodzakelijkheid” van de gevraagde inlichtingen in de zin van artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003 onjuist onderzocht, uitgelegd en toegepast. Het vierde middel betreft schending van artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003 gelet op het ontbreken van een verplichting tot voorbereiding, vormgeving en verwerking van de gevraagde inlichtingen. Het vijfde middel is ontleend aan de tegenstrijdige motivering van het Gerecht bij zijn beoordeling van de grief inzake de korte termijn om te antwoorden op het verzoek om

inlichtingen. In het kader van haar zesde middel stelt rekwirante dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door het vereiste van de nauwkeurigheid van rechtshandelingen te schenden, en dat het Gerecht het bestreden arrest niet heeft gemotiveerd wat de grief inzake het ontbreken van nauwkeurigheid betreft. Ten slotte betreft het zevende middel schending van de rechten van de verdediging door de verplichting om inlichtingen te beoordelen.

- 11 In de eerste plaats dient het eerste middel te worden onderzocht.

#### *Argumenten van partijen*

- 12 Met haar eerste middel, dat is gericht tegen de punten 23 tot en met 43 en 47 van het bestreden arrest, betoogt rekwirante dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de toetsing van de naleving van de uit artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003 voortvloeiende vereisten inzake de vermelding van het doel van het verzoek om inlichtingen. Het bestreden arrest is tevens ontoereikend gemotiveerd, daar de inhoud van het besluit tot inleiding van de procedure en van het litigieuze besluit waarnaar wordt verwezen, onvoldoende wordt gespecificeerd, en omdat daarin niet wordt vermeld of het mogelijk is om in die besluiten een of meerdere specifieke inbreuken te identificeren.
- 13 De Commissie repliceert dat de motivering van de handelingen van de instellingen van de Unie moet zijn aangepast aan de aard van de betrokken handeling en aan de context waarin deze is vastgesteld, en dat de motiveringsplicht moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval. Een verzoek om inlichtingen is een onderzoeksmaatregel die over het algemeen wordt gehanteerd in het kader van de vooronderzoeksfase, in een stadium waarin de Commissie nog niet beschikt over precieze informatie over de vermoede inbreuk. Hiermee dient rekening te worden gehouden bij de beoordeling van de eisen die in rechte worden gesteld aan de door artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003 verlangde motivering. De verplichting om het doel van de inlichtingen voldoende nauwkeurig te vermelden, betekent dus geenszins dat de vermoede inbreuk wat de aard, de geografische reikwijdte, de duur en het type van betrokken producten betreft, in detail dient te zijn beschreven. Pas in het stadium van de mededeling van punten van bezwaar wordt een bepaalde, in de tijd afgebakende inbreuk vastgesteld.
- 14 De Commissie is van mening dat zowel het litigieuze besluit als het besluit tot inleiding van de procedure concrete aanwijzingen bevat met betrekking tot de aard van de vermoede inbreuk, de geografische reikwijdte ervan en de betrokken producten. Gelet op de adressaten ervan, bevat het besluit tot inleiding van de procedure concrete aanwijzingen over de ondernemingen waarvan wordt vermoed dat zij hebben deelgenomen aan deze inbreuk. Bijgevolg heeft het Gerecht, zonder zijn motiveringsplicht te schenden, in punt 42 van het bestreden arrest op goede gronden geoordeeld dat het litigieuze besluit, in samenhang met dit besluit tot inleiding van de procedure, voldoende aanwijzingen bevatte met betrekking tot het doel van het verzoek om inlichtingen. Bovendien heeft de Commissie in het litigieuze besluit de geografische reikwijdte van het onderzoek beperkt tot het grondgebied van de EER, waarbij zij in de vragenlijst meer in het bijzonder bepaalde landen heeft geïdentificeerd.

