



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (siódma izba)

z dnia 14 marca 2014 r. *

Konkurencja — Postępowanie administracyjne — Decyzja w sprawie żądania informacji —
Konieczność żądanych informacji — Zasada dobrej administracji — Obowiązek uzasadnienia —
Proporcjonalność

W sprawie T-297/11

Buzzi Unicem SpA, z siedzibą w Casale Monferrato (Włochy), reprezentowana przez adwokatów
C. Ostiego i A. Prastara,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej początkowo przez B. Gencarellego, L. Malferrarię oraz
C. Hödlmayra, a następnie przez L. Malferrarię i C. Hödlmayra, działających w charakterze
pełnomocników, wspieranych przez adwokata M. Merolę,

strona pozwana,

której przedmiotem jest żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji C(2011) 2356 wersja
ostateczna z dnia 30 marca 2011 r. dotyczącej postępowania na podstawie art. 18 ust. 3
rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 (sprawa 39520 – Cement i produkty pokrewne),

SĄD (siódma izba),

w składzie: A. Dittrich, prezes, I. Wiszniewska-Białecka i M. Prek (sprawozdawca), sędziowie,

sekretarz: J. Palacio González, główny administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 kwietnia 2013 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: włoski.

Wyrok

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

- 1 W październiku 2008 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeprowadziła na podstawie art. 20 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. [101 TFUE] i [102 TFUE] (Dz.U. 2003, L 1, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim: rozdz. 8, t. 2, s. 205) szereg kontroli w lokalach spółek działających w sektorze cementowym, między innymi w lokalach skarżącej, Buzzi Unicem SpA, oraz w lokalach Dyckerhoff AG i Cimalux SA, spółek bezpośrednio lub pośrednio kontrolowanych przez skarżącą.
- 2 Pismem z dnia 30 września 2009 r. Komisja skierowała do skarżącej żądanie informacji obejmujące dwa kwestionariusze. Pierwszy kwestionariusz dotyczył dwóch dokumentów zabezpieczonych w trakcie kontroli. W drugim kwestionariuszu załączonym do żądania informacji Komisja skierowała do skarżącej wstępną listę obejmującą 57 pytań (zwanych dalej „pytaniami wstępnymi”). W dniu 11 stycznia 2010 r. do skarżącej zostało skierowane drugie żądanie informacji na podstawie art. 18 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003.
- 3 W dniu 5 listopada 2010 r. Komisja powiadomiła skarżącą o zamiarze skierowania do niej decyzji w sprawie żądania informacji zgodnie z art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 i przedstawiła jej projekt kwestionariusza, który planowała załączyć do tej decyzji.
- 4 W dniu 17 listopada 2010 r. skarżąca przedstawiła swoje uwagi dotyczące projektu kwestionariusza.
- 5 W dniu 6 grudnia 2010 r. Komisja powiadomiła skarżącą, że postanowiła wszcząć postępowanie na podstawie art. 11 ust. 6 rozporządzenia nr 1/2003 w stosunku do niej, a także w stosunku do siedmiu spółek działających w sektorze cementowym, z powodu domniemanych naruszeń art. 101 TFUE obejmujących „ograniczenia przepływów handlowych w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), w tym ograniczenia przywozu do EOG z państw spoza EOG, podział rynku, ustalanie cen i pokrewne praktyki antykonkurencyjne na rynku cementu i rynkach produktów pokrewnych” (decyzja zwana dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”).
- 6 W dniu 30 marca 2011 r. Komisja wydała decyzję C(2011) 2356 wersja ostateczna dotyczącą postępowania na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 (sprawa 39520 – Cement i produkty pokrewne) (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).
- 7 W zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że zgodnie z art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 w celu wypełniania obowiązków wyznaczonych tym rozporządzeniem może zwrócić się do przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw o dostarczenie wszelkich koniecznych informacji (motyw 3 zaskarżonej decyzji). Przypomniawszy, że skarżąca została powiadomiona o zamiarze wydania przez Komisję decyzji zgodnie z art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 i że przedstawiła ona uwagi odnośnie do projektu kwestionariusza (motywy 4 i 5 zaskarżonej decyzji), Komisja w drodze decyzji zażądała od skarżącej i jej spółek zależnych mających siedzibę w Unii Europejskiej i kontrolowanych bezpośrednio lub pośrednio przez skarżącą odpowiedzi na kwestionariusz zawarty w załączniku I, który obejmował 79 stron i składał się z jedenastu serii pytań (motyw 6 zaskarżonej decyzji).
- 8 Komisja przypominała też opis domniemanych naruszeń zawarty w pkt 5 powyżej (motyw 2 zaskarżonej decyzji).
- 9 Biorąc pod uwagę charakter i ilość żądanych informacji, a także wagę domniemanych naruszeń reguł konkurencji, Komisja uznała, że na udzielenie odpowiedzi należy przyznać skarżącej termin dwunastu tygodni w odniesieniu do pierwszych dziesięciu serii pytań i dwóch tygodni w odniesieniu do serii jedenastej, dotyczącej „Kontaktów i spotkań” (motyw 8 zaskarżonej decyzji).

10 Część normatywna zaskarżonej decyzji ma następujące brzmienie:

„Artykuł 1

[Skarżąca] wraz ze swoimi spółkami zależnymi, które mają siedzibę w UE i są przez nią bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane, dostarczy informacji wskazanych w załączniku I do niniejszej decyzji, w formie wymaganej w załączniku II i w załączniku III do tej decyzji, w terminie na udzielenie odpowiedzi wynoszącym dwanaście tygodni w odniesieniu do pytań 1–10 i dwa tygodnie w odniesieniu do pytania 11, liczonym od dnia notyfikacji niniejszej decyzji. Wszystkie załączniki stanowią integralną część niniejszej decyzji.

Artykuł 2

[Skarżąca] wraz ze swoimi spółkami zależnymi, które mają siedzibę w UE i są przez nią bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane, są adresatami niniejszej decyzji [...]” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie poniższe fragmenty zaskarżonej decyzji].

Przebieg postępowania i żądania stron

- 11 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 10 czerwca 2011 r. skarżąca wniosła skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.
- 12 Odrębnym pismem, które wpłynęło do sekretariatu w dniu 10 czerwca 2011 r., skarżąca wniosła o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym na podstawie art. 76a regulaminu postępowania przed Sądem.
- 13 Postanowieniem z dnia 14 września 2011 r. Sąd (siódma izba) odrzucił ten wniosek.
- 14 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (siódma izba) postanowił otworzyć ustny etap postępowania.
- 15 Na rozprawie w dniu 26 kwietnia 2013 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na ustne pytania Sądu.
- 16 Skarżąca wnosi do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w całości lub w części;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 17 Komisja wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

- 18 Na poparcie skargi skarżąca podnosi pięć zarzutów, dotyczących w istocie, po pierwsze, braku lub niewystarczającego charakteru uzasadnienia zaskarżonej decyzji oraz naruszenia prawa do obrony, po drugie, nadużycia władzy i przekroczenia uprawnień przy wydaniu zaskarżonej decyzji oraz

odwrócenia ciężaru dowodu, po trzecie, naruszenia art. 18 rozporządzenia nr 1/2003, po czwarte, naruszenia zasady proporcjonalności, i po piąte, naruszenia przez Komisję jej najlepszych praktyk w zakresie przedstawiania danych gospodarczych, jak również zasady dobrej administracji.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku lub niewystarczającego charakteru uzasadnienia oraz naruszenia prawa do obrony

- 19 Tytułem głównym skarżąca podnosi, że zaskarżona decyzja jest obarczona brakiem uzasadnienia, ponieważ nie zawiera żadnej wskazówki co do przedmiotu i celu żądania informacji, oraz że uzasadnienie nie może zostać całkowicie zastąpione odesłaniem do innych aktów. Tytułem ewentualnym skarżąca podnosi, że nawet gdyby treść decyzji o wszczęciu postępowania mogła zostać uwzględniona, zaskarżona decyzja nadal charakteryzowałaby się niewystarczającym uzasadnieniem ze względu na zbyt ogólne określenie podejrzeń dotyczących popełnienia naruszenia, które miały zostać sprawdzone. Co się tyczy pozostałych elementów kontekstu prawnego, na które powołuje się Komisja, zdaniem skarżącej nie pozwalają one uzupełnić uzasadnienia zaskarżonej decyzji. Skarżąca uważa, że niewystarczający charakter uzasadnienia uniemożliwia jej ocenę konieczności żądanych informacji, a tym samym skorzystanie z prawa do obrony.
- 20 Komisja podnosi, że z prawnego punktu widzenia zaskarżona decyzja została uzasadniona w sposób wystarczający.
- 21 Celem obowiązku uzasadnienia decyzji indywidualnej jest umożliwienie sądowi kontroli zgodności z prawem tej decyzji i dostarczenie zainteresowanemu danych wystarczających do zweryfikowania, czy decyzja jest zasadna i czy nie jest ewentualnie obarczona błędem pozwalającym zakwestionować jej ważność, przy czym zakres tego obowiązku zależy od charakteru rozpatrywanego aktu oraz okoliczności jego wydania, jak również całości przepisów prawa regulującego daną dziedzinę (wyrok Trybunału z dnia 25 października 1984 r. w sprawie 185/83 *Interfacultair Instituut Electronenmicroscopie der Rijksuniversiteit te Groningen*, Rec. s. 3623, pkt 38; wyroki Sądu: z dnia 15 czerwca 2005 r. w sprawie T-349/03 *Corsica Ferries France* przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-2197, pkt 62, 63; z dnia 12 lipca 2007 r. w sprawie T-266/03 *CB* przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 35).
- 22 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istotne elementy uzasadnienia decyzji w sprawie żądania informacji są określone w samym art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 (zob. wyrok Sądu z dnia 22 marca 2012 r. w sprawach połączonych T-458/09 i T-717/10, pkt 76, 77 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 23 Artykuł 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 przewiduje, że Komisja „podaje podstawę prawną i cel żądania, określa zakres żądanych informacji i ustala termin, w którym należy je dostarczyć”. Artykuł 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 uściśla ponadto, że Komisja „poucza o karach przewidzianych w art. 23”, że „poucza lub nakłada kary przewidziane w art. 24 [poucza o karach przewidzianych w art. 24 lub kary te nakłada]” i że „poucza również o prawie do wniesienia odwołania od decyzji do Trybunału Sprawiedliwości”.
- 24 Takie oznaczenie granic obowiązku uzasadnienia znajduje wytlumaczenie w fakcie, że decyzje w sprawie żądania informacji mają charakter środka dochodzeniowego.
- 25 Należy bowiem mieć na uwadze, że toczące się przed Komisją postępowanie administracyjne na podstawie rozporządzenia nr 1/2003 składa się z dwóch odrębnych i następujących po sobie etapów, z których każdy ma własną wewnętrzną logikę, to jest, po pierwsze – ze wstępnego dochodzenia, a po drugie – z etapu kontryktoryjnego. Etap wstępnego dochodzenia, w trakcie którego Komisja wykorzystuje uprawnienia dochodzeniowe przewidziane w rozporządzeniu nr 1/2003 i który rozciąga się aż do momentu przedstawienia zarzutów, ma na celu umożliwienie Komisji zebrania wszystkich

istotnych informacji potwierdzających – lub nie – zaistnienie naruszenia reguł konkurencji i zajęcie przez nią wstępnego stanowiska w przedmiocie kierunku oraz dalszego rozwoju postępowania. Natomiast etap kontradiktoryjny, rozciągający się od przedstawienia zarzutów do wydania ostatecznej decyzji, musi umożliwiać Komisji ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie wskazywanego naruszenia (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 8 lipca 2008 r. w sprawie T-99/04 AC-Treuhand przeciwko Komisji, Zb.Orz. II-1501, pkt 47).

- 26 Po pierwsze, co się tyczy etapu wstępnego dochodzenia, rozpoczyna się on w dniu, w którym Komisja, wykonując uprawnienia przyznane jej w rozporządzeniu nr 1/2003, podejmuje w ramach dochodzenia wstępnego środki prowadzące do zarzucenia popełnienia naruszenia i mające istotny wpływ na sytuację podejrzanych przedsiębiorstw. Po drugie, dopiero na początku kontradiktoryjnego etapu postępowania administracyjnego przedsiębiorstwo, którego ono dotyczy, zostaje poinformowane pismem w sprawie przedstawienia zarzutów o wszystkich istotnych okolicznościach, na których opiera się Komisja na tym etapie postępowania, oraz przedsiębiorstwu temu przysługuje prawo dostępu do akt sprawy, mające na celu zagwarantowanie skutecznego wykonania prawa do obrony. W konsekwencji dopiero po wysłaniu pisma w sprawie przedstawienia zarzutów dane przedsiębiorstwo może w pełni skorzystać z prawa do obrony. Gdyby bowiem wspomniane uprawnienia zostały rozszerzone na okres poprzedzający wysłanie pisma w sprawie przedstawienia zarzutów, skuteczność dochodzenia Komisji zostałyby zagrożone, ponieważ już na wstępnym etapie dochodzenia zainteresowane przedsiębiorstwo byłoby w stanie określić informacje znane już Komisji, a więc i informacje, które mogą jeszcze zostać przed nią ukryte (zob. podobnie ww. w pkt 25 wyrok w sprawie AC-Treuhand przeciwko Komisji, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 27 Jednak środki dochodzeniowe podjęte przez Komisję na etapie wstępnego dochodzenia, w szczególności środki kontrolne i żądania informacji, z natury prowadzą do postawienia zarzutu naruszenia i mogą mieć istotny wpływ na sytuację podejrzanych przedsiębiorstw. Istotne jest zatem, by nie dopuścić do nieodwracalnego naruszenia prawa do obrony na tym etapie postępowania administracyjnego, ponieważ podjęte środki dochodzeniowe mogą mieć decydujący charakter dla ustalenia dowodów bezprawności zachowań przedsiębiorstw mogących prowadzić do pociągnięcia ich do odpowiedzialności (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 21 września 1989 r. w sprawach połączonych 46/87 i 227/88 Hoechst przeciwko Komisji, Rec. s. 2859, pkt 15; ww. w pkt 25 wyrok w sprawie AC-Treuhand przeciwko Komisji, pkt 50, 51).
- 28 W tym kontekście należy przypomnieć, że nałożony na Komisję w art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 obowiązek wskazania podstawy prawnej i celu żądania informacji stanowi podstawowy wymóg służący wykazaniu uzasadnionego charakteru informacji żądanych od odnośnych przedsiębiorstw, ale także umożliwieniu tym przedsiębiorstwom poznania zakresu ich obowiązku współpracy, z jednoczesnym poszanowaniem ich prawa do obrony. Wynika z tego, że Komisja może wymagać jedynie przekazania informacji mogących pozwolić jej zweryfikować podejrzenia dotyczące popełnienia naruszenia, które uzasadniają prowadzenie dochodzenia i zostały wskazane w żądaniu informacji (zob. podobnie i analogicznie wyroki Sądu: z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie T-39/90 SEP przeciwko Komisji, Rec. s. II-1497, pkt 25; z dnia 8 marca 1995 r. w sprawie T-34/93 Société Générale przeciwko Komisji, Rec. s. II-545, pkt 40).
- 29 Jak wskazał rzecznik generalny F.G. Jacobs w pkt 30 opinii w sprawie C-36/92 P SEP przeciwko Komisji (wyrok z dnia 19 maja 1994 r.), Rec. s. I-1911, I-1914, obowiązek wskazania celu żądania oznacza „oczywiście [, że Komisja] powinna określić zarzucane [przedsiębiorstwu] naruszenie reguł konkurencji”, „konieczność udzielenia informacji powinna być oceniana w odniesieniu do celu wskazanego w żądaniu udzielenia informacji”, a „cel powinien być wskazany z wystarczającą dokładnością, bez czego nie byłoby możliwe stwierdzenie, czy udzielenie informacji jest konieczne i Trybunał nie mógłby dokonać kontroli”.

- 30 Z utrwalonego orzecznictwa wynika też, że Komisja nie ma obowiązku przekazania adresatowi takiej decyzji wszystkich informacji, jakie posiada na temat domniemych naruszeń, ani dokonania ścisłej kwalifikacji prawnej tych naruszeń, lecz że powinna jasno wskazać domniemania, jakie zamierza zweryfikować (ww. w pkt 28 wyrok w sprawie Société Générale przeciwko Komisji, pkt 62, 63; ww. w pkt 22 wyrok w sprawie Slovak Telekom przeciwko Komisji, pkt 77).
- 31 Nie można jednak wymagać, aby na etapie wstępnego dochodzenia Komisja, oprócz podejrzeń dotyczących naruszenia, które zamierza zweryfikować, wskazała poszlaki, to znaczy informacje, które sprawiły, że rozważy hipotezę naruszenia art. 101 TFUE. Taki obowiązek naruszałby bowiem równowagę, którą orzecznictwo wprowadza pomiędzy ochroną skuteczności dochodzenia i przestrzeganiem prawa do obrony danego przedsiębiorstwa.
- 32 W niniejszym przypadku w zaskarżonej decyzji wyraźnie wskazano, że została ona wydana w oparciu o art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 i że praktyki, których dotyczy dochodzenie, mogą stanowić naruszenie art. 101 TFUE. Jej motywy 10 i 11 odnoszą się wyraźnie do kar i do prawa wniesienia odwołania, o których mowa w pkt 23 powyżej.
- 33 Wystarczająco uzasadniony charakter zaskarżonej decyzji bądź jego brak zależą zatem wyłącznie od tego, czy podejrzenia dotyczące naruszenia, które Komisja zamierza zbadać, zostały wskazane w sposób wystarczająco jasny.
- 34 Uzasadnienie zaskarżonej decyzji w tym względzie stanowi wyjaśnienie zawarte w motywie 2 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym „domniemane naruszenia dotyczą ograniczeń przepływów handlowych w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), w tym ograniczeń przywozu do EOG z państw spoza EOG, podziału rynku, ustalania cen i pokrewnych praktyk antykonkurencyjnych na rynku cementu i rynkach produktów pokrewnych”.
- 35 Ponadto zaskarżona decyzja wyraźnie odsyła do decyzji o wszczęciu postępowania, o której mowa w pkt 5 powyżej, zawierającej dodatkowe informacje na temat geograficznego zasięgu podejrzeń dotyczących naruszeń, jak również rodzaju produktów, do których się odnoszą.
- 36 Sąd wskazuje, że uzasadnienie zaskarżonej decyzji jest sformułowane w sposób bardzo ogólny, który należałoby uszczegółowić, i w związku z tym zasługuje na krytykę. Można jednak uznać, że odniesienie do ograniczeń przywozu w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), do podziału rynków, jak również do ustalania cen na rynku cementu i rynkach produktów pokrewnych, w związku z decyzją o wszczęciu postępowania, odpowiada minimalnemu poziomowi jasności pozwalającemu stwierdzić poszanowanie postanowień art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003.
- 37 Jak z tego wynika, zaskarżona decyzja jest uzasadniona w sposób wymagany przez prawo. W konsekwencji należy stwierdzić, że skarżąca była w stanie ocenić konieczność udzielenia żądanych informacji.
- 38 Wniosku tego nie podważa argumentacja skarżącej dotycząca tego, że Komisja nie wskazała okresu, którego dotyczy jej dochodzenie. Komisja nie ma bowiem obowiązku, na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003, przedstawić uzasadnienia w tym zakresie.
- 39 Rozpatrywany zarzut należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego nadużycia władzy i przekroczenia uprawnień przy wydaniu zaskarżonej decyzji oraz odwrócenia ciężaru dowodu