#### *Beoordeling door het Hof*

- 15 HeidelbergCement stelt in wezen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat het middel inzake ontoereikende motivering van het litigieuze besluit ongegrond was en moest worden afgewezen. Het betreft een rechtsvraag, die in het kader van een hogere voorziening vatbaar is voor toetsing door het Hof (zie arrest Commissie/Salzgitter, C-408/04 P, EU:C:2008:236, punt 55 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 16 Volgens vaste rechtspraak moet de door artikel 296 VWEU vereiste motivering van handelingen van de instellingen van de Unie zijn aangepast aan de aard van de betrokken handeling en de redenering van de instelling die de handeling heeft verricht, duidelijk en ondubbelzinnig tot uitdrukking doen komen, zodat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen. De motiveringsplicht moet worden beoordeeld aan de hand van alle omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een verklaring kunnen hebben. Het is niet vereist dat alle gegevens feitelijk en rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de tekst ervan, doch ook op de context waarin deze is genomen, en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen (arresten Commissie/Sytraval en Brink's France, C-367/95 P, EU:C:1998:154, punt 63, alsmede Nexans en Nexans France/Commissie, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, punten 31 en 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 17 Wat meer in het bijzonder de motivering van een besluit houdende een verzoek om inlichtingen betreft, dient eraan te worden herinnerd dat artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003 de wezenlijke elementen ervan bepaalt.
- 18 Volgens deze bepaling „vermeldt [de Commissie] de rechtsgrond voor en het doel van het verzoek, specificeert welke inlichtingen vereist zijn en stelt de termijn vast voor het verstrekken van deze inlichtingen”. Verder, aldus deze bepaling, vermeldt de Commissie „ook de sancties bedoeld in artikel 23 en [...] de sancties bedoeld in artikel 24 of legt [zij] deze laatste sancties op” en vermeldt de Commissie „tevens het recht om bij het Hof van Justitie beroep tegen de beschikking in te stellen”.
- 19 Deze specifieke motiveringsplicht vormt een fundamenteel vereiste, niet alleen om het voor de betrokken ondernemingen duidelijk te maken dat het verzoek om inlichtingen gerechtvaardigd is, maar ook om hun inzicht te geven in de omvang van hun verplichting tot medewerking en tegelijk hun recht van verweer veilig te stellen (zie naar analogie met betrekking tot inspectiebesluiten, arresten Dow Chemical Ibérica e.a./Commissie, 97/87–99/87, EU:C:1989:380, punt 26; Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, punt 47; Nexans en Nexans France/Commissie, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, punt 34, en Deutsche Bahn e.a./Commissie, C-583/13 P, EU:C:2015:404, punt 56).
- 20 De verplichting om het „doel van het verzoek” te vermelden betekent dat de Commissie het voorwerp van haar onderzoek moet aangeven in haar verzoek, en dus de vermoede inbreuk op de mededingingsregels moet identificeren (zie in die zin arrest SEP/Commissie, C-36/92 P, EU:C:1994:205, punt 21).
- 21 In dit verband is de Commissie niet verplicht om de adressaat van een besluit houdende een verzoek om inlichtingen in kennis te stellen van alle inlichtingen waarop zij het vermoeden van het bestaan van inbreuken baseert, noch om een nauwgezette juridische kwalificatie van die inbreuken te geven, maar wel om de vermoedens die zij voornemens is te verifiëren, duidelijk te omschrijven (zie naar analogie arrest Nexans en Nexans France/Commissie, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 22 Een dergelijke verplichting is met name te begrijpen door de omstandigheid dat, zoals blijkt uit artikel 18, lid 1, van verordening nr. 1/2003 en overweging 23 van deze verordening, de Commissie ter vervulling van de haar bij deze verordening opgedragen taken met een eenvoudig verzoek of bij besluit de ondernemingen en ondernemersverenigingen kan vragen „alle nodige inlichtingen” te verstrekken.