- 40 Skarżąca uważa, że Komisja nadużyła władzy i przekroczyła swoje uprawnienia, wydając decyzję służącą celom czysto rozpoznawczym, podczas gdy decyzja wydana na podstawie art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 powinna służyć wyłącznie potwierdzeniu prawdziwości poszlak, którymi już dysponuje. Skarżąca zarzuca Komisji, że nie wskazała ona celu żądania informacji. Ponadto skarżąca twierdzi, że zmiany wprowadzone przez Komisję do różnych żądań informacji dowodzą, iż w momencie wydania zaskarżonej decyzji Komisja nie dysponowała poszlakami świadczącymi o zaistnieniu naruszenia prawa konkurencji. Rozpoznawczy charakter zaskarżonej decyzji wynika zdaniem skarżącej również z odpowiedzi Komisji na skargę. Według skarżącej takim postępowaniem Komisja odwróciła też ciężar dowodu, zobowiązując odnośne przedsiębiorstwa do dostarczenia dowodów, które zostaną wykorzystane w stosunku do nich. Skarżąca podnosi, że w zaistniałych okolicznościach do Komisji należy, w razie potrzeby, powadzenie dochodzenia obejmującego dany sektor gospodarki zgodnie art. 17 rozporządzenia nr 1/2003.
- 41 W pierwszej kolejności Sąd wskazuje, że w zakresie, w jakim rozpatrywany zarzut skarżącej dotyczy niewskazania przez Komisję celu żądania informacji, pokrywa się on z argumentacją przedstawioną w ramach zarzutu pierwszego, dotyczącego braku uzasadnienia, i wobec tego powinien zostać oddalony z powodów przedstawionych w pkt 21–37 powyżej.
- 42 W drugiej kolejności należy zauważyć, że rozpatrywany zarzut w istocie obejmuje też krytykę dotyczącego arbitralności zaskarżonej decyzji ze względu na to, iż przed jej wydaniem Komisja nie dysponowała poszlakami, które świadczyłyby o zaistnieniu naruszenia prawa konkurencji.
- 43 Niewątpliwie prawdą jest, że wymóg ochrony przed arbitralnymi lub dysproporcjonalnymi ingerencjami władzy publicznej w sferę prywatnej działalności osoby, zarówno fizycznej, jak i prawnej, stanowi ogólną zasadę prawa Unii (ww. w pkt 22 wyrok w sprawie Slovak Telekom przeciwko Komisji, pkt 81).
- 44 Należy również wskazać, że w celu przestrzegania owej ogólnej zasady decyzja w sprawie żądania informacji powinna służyć pozyskaniu dokumentacji koniecznej do weryfikacji prawdziwości i zasięgu określonych sytuacji faktycznych i prawnych, co do których Komisja posiada już informacje będące wystarczająco poważnymi poszlakami, pozwalającymi domniemywać zaistnienie naruszenia reguł konkurencji (zobacz podobnie i analogicznie wyrok Trybunału z dnia 22 października 2002 r. w sprawie C 94/00 Roquette Frères, Rec. p. I 9011, pkt 54, 55).
- 45 Należy jednak stwierdzić, że skarżąca poprzestaje na przedstawieniu kilku ogólnych, krytycznych uwag odnośnie do zachowania Komisji w toku postępowania administracyjnego. Wobec tego w niniejszym przypadku, w braku wyraźnego i uzasadnionego żądania skarżącej, nie jest rzeczą Sądu zbadanie z własnej inicjatywy, czy Komisja dysponowała wystarczająco poważnymi poszlakami uzasadniającymi wydanie zaskarżonej decyzji (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 14 marca 2013 r. w sprawie C-276/11 P Viega przeciwko Komisji, pkt 41–43).
- 46 W trzeciej kolejności, w konsekwencji, krytyczne uwagi dotyczące rzekomego nadużycia przez Komisję władzy poprzez wydanie decyzji na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 zamiast przeprowadzenia dochodzenia obejmującego dany sektor gospodarki powinny zostać oddalone, ponieważ skarżąca nie wykazała, że Komisja wykorzystwała swoje uprawnienia wynikające z tego przepisu w celu, który nie jest z nim związany.
- 47 Warto również wskazać, że prowadzenie dochodzenia obejmującego dany sektor gospodarki na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1/2003 niekoniecznie wiązałoby się z mniejszym przymusem wobec skarżącej niż decyzja w sprawie żądania informacji wydana na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003. Na podstawie art. 23 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 1/2003 w razie

dostarczenia nieprawdziwych, niepełnych lub wprowadzających w błąd informacji, albo jeżeli skarżąca nie dostarczy informacji w wyznaczonym terminie, Komisja może bowiem nałożyć grzywnę w drodze decyzji wydanej na podstawie art. 17 rozporządzenia nr 1/2003. To samo dotyczy możliwości nałożenia okresowej kary pieniężnej na podstawie art. 24 ust. 1 lit. d) tego rozporządzenia. W ramach postępowań prowadzonych na podstawie art. 17 i na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 Komisja dysponuje zatem takimi samymi środkami przymusu.

- 48 W czwartej kolejności, co się tyczy krytycznych uwag dotyczących zobowiązania skarżącej przez Komisję do dostarczenia jej dowodów, które zostaną wykorzystane w stosunku do skarżącej, a zatem odwrócenia ciężaru dowodu na jej niekorzyść, zostanie ono zbadane łącznie z argumentacją skarżącej przedstawioną w ramach zarzutu trzeciego, kwestionującego charakter żądanych informacji, z którym się pokrywa.
- 49 Z powyższym zastrzeżeniem zarzut drugi należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu trzeciego i części pierwszej zarzutu czwartego, dotyczących naruszenia art. 18 rozporządzenia nr 1/2003

- 50 W ramach zarzutu trzeciego skarżąca podnosi, że Komisja naruszyła art. 18 rozporządzenia nr 1/2003, upoważniający ją wyłącznie do żądania dostarczenia dowodów o charakterze faktycznym, które znajdują się w jej posiadaniu i które są konieczne. Po pierwsze, pytania 1D, 5R, 5S, 5T i 5V wymagają dostarczenia oszacowań i opinii, a zatem wykraczają poza dostarczenie dowodów o charakterze faktycznym. To samo dotyczy pytań wymagających oceny pewnych odległości (pytanie 1A lit. Y, pytanie 1B lit. AB i AC, pytanie 3, lit. AB i AC oraz pytanie 4 lit. Y. Po drugie, Komisja zażądała udzielenia informacji, co do których przyznaje, że nie znajdują lub nie mogą znajdować się w posiadaniu danego przedsiębiorstwa. Po trzecie, skarżąca uważa, że Komisja zażądała od niej udzielenia informacji, które mogła pozyskać sama.
- 51 W części pierwszej zarzutu czwartego skarżąca podnosi, że zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003, ponieważ zobowiązuje ona do udzielenia informacji, które nie jest „konieczne” w rozumieniu tego przepisu.
- 52 Komisja wnosi o oddalenie obu tych zarzutów.
- 53 Ponieważ zarzut trzeci i część pierwsza zarzutu czwartego dotyczą naruszenia art. 18 rozporządzenia nr 1/2003, Sąd uważa, że powinny zostać zbadane łącznie.

W przedmiocie charakteru żądanych informacji

- 54 W ramach zarzutu trzeciego skarżąca podważa uprawnienie Komisji do żądania od niej odpowiedzi na pytania, które po pierwsze, wykraczają poza dostarczenie dowodów o charakterze faktycznym, a po drugie, dotyczą informacji nieznajdujących się w jej posiadaniu.
- 55 Należy przypomnieć, że zgodnie z motywem 23 rozporządzenia nr 1/2003 „Komisja powinna posiadać uprawnienia na obszarze [Unii] do żądania dostarczenia jej informacji, które są konieczne do wykrycia każdego porozumienia, decyzji lub praktyki uzgodnionej, zakazanej na mocy art. [101 TFUE] bądź nadużywania pozycji dominującej zakazanej [zakazanego] na mocy art. [102 TFUE]”. W motywie tym dodano, że „[p]rzedsiębiorstwa stosujące się do decyzji Komisji nie mogą być zmuszone do przyznania się, że dokonały naruszenia, jednak w każdym przypadku są one zobowiązane do udzielenia odpowiedzi na pytania odnośnie do faktów i dostarczenia dokumentów, nawet jeżeli te informacje mogą być wykorzystane do dokonania ustaleń dotyczących zaistnienia naruszenia na niekorzyść tych lub innych przedsiębiorstw”.