- 23 Zoals het Gerecht in punt 34 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt, „kan de Commissie dus alleen die inlichtingen opvragen die voor haar van nut kunnen zijn bij de verificatie van de vermoedens die het onderzoek rechtvaardigen en die in het verzoek om inlichtingen zijn genoemd”.
- 24 Aangezien de noodzakelijkheid van de gevraagde inlichtingen moet worden getoetst aan het in het verzoek om inlichtingen vermelde doel, moet dit doel met een redelijke mate van nauwkeurigheid worden aangegeven, omdat anders onmogelijk kan worden bepaald of de gevraagde informatie noodzakelijk is, en omdat anders het Hof zijn rechterlijk toezicht niet kan uitoefenen (zie in die zin arrest SEP/Commissie, C-36/92 P, EU:C:1994:205, punt 21).
- 25 Derhalve heeft het Gerecht in punt 39 van het bestreden arrest tevens terecht geoordeeld dat de vraag of het litigieuze besluit toereikend is gemotiveerd, afhangt „van de vraag of de vermoede inbreuken waarnaar de Commissie een onderzoek wenst in te stellen, voldoende duidelijk worden toegelicht”.
- 26 Met betrekking tot de vraag of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 43 van het bestreden arrest te oordelen dat het litigieuze besluit toereikend was gemotiveerd, dient allereerst te worden opgemerkt dat het Gerecht in punt 42 van dat arrest met klem erop heeft gewezen dat de motivering van het litigieuze besluit „zeer algemeen geformuleerd [was] en het beter [zou zijn] geweest om een en ander nader toe te lichten, zodat het besluit op dit punt dan ook vatbaar [was] voor kritiek”, maar dat „niettemin [kon] worden geoordeeld dat de verwijzing naar invoerbepalingen in de Europese Economische Ruimte (EER), naar de verdeling van de markten en de onderlinge prijsafstemming op de cementmarkt en de markten voor aanverwante producten, gelezen in samenhang met het besluit tot inleiding van de procedure, [voldeed] aan de minimale vereisten inzake duidelijkheid, zodat [kon] worden vastgesteld dat aan de voorwaarden van artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003 [was] voldaan”.
- 27 In dit verband dient te worden opgemerkt dat volgens overweging 6 van het litigieuze besluit de Commissie rekwirante verzoekt om te antwoorden op de vragenlijst in bijlage 1 bij dat besluit. Zoals advocaat-generaal in punt 46 van zijn conclusie in wezen heeft gesteld, zijn de in die bijlage gestelde vragen buitengewoon talrijk en betreffen zij zeer uiteenlopende soorten gegevens. In het bijzonder vereist de vragenlijst in die bijlage de mededeling van zeer uitgebreide en gedetailleerde informatie over een aanzienlijk aantal – zowel nationale als internationale – transacties, met betrekking tot twaalf lidstaten en over een periode van tien jaar. Evenwel blijken uit het litigieuze besluit niet duidelijk en ondubbelzinnig de vermoede inbreuken die de vaststelling van dat besluit rechtvaardigen, en kan op basis van dat besluit niet worden vastgesteld of de gevraagde inlichtingen noodzakelijk zijn voor het onderzoek.
- 28 De eerste twee overwegingen van het litigieuze besluit bevatten immers slechts een uiterst beknopte, vage en generieke motivering, in het bijzonder gelet op de aanzienlijke omvang van de vragenlijst in bijlage 1 bij dit besluit, die – zoals in overweging 6 van dit besluit in herinnering wordt gebracht – reeds rekening houdt met de stukken die de betrokken ondernemingen tijdens het onderzoek hebben overgelegd.
- 29 Deze twee overwegingen zijn als volgt geformuleerd:
- „(1) De Commissie voert op dit moment een onderzoek naar vermeend mededingingsversturend gedrag in de sector van het cement, producten op basis van cement en andere materialen die worden gebruikt bij de productie van cement en van producten op basis van cement [...] in de Europese Unie/de Europese Economische Ruimte (EU/EER).
- (2) [...] De vermoede inbreuken betreffen beperkingen van de handelsstromen in de Europese Economische Ruimte (EER), met name beperkingen van de invoer in de EER vanuit landen buiten de EER, verdeling van de markten, onderlinge prijsafstemming en andere aanverwante

mededingingsversturende praktijken op de cementmarkt en de markten voor aanverwante producten. Indien het bestaan ervan wordt bevestigd, kunnen deze handelingen een inbreuk vormen op artikel 101 VWEU en/of op artikel 53 van de EER-Overeenkomst.”

- 30 In overweging 6 van het litigieuze besluit wordt daaraan toegevoegd dat „in bijlage I wordt verzocht om bijkomende inlichtingen die tevens nodig zijn om de verenigbaarheid van de onderzochte praktijken met de mededingingsregels van de [Europese Unie] te kunnen beoordelen met volledige kennis van de feiten en van de exacte economische context ervan”.
- 31 Op basis van een dergelijke motivering kan niet voldoende nauwkeurig worden vastgesteld welke producten het voorwerp van het onderzoek uitmaken en evenmin welke vermoede inbreuken de vaststelling van dit besluit rechtvaardigen. Hieruit volgt dat een dergelijke motivering de betrokken onderneming niet in staat stelt om na te gaan of de gevraagde inlichtingen noodzakelijk zijn voor het onderzoek, en evenmin de Unierechter in staat stelt om zijn toezicht uit te oefenen.
- 32 Het is juist dat, gelet op de in punt 16 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, bij de vraag of de motivering van het litigieuze besluit aan de vereisten van artikel 296 VWEU voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context waarin dit besluit is genomen, waartoe met name het besluit tot inleiding van de procedure behoort, zoals de advocaat-generaal in punt 43 van zijn conclusie heeft opgemerkt.
- 33 Evenwel kan de motivering van laatstgenoemd besluit de beknopte, vage en generieke aard van de motivering van het litigieuze besluit niet verhelpen.
- 34 Om te beginnen is de vermoede inbreuk in het besluit tot inleiding van de procedure immers ook op zeer beknopte, vage en generieke wijze geformuleerd, daar er wordt verwezen naar „beperkingen van de handelsstromen in de Europese Economische Ruimte (EER), daaronder begrepen beperkingen van de invoer in de EER vanuit landen buiten de EER, verdeling van de markten, onderlinge prijsafstemming en aanverwante mededingingsversturende praktijken”.
- 35 Wat vervolgens de producten betreft waarop het onderzoek betrekking heeft, verwijst het besluit tot inleiding van de procedure, zoals het litigieuze besluit, naar de markten voor cement en aanverwante producten. In dit besluit wordt weliswaar gepreciseerd dat „cement en aanverwante producten aldus moeten worden begrepen dat daartoe behoren cement, cementproducten (bijvoorbeeld betonmortel) en andere materialen die worden gebruikt om rechtstreeks of indirect cementproducten te fabriceren (bijvoorbeeld klinker, aggregaat, hoogovenslakken, gegranuleerde hoogovenslakken, gemalen gegranuleerde hoogovenslakken, vliegas)”, maar vastgesteld dient te worden dat de producten waarop het onderzoek betrekking heeft, daar slechts als voorbeeld worden vermeld.
- 36 Wat ten slotte de geografische reikwijdte van de vermoede inbreuk betreft, is de motivering van het litigieuze besluit, gelezen in samenhang met het besluit tot inleiding van de procedure, dubbelzinnig. Volgens het litigieuze besluit strekt de vermoede inbreuk zich immers uit tot het grondgebied van de Unie of van de EER. Daarentegen wordt in het besluit tot inleiding van de procedure, dat drie maanden vroeger werd vastgesteld, verwezen naar vermoede inbreuken waarvan de geografische reikwijdte „in het bijzonder” betrekking heeft op België, Tsjechië, Duitsland, Spanje, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Nederland, Oostenrijk en het Verenigd Koninkrijk. De dubbelzinnigheid van de motivering van het litigieuze besluit, gelezen in samenhang met het besluit tot inleiding van de procedure, wordt op dit punt nog versterkt door de inhoud van de vragenlijst in bijlage bij het litigieuze besluit, die naast bovengenoemde tien lidstaten ook betrekking heeft op handelstransacties in Denemarken en Griekenland.
- 37 De Commissie wijst terecht erop dat een verzoek om inlichtingen een onderzoeksmaatregel vormt die over het algemeen wordt gehanteerd in het kader van de vooronderzoeksfase die voorafgaat aan de mededeling van punten van bezwaar en die enkel dient om de Commissie in staat te stellen de



noodzakelijke inlichtingen en documenten te verzamelen om de juistheid en de strekking van een bepaalde feitelijke en rechtstoestand na te gaan (zie in die zin arrest Orkem/Commissie, 374/87, EU:C:1989:387, punt 21).