- 56 Wobec tego, ponieważ poprzez dostarczenie „informacji” w rozumieniu art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 należy rozumieć nie tylko przedstawienie dokumentów, lecz również obowiązek udzielenia odpowiedzi na pytania odnoszące się do tych dokumentów, Komisja nie musi poprzestać wyłącznie na żądaniu przedstawienia danych istniejących niezależnie od wszelkich działań danego przedsiębiorstwa. Ma ona zatem możliwość skierowania do przedsiębiorstwa pytań wymagających opracowania żądanych danych [zob. podobnie i analogicznie opinia rzecznika generalnego M. Darmona w sprawie 374/87 Orkem przeciwko Komisji (wyrok z dnia 18 października 1989 r.), Rec. s. 3283, 3301, pkt 55].
- 57 Należy jednak wskazać, że wykonywanie tego uprawnienia ograniczone jest wymogiem przestrzegania co najmniej dwóch zasad. Po pierwsze, jak zostało przypomniane w motywie 23 rozporządzenia nr 1/2003, pytania skierowane do przedsiębiorstwa nie mogą zmuszać go do przyznania, że popełniło naruszenie. Po drugie, udzielenie odpowiedzi na owe pytania nie może stanowić obciążenia nieproporcjonalnego w stosunku do potrzeb dochodzenia (ww. w pkt 28 wyrok z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie SEP przeciwko Komisji, pkt 51; wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawach połączonych T-191/98 i od T-212/98 do T-214/98 Atlantic Container Line i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-3275, pkt 418; ww. w pkt 22 wyrok w sprawie Slovak Telekom przeciwko Komisji, pkt 81).
- 58 Ponieważ ewentualny nieproporcjonalny charakter obciążenia wiążącego się z udzieleniem odpowiedzi został zaskarżony w części drugiej zarzutu czwartego, na tym etapie wystarczy zbadać, czy niektóre pytania mogły zmuszać skarżącą do przyznania, że dokonała naruszenia.
- 59 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że Komisja nie może nałożyć na przedsiębiorstwo obowiązku udzielenia odpowiedzi wiążących się z przyznaniem zaistnienia naruszenia, którego wykazanie należy do Komisji (ww. w pkt 56 wyrok w sprawie Orkem przeciwko Komisji, pkt 34, 35; wyrok w sprawie T-446/05 Amann & Söhne i Cousin Filterie przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1255, pkt 325).
- 60 W orzecznictwie przypomniano również, że bezwzględne prawo do milczenia nie przysługuje przedsiębiorstwu, do którego skierowana została decyzja w sprawie żądania informacji w rozumieniu art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003. Uznanie takiego prawa wykraczałoby bowiem poza to, co niezbędne do zachowania prawa do obrony przysługującego przedsiębiorstwu, i stanowiłoby nieuzasadnione ograniczenie wykonywania przez Komisję zadania polegającego na czuwaniu nad przestrzeganiem reguł konkurencji na rynku wewnętrznym. Prawo do milczenia może zostać uznane tylko w granicach, w jakich dane przedsiębiorstwo byłoby zobowiązane do udzielenia odpowiedzi prowadzących do przyznania, że zaistniało naruszenie, którego dowiedzenie należy do Komisji (zob. podobnie i analogicznie ww. w pkt 59 wyrok w sprawie Amann & Söhne i Cousin Filterie przeciwko Komisji, pkt 326).
- 61 Dla zachowania skuteczności art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 Komisja jest zatem uprawniona do nakładania na przedsiębiorstwa obowiązku dostarczenia wszelkich niezbędnych informacji dotyczących okoliczności faktycznych, o których mogą one wiedzieć, oraz obowiązku przekazania jej, w razie potrzeby, posiadanych przez nie dokumentów dotyczących tych okoliczności, nawet jeśli tego rodzaju informacje i dokumenty mogą służyć do ustalenia, że miało miejsce zachowanie antykonkurencyjne. To uprawnienie Komisji do żądania informacji nie stoi w sprzeczności ani z art. 6 ust. 1 i 2 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r., ani z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Nie jest ono też niezgodne z art. 47 i 48 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zob. podobnie i analogicznie ww. w pkt 59 wyrok w sprawie Amann & Söhne i Cousin Filterie przeciwko Komisji, pkt 327).
- 62 Obowiązek udzielenia odpowiedzi na pytania Komisji dotyczące kwestii czysto faktycznych oraz zastosowania się do jej żądania przedstawienia istniejących już dokumentów nie może naruszać podstawowej zasady poszanowania prawa do obrony, ustanowionej w art. 48 ust. 2 karty praw podstawowych, ani zasady prawa do rzetelnego procesu, ustanowionej art. 47 karty praw podstawowych, które w dziedzinie prawa konkurencji zapewniają ochronę równoważną ochronie gwarantowanej w art. 6 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. W istocie nie

ma przeszkód, aby adresat żądania informacji wykazywał w toku późniejszego postępowania administracyjnego lub postępowania przed sądem Unii, że fakty ujawnione w jego odpowiedziach lub w przekazanych dokumentach mają inne znaczenie niż przypisywane im przez Komisję (zob. podobnie i analogicznie ww. w pkt 59 wyrok w sprawie Amann & Söhne i Cousin Filterie przeciwko Komisji, pkt 328).

- 63 Przedsiębiorstwo nie może zatem uchylić się od uczynienia zadość żądaniu dostarczenia dokumentów ze względu na to, że w razie jego spełnienia byłoby ono zmuszone do świadczenia przeciwko samemu sobie (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 29 czerwca 2006 r. w sprawie C-301/04 P Komisja przeciwko SGL Carbon Zb.Orz. s. I-5915, pkt 48). Co się tyczy odpowiedzi na pytania, które Komisja może skierować do przedsiębiorstw, należy uczynić rozróżnienie w zależności od tego, czy mogą one zostać uznane za odnoszące się wyłącznie do faktów, czy też nie. Jedynie w wypadku, kiedy pytanie nie może być uznane za odnoszące się wyłącznie do faktów, należy zbadać, czy wymaga ono udzielenia odpowiedzi prowadzącej do przyznania, że zaistniało naruszenie, którego dowiedzenie należy do Komisji.
- 64 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że pytania 5R, 5S, 5T i 5V dotyczą maksymalnej produkcji CEM I, całkowitego wykorzystania mocy produkcyjnych, całkowitego wykorzystania mocy frezowania i wielkości produkcji rocznej, a zatem dotyczą wyłącznie faktów.
- 65 W drugiej kolejności Sąd uważa, że taka sama sytuacja zachodzi w wypadku pytania 1A lit. Y, pytania 1B lit. AB, pytania 1B lit. AC, pytania 3 lit. AB, pytania 3 lit. AC i pytania 4 lit. Y, ponieważ żądana od skarżącej ocena odległości do przebycia dotyczy wyłącznie faktów.
- 66 W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o pytanie 1D, zostało ono sformułowane w sposób następujący:
„W oparciu o dane przedstawione w odpowiedzi na różne pytania kwestionariusza proszę opisać metodę, którą Państwa przedsiębiorstwo uważa za właściwą do obliczenia kwartalnych marży brutto:
- 1) dla operacji indywidualnych
 - 2) dla operacji rozdzielonych zgodnie z podziałem zastosowanym w pytaniach odnoszących się do sprzedaży krajowej i sprzedaży eksportowej, według punktu zaopatrzenia;
 - 3) według punktu zaopatrzenia”.
- 67 Należy stwierdzić, że w pytaniu tym Komisja wymaga od skarżącej zajęcia stanowiska w przedmiocie metody, jaką należy przyjąć przy obliczaniu kwartalnych marży brutto. Nie można go zatem uznać za odnoszące się wyłącznie do faktów, ponieważ wymaga od skarżącej dokonania oceny. Tym różni się ono od poprzedzającego je pytania 1C, które dotyczy wyłącznie faktów, ponieważ zawiera żądanie przedstawienia „wszystkich marży obliczonych przez przedsiębiorstwo w ramach jego działalności handlowej w każdym z docelowych krajów”.
- 68 Trzeba zatem zbadać, czy odpowiedź na pytanie 1D mogłaby doprowadzić skarżącą do przyznania, że zaistniało naruszenie, którego dowiedzenie należy do Komisji.
- 69 Na wstępie Sąd wskazuje, że Komisja niesłusznie twierdzi, iż skarżąca mogła nie udzielić odpowiedzi na to pytanie ze względu na to, że załącznik II lit. a) ust. 4 zaskarżonej decyzji, zawierający instrukcję dotyczącą udzielania odpowiedzi na kwestionariusz z załącznika I, przewiduje możliwość odpowiedzi „UKN”, oznaczającej angielski termin „unknown” (nieznane).
- 70 Niewątpliwie prawdą jest, że okoliczność, iż przedsiębiorstwo ma możliwość udzielenia bądź nieudzielenia odpowiedzi na zadane pytanie, uniemożliwia stwierdzenie, iż Komisja zobowiązuje je o udzielenia odpowiedzi prowadzących do przyznania, że zaistniało naruszenie, którego dowiedzenie

należy do Komisji (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 20 kwietnia 1999 r. w sprawach połączonych od T-305/94 do T-307/94, od T-313/94 do T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 i T-335/94 *Limburgse Vinyl Maatschappij i in. przeciwko Komisji*, Rec. s. II-931, pkt 455, 456).

- 71 Należy jednak przypomnieć, że orzecznictwo to dotyczyło pytania zawartego w zwykłym żądaniu informacji, będącym aktem pozbawionym mocy wiążącej, w wypadku którego nie ma wątpliwości, że przedsiębiorstwo, którego ono dotyczy, może nie udzielić na nie odpowiedzi.
- 72 Jednak w niniejszym przypadku nie występuje taki brak wątpliwości. Po pierwsze, pytanie 1D jest sformułowane w trybie rozkazującym, który wskazuje, że skarżąca jest zobowiązana do udzielenia odpowiedzi. Po drugie, z załącznika II lit. a) ust. 4 do zaskarżonej decyzji nie wynika, że skarżącej została w sposób wyraźny dana możliwość nieudzielenia odpowiedzi na pytanie 1D. W ustępie tym wskazano bowiem, że „ogólna zasada wymaga udzielenia wszystkich informacji posiadanych przez przedsiębiorstwo” i że wyłącznie „jeżeli przedsiębiorstwo nie posiada żądanych informacji w żadnej postaci, może ono wyraźnie i każdorazowo zaznaczyć brakujące informacje w arkuszach Excel, używając skrótu »UNK« (nieodostępne/nieznane)”. Przypadek ten nie obejmuje więc sytuacji przedsiębiorstwa, które nie życzy sobie odpowiedzieć na postawione mu pytanie.
- 73 Co się tyczy tego, czy pytanie 1D stanowi naruszenie prawa skarżącej do obrony, należy niewątpliwie wskazać, że w kontekście, w którym jednocześnie od skarżącej wymagane jest przedstawienie odnoszących się do faktów danych dotyczących jej marży zysku, ocena, którą musi przedstawić w odpowiedzi na pytanie 1D, stanowi komentarz poziomu jej marży zysku, chociaż poziom ten może stanowić wskazówkę świadczącą o istnieniu praktyk ograniczających konkurencję.
- 74 Należy jednak uwzględnić również zaoferowaną skarżącej na późniejszym etapie postępowania administracyjnego lub w ramach skargi na ostateczną decyzję Komisji możliwość przedstawienia interpretacji jej odpowiedzi na pytanie 1D innej niż interpretacja, jaką może przyjąć Komisja.
- 75 W tym względzie należy dokonać rozróżnienia pomiędzy dwoma rodzajami sytuacji.
- 76 Po pierwsze, jeżeli Komisja stwierdza naruszenie reguł konkurencji na podstawie założenia, że ustalonych okoliczności faktycznych nie da się wytłumaczyć inaczej niż zachowaniem niezgodnym z regułami konkurencji, sąd Unii będzie musiał stwierdzić nieważność odnośnej decyzji, gdy przedsiębiorstwa, których ona dotyczy, przedstawią argumenty stawiające w odmiennym świetle fakty wykazane przez Komisję i pozwalające tym samym na inne przekonywujące wyjaśnienie faktów, na podstawie których Komisja stwierdziła zaistnienie naruszenia. W takim wypadku nie można bowiem uznać, że Komisja przedstawiła dowód zaistnienia naruszenia prawa konkurencji (zob. wyrok Trybunału z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie C-89/11 P *E.ON Energie przeciwko Komisji*, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo). Pytania mogące wprawdzie zostać uznane za odnoszące się wyłącznie do faktów, jednak wymagające odpowiedzi, której interpretacja przyjęta przez Komisję, może zostać w taki sposób zakwestionowana przez przedsiębiorstwo, nie powodują powstania po jego stronie prawa do milczenia.
- 77 Po drugie, jeżeli Komisja mogła wykazać, że dane przedsiębiorstwo uczestniczyło w spotkaniach z innymi przedsiębiorstwami, które to spotkania miały ewidentnie antykonkurencyjny charakter, do tego przedsiębiorstwa należy przedstawić inne wyjaśnienie treści tych spotkań. Podobnie jeżeli Komisja opiera się na dowodach, które co do zasady są wystarczające do wykazania istnienia naruszenia, przedsiębiorstwo, którego one dotyczą, nie może poprzestać na wskazaniu możliwości zaistnienia okoliczności mogącej mieć wpływ na moc dowodową rzeczonych dowodów, aby to na Komisji spoczął ciężar udowodnienia, że okoliczność ta nie mogła mieć wpływu na moc dowodową stosownych dowodów. Przeciwnie, z wyjątkiem sytuacji, gdy dane przedsiębiorstwo zostaje pozbawione możliwości dostarczenia takiego dowodu w wyniku zachowania samej Komisji, to właśnie owo przedsiębiorstwo powinno wykazać w wymagany prawem sposób z jednej strony zaistnienie okoliczności, na którą się powołuje, a z drugiej strony, że okoliczność ta podważa moc dowodową

dowodów, na których oparła się Komisja (zob. ww. w pkt 76 wyrok w sprawie E.ON Energie przeciwko Komisji, pkt 75, 76 i przytoczone tam orzecznictwo). W przypadku pytań mających za cel i powodujących dostarczenie Komisji takich informacji przedsiębiorstwo dysponuje prawem do milczenia. W istocie w przeciwnym wypadku byłoby ono zobowiązane do przyznania, że zaistniało naruszenie, którego dowiedzenie należy do Komisji, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 60 powyżej.

- 78 Należy stwierdzić, że pytanie 1D nie wymaga odpowiedzi, którą można uznać za wystarczającą do wykazania zaistnienia jednego lub więcej domniemyanych naruszeń, co do których Komisja prowadzi dochodzenie, w rozumieniu pkt 76 powyżej. Wobec tego w sytuacji, gdyby Komisja podniosła przeciwko skarżącej ocenę dokonaną na podstawie jej odpowiedzi na pytanie 1D, skarżąca miałaby w razie potrzeby możliwość przedstawienia innej interpretacji swojej odpowiedzi niż interpretacja przyjęta przez Komisję.
- 79 Jak z tego wynika, zobowiązując skarżącą do udzielenia odpowiedzi na pytanie 1D, Komisja nie naruszyła jej prawa do obrony.
- 80 Wreszcie, co się tyczy krytycznych uwag skarżącej dotyczących zobowiązania jej przez Komisję do udzielenia informacji, których skarżąca nie posiada, należy przypomnieć, że po pierwsze, skarżąca ma obowiązek aktywnej współpracy, wymagający przekazania do dyspozycji Komisji wszelkich informacji związanych z przedmiotem dochodzenia (ww. w pkt 56 wyrok w sprawie Orkem przeciwko Komisji, pkt 27; ww. w pkt 28 wyrok w sprawie Société Générale przeciwko Komisji, pkt 72), a po drugie, z powodów wskazanych w pkt 55–57 powyżej, Komisja ma możliwość skierowania do niej pytań wymagających opracowania żądanych danych.
- 81 W każdym wypadku należy podkreślić, że choć z powodów wskazanych w pkt 72 powyżej przypadek przewidziany w załączniku II lit. a) ust. 4 zaskarżonej decyzji nie obejmuje sytuacji przedsiębiorstwa, które nie życzy sobie odpowiedzieć na postawione mu pytanie, ma on zastosowanie w odniesieniu do informacji, którymi skarżąca nie jest w stanie dysponować.
- 82 Wobec tego Sąd uważa, że skarżąca niesłusznie podnosi w stosunku do zaskarżonej decyzji zastrzeżenie, że zobowiązuje ją ona do udzielenia informacji, które nie znajdują się w jej posiadaniu.
- 83 Zastrzeżenia dotyczące charakteru żądanych informacji powinny zatem zostać oddalone.

W przedmiocie konieczności udzielenia żądanych informacji

- 84 Jak zostało już wskazane w pkt 28 powyżej, Komisja ma prawo żądać jedynie informacji mogących pozwolić jej na zweryfikowanie podejrzeń popełnienia naruszenia, które uzasadniają przeprowadzenie dochodzenia i które są wskazane w samym żądaniu informacji (ww. w pkt 28 wyroki: z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie SEP przeciwko Komisji, pkt 25; w sprawie Société Générale przeciwko Komisji, pkt 40).
- 85 Ze względu na przysługujące Komisji szerokie uprawnienia w zakresie dochodzenia i kontroli to do niej należy dokonanie oceny, czy konieczne jest uzyskanie informacji żądanych przez nią od przedsiębiorstw, których dotyczy dochodzenie (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 18 maja 1982 r. w sprawie 155/79 AM & S Europe przeciwko Komisji, Rec. s. 1575, pkt 17; ww. w pkt 56 wyrok w sprawie Orkem przeciwko Komisji, pkt 15). Co się tyczy kontroli, jaką Sąd sprawuje w odniesieniu do tej oceny dokonanej przez Komisję, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem wykładni pojęcia koniecznych informacji należy dokonywać z uwzględnieniem celów, dla których Komisji zostały przyznane przedmiotowe uprawnienia w zakresie dochodzenia. Wymóg wzajemnego powiązania między żądaniem informacji i podejrzanym naruszeniem jest zatem spełniony, jeżeli na tym etapie postępowania żądanie to może być słusznie postrzegane jako mające związek

z podejrzanym naruszeniem, co oznacza, że Komisja może rozsądnie przypuszczać, iż dany dokument pomoże jej stwierdzić wystąpienie zarzucanego naruszenia (ww. w pkt 28 wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 1991 r. w sprawie SEP przeciwko Komisji, Rec. s. II-1497, pkt 29; ww. w pkt 22 wyrok w sprawie Slovak Telekom przeciwko Komisji, pkt 42).

86 Skarżąca podnosi w istocie cztery zastrzeżenia. W ramach zarzutu trzeciego skarżąca podważa uprawnienie Komisji do żądania od niej udzielenia informacji, które Komisja może pozyskać samodzielnie (zastrzeżenie pierwsze). W części pierwszej zarzutu czwartego skarżąca podważa konieczność, w rozumieniu art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003, zobowiązania do udzielenia dostarczonych wcześniej informacji (zastrzeżenie drugie), jak również użycie innego formatu poprzez używanie innych kryteriów i zmiennych (zastrzeżenie trzecie). Skarżąca podważa również konieczność udzielenia niektórych informacji uzupełniających żądanych przez Komisję na podstawie zaskarżonej decyzji (zastrzeżenie czwarte).

– W przedmiocie twierdzenia dotyczącego publicznego charakteru niektórych żądanych informacji

87 W ramach tego zastrzeżenia skarżąca w istocie podważa niezbędność pytań dotyczących kodów pocztowych punktów zaopatrzenia, punktów przeznaczenia i miejsca dostawy lub wymagających obliczenia odległości przebytych przez towar od miejsca zaopatrzenia do adresu dostawy, ponieważ żądane informacje mają charakter publiczny.

88 Należy jednak wskazać, że takie informacje, choć ze swojej natury są dostępne dla Komisji, stanowią logiczne uzupełnienie informacji pozostających w wyłącznym posiadaniu skarżącej. Wobec tego ich ewentualny publiczny charakter nie stoi na przeszkodzie możliwości uznania udzielenia ich za konieczne w rozumieniu art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003.

– W przedmiocie twierdzenia, że Komisja rzekomo posiadała niektóre informacje zażądane jeszcze przed wydaniem zaskarżonej decyzji

89 Skarżąca podważa uprawnienie Komisji do żądania od niej informacji, które zostały udzielone wcześniej.

90 Sąd wskazuje, że w motywie 6 zaskarżonej decyzji zostało wyjaśnione, co następuje:

„W związku z tym Komisja w drodze decyzji żąda, aby skarżąca udzieliła informacji wskazanych w załączniku I do niniejszej decyzji. Załącznik I uwzględni w koniecznym stopniu odpowiedzi na pisma wymienione w [motywie 4] niniejszej decyzji i uwagi zgłoszone przez objęte badaniem przedsiębiorstwa w czasie trwania dochodzenia. Udzielenie niektórych informacji było już żądane od [skarżącej] na podstawie art. 18 ust. 2, lecz zostały one ponownie zawarte w załączniku I w celu uzyskania wyczerpującej, spójnej i jednolitej odpowiedzi. Ponadto w załączniku I wymagane są informacje uzupełniające, których udzielenie również jest konieczne, aby można było ocenić zgodność praktyk objętych badaniem z regułami konkurencji UE, z pełną znajomością faktów i ich dokładnego kontekstu ekonomicznego”.