- 38 Hoewel het Hof met betrekking tot inspectiebesluiten heeft geoordeeld dat de Commissie weliswaar zo nauwkeurig mogelijk dient aan te geven wat onderzocht wordt en op welke gegevens de inspectie betrekking moet hebben, maar een inspectiebesluit niet noodzakelijkerwijs een nauwkeurige afbakening van de betrokken markt behoeft te verstrekken, noch de juridische kwalificatie van de vermoede inbreuken precies dient aan te duiden of het tijdvak te vermelden waarin die inbreuken zich zouden hebben voorgedaan, heeft het Hof deze overweging voorts gerechtvaardigd door het feit dat de inspecties plaatsvinden aan het begin van het onderzoek, op een tijdstip waarop de Commissie nog niet over precieze gegevens beschikt (zie in die zin arrest Nexans en Nexans France/Commissie, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, punten 36 en 37).
- 39 Een uiterst beknopte, vage en generieke motivering, die in bepaalde opzichten dubbelzinnig is, kan evenwel niet voldoen aan de in artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003 gestelde motiveringsvereisten ter rechtvaardiging van een verzoek om inlichtingen dat – zoals in casu – heeft plaatsgevonden meer dan twee jaar na de eerste inspecties, terwijl de Commissie reeds meerdere verzoeken om inlichtingen had gericht tot de ondernemingen waarvan wordt vermoed dat zij hebben deelgenomen aan een inbreuk, en meerdere maanden na het besluit tot inleiding van de procedure. Gelet op deze elementen dient te worden vastgesteld dat het litigieuze besluit werd vastgesteld op een datum waarop de Commissie reeds beschikte over informatie op basis waarvan zij de vermoedens van het bestaan van inbreuken door de betrokken ondernemingen, nauwkeuriger had kunnen toelichten.
- 40 Derhalve heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door in punt 43 van het bestreden arrest te oordelen dat het litigieuze besluit rechtens toereikend was gemotiveerd.
- 41 Gelet op een en ander moet het eerste middel worden aanvaard.
- 42 Bijgevolg dient het bestreden arrest te worden vernietigd voor zover het Gerecht heeft geoordeeld dat de motivering van het litigieuze besluit voldeed aan de vereisten van artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003, zonder dat de gestelde ontoereikende motivering van het bestreden arrest en de andere middelen van rekwirante behoeven te worden onderzocht.

### **Beroep bij het Gerecht**

- 43 Overeenkomstig artikel 61, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie kan het Hof in geval van vernietiging van de beslissing van het Gerecht de zaak zelf afdoen wanneer deze in staat van wijzen is. Dat is in casu het geval.
- 44 Uit de punten 27 tot en met 40 van het onderhavige arrest volgt dat het eerste middel van het in eerste aanleg ingestelde beroep gegrond is en dat het litigieuze besluit nietig moet worden verklaard wegens schending van artikel 18, lid 3, van verordening nr. 1/2003.

### **Kosten**

- 45 Volgens artikel 184, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof beslist het Hof, wanneer de hogere voorziening gegrond is en het zelf de zaak afdoet, ten aanzien van de proceskosten.

- 46 Volgens artikel 138, lid 1, van dit Reglement, dat ingevolge artikel 184, lid 1, ervan van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd.
- 47 Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van rekwirante te worden verwezen in de kosten van zowel de procedure in eerste aanleg in zaak T-302/11 als de hogere voorziening.

Het Hof (Derde kamer) verklaart:

- 1) **Het arrest van het Gerecht van de Europese Unie van 14 maart 2014, HeidelbergCement/Commissie (T-302/11, EU:T:2014:128), wordt vernietigd.**
- 2) **Besluit C(2011) 2361 definitief van de Commissie van 30 maart 2011 inzake een procedure op grond van artikel 18, lid 3, van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad (zaak COMP/39520 – Cement en aanverwante producten) wordt nietig verklaard.**
- 3) **De Europese Commissie wordt verwezen in haar eigen kosten alsook in die van HeidelbergCement AG in eerste aanleg in zaak T-302/11 en in de onderhavige hogere voorziening.**

ondertekeningen