91 Jak z tego wynika, Komisja zasadniczo podnosi dwa argumenty uzasadniające jej żądanie informacji: po pierwsze, chęć „uzyskania wyczerpującej, spójnej i ujednoliconej odpowiedzi”, a po drugie, poszukiwanie informacji uzupełniających w stosunku do informacji udzielonych wcześniej.

92 Co się tyczy pierwszego argumentu uzasadniającego podniesionego przez Komisję, należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja rzeczywiście wydaje się być, przynajmniej w części, wydana w celu uzyskania, w szczególności od skarżącej, ujednoliconej wersji odpowiedzi wcześniej przez nią udzielonych.

- 93 Należy zauważyć, że pytania 1A, od 1Ei) do 1Eiii), 1F, od 2 do 5, 9A, 9B i 10 w załączniku I do zaskarżonej decyzji mają podobny przedmiot, zbliżony do przedmiotu, odpowiednio, początkowych pytań 8, 31, 39, 10, 18, 17, 28, początkowego pytania 40 lit. a) i b) oraz początkowego pytania 7.
- 94 Należy ponadto wskazać, że jak przyznała Komisja na rozprawie, dziesięć pierwszych pytań zawartych w załączniku I do zaskarżonej decyzji jest identycznych jak pytania zawarte w załączniku decyzji skierowanych do siedmiu innych przedsiębiorstw, których dotyczy postępowanie, o którym mowa w pkt 5 powyżej. Można z tego jedynie wywnioskować, że Komisja nie dokonała indywidualizacji pytań skierowanych do każdego z odnośnych przedsiębiorstw w oparciu o stopień dokładności i jakość wcześniejszych odpowiedzi.
- 95 Wobec tego można byłoby uznać, że zaskarżona decyzja, przynajmniej w części, ma na celu uzyskanie ujednocionej wersji dostarczonych wcześniej informacji. Wrażenie to jest potęgowane przez nadmierną szczegółowość zawartych w kwestionariuszu instrukcji dotyczących formy, w jakiej należy przedstawić odpowiedzi. Niezaprzeczalne jest zatem, że Komisja chciała uzyskać odpowiedzi w formie zapewniającej większą łatwość porównania danych zebranych od odnośnych przedsiębiorstw.
- 96 Należy jednak przypomnieć, że w ww. w pkt 57 wyroku w sprawie *Atlantic Container Line i in. przeciwko Komisji* (pkt 425) Sąd wskazał, iż żądania informacji dotyczącej dokumentu znajdującego się już w posiadaniu Komisji nie mogą być uznane za uzasadnione potrzebami dochodzenia.
- 97 Ponadto należy podkreślić, że dla zgodności decyzji w sprawie żądania informacji z zasadą proporcjonalności nie wystarczy, by żądana informacja była związana z przedmiotem dochodzenia. Ważne jest również, aby nałożony na przedsiębiorstwo obowiązek dostarczenia informacji nie stanowił dla niego obciążenia nieproporcjonalnego w stosunku do potrzeb dochodzenia (ww. w pkt 57 wyrok w sprawie *Atlantic Container Line i in. przeciwko Komisji*, pkt 418; ww. w pkt 22 wyrok w sprawie *Slovak Telekom przeciwko Komisji*, pkt 81).
- 98 Jak z tego wynika, mogłoby się wydawać, że decyzja zobowiązująca adresata do ponownego udzielenia wcześniej żądanych informacji wyłącznie na tej podstawie, że tylko niektóre z nich zdaniem Komisji były niepoprawne, stanowi nadmierne obciążenie w stosunku do potrzeb dochodzenia, a więc nie jest zgodna ani z zasadą proporcjonalności, ani z wymogiem konieczności. W tych okolicznościach nie jest bowiem możliwe dokładne określenie przez Komisję informacji, które jej zdaniem powinny zostać poprawione przez dane przedsiębiorstwo.
- 99 Również dążenie do łatwości przetwarzania odpowiedzi udzielonych przez przedsiębiorstwa nie może uzasadniać zobowiązania owych przedsiębiorstw do przedstawienia w nowym formacie informacji posiadanych już przez Komisję. Chociaż przedsiębiorstwa mają obowiązek aktywnej współpracy, wymagający przekazania do dyspozycji Komisji wszelkich informacji związanych z przedmiotem dochodzenia (ww. w pkt 56 wyrok w sprawie *Orkem przeciwko Komisji*, pkt 27, ww. w pkt 28 wyrok w sprawie *Société Générale przeciwko Komisji*, pkt 72), ów obowiązek aktywnej współpracy nie obejmuje formatowania informacji posiadanych już przez Komisję.
- 100 Należy zatem, w odniesieniu do okoliczności niniejszego przypadku, zbadać zasadność drugiego argumentu uzasadniającego podniesionego przez Komisję, dotyczącego konieczności uzyskania informacji uzupełniających.
- 101 W świetle orzecznictwa przytoczonego w pkt 84 i 85 powyżej należy stwierdzić, że decyzja Komisji w sprawie żądania informacji bardziej szczegółowych niż informacje udzielone do tej pory powinna zostać uznana za uzasadnioną potrzebami dochodzenia. Poszukiwanie wszystkich istotnych dowodów potwierdzających lub negujących zaistnienie naruszenia reguł konkurencji może bowiem wymagać zażądania przez Komisję od przedsiębiorstw uściślenia lub uszczegółowienia pewnych informacji o charakterze faktycznym, które zostały jej wcześniej przekazane.

- 102 W tym względzie należy wskazać, że niektóre pytania dotyczą informacji, które nie były objęte wcześniejszymi żądaniem informacji. Taka sytuacja ma miejsce w wypadku pytań 1B, 1C, 1G, 6A, 6B, 7, od 8A do 8C, 9C i 11.
- 103 Ponadto, co się tyczy pytań 1A, od 1Ei) do 1Eiii), 1F, 2–5, 9A, 9B i 10 w załączniku I do zaskarżonej decyzji, należy stwierdzić, że w rzeczywistości wymagają one udzielenia informacji uzupełniających w stosunku do informacji już udzielonych na podstawie wcześniejszych żądań informacji, ponieważ mają wyższy poziom dokładności ze względu na zmianę zakresu ich stosowania lub dodanie dodatkowych zmiennych.
- 104 Wobec tego należy stwierdzić, że okoliczność, iż kwestionariusz stanowiący załącznik I do zaskarżonej decyzji ma na celu uzyskanie bądź nowych informacji, bądź informacji bardziej szczegółowych, może uzasadniać konieczność żądanych informacji.
- 105 Rozpatrywany zarzut powinien zatem zostać oddalony.
- W przedmiocie zastrzeżenia podważającego konieczność zwiększenia stopnia szczegółowości żadanego w zaskarżonej decyzji
- 106 Skarżąca uważa, że jeśli chodzi o pytania, których przedmiot jest zasadniczo identyczny z przedmiotem wcześniejszych żądań informacji, zwiększenie stopnia szczegółowości kwestionariusza nie było konieczne w rozumieniu art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003. Dokładniej rzecz ujmując, skarżąca podważa konieczność zmiany formalnego sposobu przedstawienia danych, zmianę kryteriów obliczania i używanych definicji, jak również dodanie nowych zmiennych.
- 107 W pkt 101 powyżej zostało wskazane, że potrzeby dochodzenia mogą uzasadniać żądanie przez Komisję, aby przedsiębiorstwa uściśliły lub uszczegółowiły niektóre informacje o charakterze faktycznym, które zostały jej wcześniej przekazane.
- 108 Ponadto należy wziąć pod uwagę bardzo techniczny charakter sektora gospodarki, którego dotyczy dochodzenie, mogący uzasadniać przyjęcie dodatkowego kwestionariusza służącego dopasowaniu i uściśleniu informacji znajdujących się już w posiadaniu Komisji.
- 109 W tych okolicznościach Sąd stwierdza, że zmiany wprowadzone w stosunku do pytań początkowych należy uznać za konieczne do zbadania podejrzeń popełnienia naruszenia, których dotyczy zaskarżona decyzja.
- W przedmiocie zastrzeżenia podważającego konieczność udzielenia żądanych informacji uzupełniających
- 110 Skarżąca uważa, że udzielenia żądanych przez Komisję informacji uzupełniających nie można uznać za konieczne w rozumieniu art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003. Skarżąca odnosi się w szczególności do pytań 1A, 1B, 5, do pytania 5 lit. Y i do pytania 7 lit. G i H.
- 111 W pierwszej kolejności, co się tyczy konieczności włączenia CEM I w postaci sypkiej i klinkieru w odniesieniu do sprzedaży wewnętrznej (pytanie 1A) i zakupów wewnętrznych (pytanie 1B), wystarczy zauważyć, że produkty te stanowią odmiany cementu i że wobec tego informacje dotyczące ceny transakcji, których są one przedmiotem, z natury mają związek, w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 84 powyżej, z podejrzeniami popełnienia naruszenia, o których mowa w zaskarżonej decyzji.

- 112 W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o pytanie 5, pytanie 5 lit. Y i pytanie 7 lit. G i H, skarżąca podważa użyteczność żądanych informacji. Co do istoty niektóre okoliczności nieznanne Komisji w czasie sporządzania kwestionariusza, zdaniem skarżącej pozbawiają dostarczone dane wiarygodności.
- 113 Należy przypomnieć, że etap wstępnego dochodzenia, którego element stanowi zaskarżona decyzja, ma na celu umożliwienie Komisji zebrania wszystkich istotnych informacji potwierdzających – lub nie – istnienie naruszenia reguł konkurencji oraz zajęcie wstępnego stanowiska w przedmiocie kierunku oraz dalszego rozwoju postępowania. Etap kontradiktoryjny natomiast, rozciągający się od momentu przedstawienia zarzutów do wydania ostatecznej decyzji, musi umożliwiać Komisji ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie zarzucanego przedsiębiorstwu naruszenia (zob. podobnie ww. w pkt 25 wyrok w AC-Treuhand przeciwko Komisji, pkt 47).
- 114 Zatem ponieważ pytanie 5, pytanie 5 lit. Y oraz pytanie 7 lit. G i H, mają na celu uzyskanie informacji, które można słusznie uznać za mające związek z podejrzeniami popełnienia naruszenia uzasadniającymi prowadzenie śledztwa, krytyczne uwagi dotyczące braku wiarygodności dostarczonych danych nie mają wpływu na zgodność z prawem żądania informacji. Odpowiedzialności Komisji podlega ocena, czy zgromadzone informacje umożliwiają jej stwierdzenie w odniesieniu do skarżącej, że wystąpiło jedno lub więcej podejrzewanych naruszeń, a w razie potrzeby istnieje możliwość podważenia przez skarżącą wartości dowodowej żądanych informacji w odpowiedzi na ewentualne pismo w sprawie przedstawienia zarzutów lub w uzasadnieniu skargi o stwierdzenie nieważności skierowanej przeciwko ostatecznej decyzji.
- 115 Wobec powyższego należy oddalić to zastrzeżenie, jak również zarzut czwarty, w zakresie, w jakim dotyczą one naruszenia art. 18 rozporządzenia nr 1/2003.

W przedmiocie części drugiej zarzutu czwartego, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności

- 116 W części drugiej zarzutu czwartego skarżąca podważa proporcjonalność, po pierwsze, samego posłużenia się decyzją w sprawie żądania informacji na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003, a po drugie, obciążenia wiążącego się z udzieleniem odpowiedzi na wspomniany kwestionariusz.

W przedmiocie rzekomo nieproporcjonalnego charakteru wydania decyzji w sprawie żądania informacji na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003

- 117 Skarżąca podnosi, że wydanie decyzji w sprawie informacji na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 jest niezgodne z zasadą proporcjonalności, ponieważ nawet gdyby uściślenia musiały zostać zgromadzone, mogłoby to nastąpić w drodze zwykłego żądania informacji.
- 118 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności, będąca jedną z ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, by akty instytucji nie wykraczały poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym mają służyć dane przepisy, przy czym w przypadku gdy istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować to najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (wyrok z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawie C-189/01 Jippes i in., Rec. s. I-5689, pkt 81).
- 119 Na mocy art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 Komisja może zwrócić się do przedsiębiorstw o dostarczenie informacji, „występując ze zwykłym żądaniem informacji lub w drodze decyzji”, przy czym przepis ten nie uzależnia wydania decyzji od wcześniejszego wystąpienia ze „zwykłym żądaniem”. W tym względzie art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 różni się od art. 11 rozporządzenia Rady nr 17 – pierwszego rozporządzenia wprowadzającego w życie art. [81 WE] i [82 WE] (Dz.U. 1962, 13, s. 204), który w ust. 5 uzależnia możliwość żądania w drodze decyzji od nieskuteczności wcześniejszego żądania informacji.

- 120 Wbrew temu, co wydaje się twierdzić w swoich pismach Komisja, należy wskazać, że wybór, którego musi dokonać pomiędzy zwykłym żądaniem informacji na podstawie art. 18 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003 a decyzją w sprawie żądania informacji na podstawie art. 18 ust. 3 tego rozporządzenia podlega kontroli proporcjonalności. Wynika to jednoznacznie z samej decyzji zasady proporcjonalności zawartej w pkt 118 powyżej, w której zostało wskazane, że „w przypadku gdy istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować to najmniej dotkliwe”. Można również zauważyć, że wybór, jaki daje Komisji art. 18 ust. 1 rozporządzenia nr 1/2003 stanowi pewną analogię z wyborem pomiędzy kontrolą na podstawie zwykłego upoważnienia i kontrolą nakazaną w drodze decyzji na podstawie art. 14 rozporządzenia nr 17 i art. 20 rozporządzenia nr 1/2003. Dokonanie tego wyboru stanowi zaś przedmiot kontroli sądów Unii z punktu widzenia zasady proporcjonalności (wyroki Trybunału: z dnia 26 czerwca 1980 r. w sprawie 136/79 National Panasonic przeciwko Komisji, Rec. s. 2033, point 29, ww. w pkt 44 wyrok w sprawie Roquette Frères, pkt 77; wyrok Sądu z dnia 8 marca 2007 r. w sprawie T-340/04 France Télécom przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-573, pkt 147).
- 121 Jeśli chodzi o ocenę proporcjonalności posłużenia się kontrolą nakazaną w drodze decyzji, w orzecznictwie dominuje podejście, w myśl którego ocena ta, w odniesieniu do wyboru pomiędzy zwykłym żądaniem informacji i decyzją, powinna zależeć od potrzeb stosownego dochodzenia, przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności sprawy (ww. w pkt 120 wyrok w sprawie National Panasonic przeciwko Komisji, pkt 29; ww. w pkt 44 wyrok w sprawie Roquette Frères, pkt 77; ww. w pkt 120 wyrok w sprawie France Télécom przeciwko Komisji, pkt 147).
- 122 W tym względzie należy przypomnieć, że zaskarżona decyzja wpisuje się w zakres dochodzenia dotyczącego praktyk ograniczających konkurencję obejmującego oprócz skarżącej siedem innych przedsiębiorstw działających w sektorze cementowym.
- 123 Od zwykłego żądania informacji decyzję różni to, że Komisja ma możliwość nałożenia grzywny lub okresowych kar pieniężnych w razie udzielenia niepełnych lub spóźnionych informacji, na podstawie odpowiednio art. 23 ust. 1 lit. b) i art. 24 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 1/2003.
- 124 Wobec tego, przy uwzględnieniu ilości zbieranych informacji, skorzystanie przez Komisję z instrumentu prawnego dającego jej największą pewność, że skarżąca udzieli odpowiedzi pełnej i w wyznaczonych terminach, nie jest ani nieodpowiednie, ani nadmierne.
- 125 Jak z tego wynika, Komisja nie naruszyła zasady proporcjonalności, wydając decyzję w sprawie żądania informacji na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 w stosunku do skarżącej.

W przedmiocie rzekomo nieproporcjonalnego charakteru obciążenia wiążącego się z odpowiedzią na kwestionariusz

- 126 Skarżąca uważa, że obciążenie wiążące się z odpowiedzią na kwestionariusz jest niezgodne z zasadą proporcjonalności. Krytykuje okoliczność, że Komisja wymaga dostarczenia danych trymestralnych dla dekady 2001–2010, a także wyjątkowo kosztowny charakter obowiązku ponownego udzielenia niektórych informacji, w zmienionej formie, na podstawie zmienionych kryteriów obliczania i definicji oraz z uwzględnieniem nowych zmiennych. Skarżąca uważa też, że odpowiedź na nowe pytania zawarte w kwestionariuszu wymaga nieproporcjonalnego nakładu pracy.
- 127 Jak zostało już wskazane w pkt 97 powyżej, nałożony na przedsiębiorstwo obowiązek dostarczenia informacji nie może stanowić dla niego obciążenia nieproporcjonalnego w stosunku do potrzeb dochodzenia.

- 128 W pierwszej kolejności należy wskazać, że z powodów wskazanych w pkt 102–104 powyżej nie można przyjąć, iż Komisja naruszyła zasadę proporcjonalności, ze względu na to, iż zażądała od skarżącej udzielenia informacji, które zostały już, w części, przekazane wcześniej Komisji, na podstawie wcześniejszych żądań udzielenia informacji, ponieważ kwestionariusz stanowiący załącznik I do zaskarżonej decyzji ma na celu uzyskanie bądź nowych informacji, bądź informacji bardziej szczegółowych niż informacje udzielone wcześniej.
- 129 W drugiej kolejności, co się tyczy ewentualnego nieproporcjonalnego charakteru obciążenia wiążącego się formatem kwestionariusza, jak również przez zwiększenie stopnia dokładności niektórych pytań, Sąd wskazuje, że nie można zaprzeczyć, iż elementy te spowodowały konieczność wyjątkowo dużego nakładu pracy.
- 130 Nie można jednak uznać, że nakład ów ma charakter nieproporcjonalny, przy uwzględnieniu potrzeb dochodzenia związanych w szczególności z podejrzeniami popełnienia naruszenia, które Komisja zamierza zweryfikować i okoliczności niniejszego postępowania.
- 131 W tym względzie, po pierwsze, należy przypomnieć, że zaskarżona decyzja wpisuje się w zakres postępowania dotyczącego „ograniczeń przepływów handlowych w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), w tym ograniczeń przywozu do EOG z państw spoza EOG, podziału rynku, ustalania cen i pokrewnych praktyk antykonkurencyjnych na rynku cementu i rynkach produktów pokrewnych”. Trzeba stwierdzić, że szeroki zasięg, jak również ciężar podejrzeń popełnienia naruszenia, względem których Komisja prowadzi dochodzenie, mogą uzasadniać udzielenie znacznej ilości informacji.
- 132 Po drugie, należy uwzględnić przypomnianą już w pkt 122 powyżej okoliczność, że zaskarżona decyzja wpisuje się w zakres dochodzenia dotyczącego praktyk ograniczających konkurencję obejmującego oprócz skarżącej siedem innych przedsiębiorstw działających w sektorze cementowym. Zatem przy uwzględnieniu ilości zbieranych informacji, wymaganie przez Komisję, aby odpowiedzi zostały udzielone w formacie umożliwiającym ich porównanie, nie jest nieproporcjonalne.
- 133 Z tych samych powodów nie jest nieproporcjonalne żądanie przez Komisję dostarczenia danych trymestralnych za prawie dziesięcioletni okres, w sytuacji kiedy Komisja podejrzewa istnienie naruszenia trwające długi czas. Ponadto należy przypomnieć, że sądy Unii uznały konieczność żądania przez Komisję udzielenia informacji odnoszących się do okresu wcześniejszego niż okres trwania naruszenia w celu uściślenia kontekstu, w jaki wpisane było dane zachowanie w tym ostatnim okresie (ww. w pkt 22 wyrok w sprawie Slovak Telekom przeciwko Komisji, pkt 51).
- 134 W trzeciej kolejności i z tych samych powodów należy oddalić argument dotyczący nieproporcjonalnego charakteru obciążenia wiążącego się z pytaniami uzupełniającymi zawartymi w kwestionariuszu.
- 135 Wreszcie, w czwartej kolejności, co się tyczy zarzucenia Komisji, iż nie uwzględniła propozycji alternatywnych pytań przedstawionych przez skarżącą, należy wskazać, że chociaż zgodnie z zasadą proporcjonalności Komisja powinna stosować najmniej dotkliwy środek, to jednak obowiązek ten zasada się na istnieniu możliwości wyboru pomiędzy szeregiem odpowiednich środków.
- 136 Należy stwierdzić, że propozycje przedstawione przez skarżącą przypominały w rzeczywistości wniosek o częściowe zwolnienie z obowiązku udzielenia odpowiedzi na niektóre pytania, ponieważ proponowały udzielenie informacji o okresie krótszym niż żądany lub w oparciu o metodę obliczeń różniącą się od wybranej przez Komisję. Ze względu na konieczność właściwego dochodzenia i przy uwzględnieniu w szczególności znacznej liczby przedsiębiorstw objętych postępowaniem, o którym mowa w pkt 5 powyżej, Sąd uważa, że Komisja mogła zgodnie z prawem nie uwzględnić propozycji skarżącej.
- 137 Wobec powyższego zarzut czwarty należy w całości oddalić.

W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia najlepszych praktyk Komisji w zakresie przedstawiania danych gospodarczych i naruszenia zasady dobrej administracji

W przedmiocie części pierwszej zarzutu, dotyczącej naruszenia przez Komisję jej najlepszych praktyk w zakresie przedstawiania danych gospodarczych

138 Skarżąca podnosi, że kiedy Komisja przyjmuje pewną linię postępowania, sama sobie wyznacza granice uznania. Na tej podstawie skarżąca uważa, że ponieważ w niniejszym przypadku Komisja przeprowadziła wcześniejsze konsultacje z zainteresowanymi przedsiębiorstwami, jak jest to zalecane zgodnie z jej najlepszymi praktykami w zakresie przedstawiania danych gospodarczych w ramach postępowań w związku z art. 101 TFUE i 102 TFUE oraz w razie połączeń (zwanym dalej „najlepszymi praktykami”), była ona zobowiązana postępować zgodnie ze wspomnianymi najlepszymi praktykami. Zdaniem skarżącej tak się nie stało, ponieważ Komisja nie wzięła pod uwagę ani komentarzy, ani próśb o wyjaśnienia przedstawionych przez skarżącą, zaś ostatecznie przyjęte kwestionariusze w istotny sposób różniły się od projektu, ze względu na to, że szereg pytań w nich zawartych nie było przedmiotem wcześniejszych konsultacji.

139 Komisja wnosi o oddalenie tej argumentacji.

140 Sąd wskazuje, że jest niewątpliwie prawdą, iż kiedy Komisja ogłasza normę dotyczącą postępowania zmierzające do wywołania zewnętrznych skutków, nie może ona odstąpić od niej w konkretnym przypadku bez podania powodów, które byłyby zgodne z zasadą równego traktowania (zob. wyrok Trybunału z dnia 18 maja 2006 r. w sprawie C-397/03 P Archer Daniels Midland i Archer Daniels Midland Ingredients przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-4429, pkt 91).

141 Jednak trzeba jeszcze, żeby fragment najlepszych praktyk przywołany przez skarżącą mógł być postrzegany jako norma dotycząca postępowania. W tym względzie należy zauważyć, że w pkt 3.4.3 najlepszych praktyk zostało wskazane, że Komisja przeprowadza konsultacje jedynie w przypadku, kiedy jest ona „właściwa i celowa”. Wobec tego, jako że skonsultowanie się z przedsiębiorstwami zostało przedstawione wyłącznie jako możliwość, nie można zarzucić Komisji, że naruszyła pkt 3.4.3 dobrych praktyk poprzez zawarcie w swoim kwestionariuszu pytań, które nie były przedmiotem wcześniejszych konsultacji, lub, a fortiori, poprzez nieuwzględnienie wszystkich uwag przedstawionych przez przedsiębiorstwa, z którymi się konsultowała.

142 Należy zatem oddalić pierwszą część zarzutu.

W przedmiocie części drugiej zarzutu, dotyczącej naruszenia przez Komisję zasady dobrej administracji

143 Skarżąca uważa, że Komisja wykazała się brakiem staranności, zmieniając wciąż rodzaj pytań, wymagane kryteria, odnośnie towary i kraje, których dotyczyły jej różne żądania informacji. Zdaniem skarżącej stanowi to naruszenie zasady dobrej administracji.

144 Komisja zaprzecza, jakoby naruszyła zasadę dobrej administracji.

145 Należy przypomnieć, że motyw 37 rozporządzenia nr 1/2003 wyjaśnia, iż rozporządzenie to „respektuje podstawowe prawa i uznaje zasady przyjęte w szczególności w Karcie podstawowych praw Unii europejskiej [Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej]” oraz że „powinno być odpowiednio interpretowane i stosowane zgodnie z tymi zasadami i prawami”. Ponadto od wejścia w życie traktatu z Lizbony karta praw podstawowych ma, na mocy art. 6 ust. 1 akapit pierwszy TUE, taką samą moc prawną jak traktaty.

- 146 Artykuł 41 karty praw podstawowych, zatytułowany „Prawo do dobrej administracji”, stanowi w ust. 1, że „[k]ażdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii”.
- 147 Zgodnie z orzecnictwem dotyczącym zasady dobrej administracji, w sytuacji gdy instytucjom przysługują uprawnienia dyskrejonalne, poszanowanie gwarancji przyznanych przez porządek prawny Unii w postępowaniach administracyjnych nabiera jeszcze większego znaczenia. Wśród tych gwarancji znajduje się w szczególności obowiązek starannego i bezstronnego zbadania wszystkich istotnych okoliczności sprawy przez właściwą instytucję (wyrok Trybunału z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 Technische Universität München, Rec. s. I-5469, pkt 14; ww. w pkt 57 wyrok w sprawie Atlantic Container Line i in. przeciwko Komisji, pkt 404).
- 148 Z powodów przedstawionych w pkt 102–104 powyżej należy wskazać, że kwestionariusz, chociaż dotyczył przedmiotu podobnego do przedmiotu wcześniejszych żądań informacji, różnił się od nich stopniem szczegółowości pytań i obecnością nowych pytań. Ponadto należy wskazać, że zakres dochodzenia prowadzonego przez Komisję i liczba objętych nim przedsięwzięć, jak również techniczny charakter danego rynku produktowego, mogą uzasadniać wystosowanie przez Komisję szeregu częściowo pokrywających się żądań informacji bez naruszenia zasady dobrej administracji.
- 149 W świetle powyższych rozważań rozpatrywany zarzut – i wobec tego również skargę w całości – należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

- 150 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżąca przegrała sprawę, należy obciążyć ją obciążyć ją jej własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję.

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba)

orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Buzzi Unicem SpA zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Dittrich

Wiszniewska-Białecka

Prek

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 14 marca 2014 r.

Spis treści

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu	1
Przebieg postępowania i żądania stron	3

Co do prawa	3
W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego braku lub niewystarczającego charakteru uzasadnienia oraz naruszenia prawa do obrony	4
W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego nadużycia władzy i przekroczenia uprawnień przy wydaniu zaskarżonej decyzji oraz odwrócenia ciężaru dowodu	7
W przedmiocie zarzutu trzeciego i części pierwszej zarzutu czwartego, dotyczących naruszenia art. 18 rozporządzenia nr 1/2003	8
W przedmiocie charakteru żądanych informacji	8
W przedmiocie konieczności udzielenia żądanych informacji	12
– W przedmiocie twierdzenia dotyczącego publicznego charakteru niektórych żądanych informacji ..	13
– W przedmiocie twierdzenia, że Komisja rzekomo posiadała niektóre informacje zażądane jeszcze przed wydaniem zaskarżonej decyzji	13
– W przedmiocie zastrzeżenia podważającego konieczność zwiększenia stopnia szczegółowości żądanego w zaskarżonej decyzji	15
– W przedmiocie zastrzeżenia podważającego konieczność udzielenia żądanych informacji uzupełniających	15
W przedmiocie części drugiej zarzutu czwartego, dotyczącej naruszenia zasady proporcjonalności	16
W przedmiocie rzekomo nieproporcjonalnego charakteru wydania decyzji w sprawie żądania informacji na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003	16
W przedmiocie rzekomo nieproporcjonalnego charakteru obciążenia wiążącego się z odpowiedzią na kwestionariusz	17
W przedmiocie zarzutu piątego, dotyczącego naruszenia najlepszych praktyk Komisji w zakresie przedstawiania danych gospodarczych i naruszenia zasady dobrej administracji	19
W przedmiocie części pierwszej zarzutu, dotyczącej naruszenia przez Komisję jej najlepszych praktyk w zakresie przedstawiania danych gospodarczych	19
W przedmiocie części drugiej zarzutu, dotyczącej naruszenia przez Komisję zasady dobrej administracji	19
W przedmiocie kosztów	20