



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 15 października 2015 r.¹

Sprawa C-247/14 P

**HeidelbergCement AG
przeciwko**

Komisji Europejskiej

Odwołanie — Rynki cementu i produktów pokrewnych — Artykuł 18 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 — Uprawnienia Komisji w zakresie żądania informacji — Uzasadnienie — Konieczność żądanych informacji — Format żądanych informacji — Proporcjonalność żądania — Samoobciążenie

1. Jakie są warunki i ograniczenia uprawnień Komisji w zakresie wezwania przedsiębiorstw, w drodze decyzji, do dostarczenia informacji w kontekście dochodzenia dotyczącego potencjalnego naruszenia reguł konkurencji Unii?

2. Są to zasadniczo kluczowe kwestie podniesione w odwołaniu wniesionym przez HeidelbergCement AG (zwaną dalej „HeidelbergCementem” lub „wnoszącą odwołanie”) od wyroku Sądu, w którym Sąd oddalił skargę na decyzję Komisji, wydaną na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 1/2003², w której Komisja żąda dostarczenia przez HeidelbergCement znacznej ilości informacji.

3. W dużej mierze podobne kwestie podniesiono także w trzech innych wniesionych przez inne spółki działające na rynku cementu odwołaniach od trzech wyroków Sądu, na mocy których także oddała się, w większości, skargi wniesione na decyzje Komisji podobne do zaskarżonej przez HeidelbergCement. Moje opinie w tych trzech pozostałych postępowaniach także zostaną przedstawione w dniu dzisiejszym³. Niniejszą opinię należy zatem rozpatrywać łącznie ze wspomnianymi opiniami.

I – Ramy prawne

4. Zgodnie z motywem 23 rozporządzenia nr 1/2003:

„Komisja powinna posiadać uprawnienia na obszarze Wspólnoty 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 na mocy [art. 102 TFUE]. Przedsiębiorstwa stosujące się do decyzji Komisji nie mogą być zmuszone do przyznania się, że

1 — Język oryginału: angielski.

2 — Rozporządzenie Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia w życie reguł konkurencji ustanowionych w art. 81 i 82 traktatu (Dz.U. 2003, L 1, s. 1).

3 — Opinie w sprawach: Schwenk Zement/Komisja, C-248/14 P; Buzzi Unicem/Komisja, C-267/14 P; Italmobiliare/Komisja, C-268/14 P.

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”.

5. Artykuł 18 („Żądanie informacji”) rozporządzenia nr 1/2003, w odpowiedniej części, stanowi:

„1. W celu wypełniania obowiązków wyznaczonych niniejszym rozporządzeniem Komisja może zwrócić się do przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw o dostarczenie wszelkich koniecznych informacji, występując ze zwykłym żądaniem informacji lub w drodze decyzji.

2. Jeżeli Komisja występuje ze zwykłym żądaniem informacji do przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw, podaje podstawę prawną i cel żądania, określa zakres informacji, ustala termin, w którym należy je dostarczyć, oraz poucza o karach przewidzianych w art. 23 za dostarczenie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd informacji.

3. Jeżeli Komisja wzywa przedsiębiorstwa lub związki przedsiębiorstw do dostarczenia informacji w drodze decyzji, podaje podstawę prawną i cel żądania, określa zakres żądanych informacji i ustala termin, w którym należy je dostarczyć. Komisja poucza o karach przewidzianych w art. 23 oraz poucza lub nakłada kary przewidziane w art. 24. Komisja poucza również o prawie do wniesienia odwołania od decyzji do Trybunału Sprawiedliwości.

[...]”.

II – Okoliczności powstania sporu

6. W latach 2008 i 2009 Komisja przeprowadziła na podstawie art. 20 rozporządzenia nr 1/2003 szereg kontroli w lokalach kilku spółek działających w sektorze cementowym, w tym HeidelbergCementu. W następstwie tych kontroli w latach 2009 i 2010 wysłane zostały liczne żądania informacji na podstawie art. 18 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003.

7. Pismem z dnia 8 listopada 2010 r. Komisja poinformowała HeidelbergCement, iż zamierza skierować do niego decyzję w sprawie żądania informacji na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003, i przesłała mu projekt kwestionariusza, który planowała załączyć do tej decyzji. W dniu 16 listopada 2010 r. HeidelbergCement przedstawił Komisji swoje uwagi.

8. W dniu 6 grudnia 2010 r. Komisja powiadomiła HeidelbergCement o zamiarze wszczęcia postępowania na podstawie art. 11 ust. 6 rozporządzenia nr 1/2003 i art. 2 rozporządzenia (WE) nr 773/2004⁴ w stosunku do tej spółki, jak również w stosunku do siedmiu innych spółek w sprawie domniemanych naruszeń art. 101 TFUE obejmujących: ograniczenia przywozu do EOG z państw spoza EOG, podział rynku, ustalanie cen i pokrewne praktyki antykonkurencyjne na rynku cementu i rynkach produktów pokrewnych.

9. W dniu 30 marca 2011 r. Komisja wydała decyzję C(2011) 2361 wersja ostateczna z dnia 30 marca 2011 r. dotyczącą postępowania na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 (sprawa 39520 – Cement i produkty pokrewne) (zwaną dalej „sporną decyzją”).

4 — Rozporządzenie Komisji z dnia 7 kwietnia 2004 r. odnoszące się do prowadzenia przez Komisję postępowań zgodnie z art. 81 i art. 82 traktatu WE (Dz.U. L 123, s. 18).

10. W spornej decyzji Komisja wskazała, że zgodnie z art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 w celu wypełnienia obowiązków wyznaczonych tym rozporządzeniem może ona, występując ze zwykłym żądaniem informacji lub w drodze decyzji, zwrócić się do przedsiębiorstw lub związków przedsiębiorstw o dostarczenie wszelkich koniecznych informacji (motyw 3 spornej 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 spornej decyzji), Komisja, w drodze decyzji, zażądała od wnoszącej odwołanie odpowiedzi na kwestionariusz zawarty w załączniku I. Obejmował on 94 strony i składał się z 11 serii pytań. Instrukcje dotyczące odpowiedzi na kwestionariusz były zawarte w załączniku II, natomiast wzory odpowiedzi znajdowały się w załączniku III.

11. Komisja zwróciła również uwagę na domniemane naruszenia (motyw 2 spornej decyzji), które opisała w sposób następujący: „[d]omniemane 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”. Biorąc pod uwagę charakter i ilość żądanych informacji, a także wagę domniemanych naruszeń reguł konkurencji, Komisja uznała, że na udzielenie odpowiedzi należy przyznać wnoszącej odwołanie termin 12 tygodni w odniesieniu do pierwszych 10 serii pytań i dwóch tygodni w odniesieniu do serii 11 (motyw 8 spornej decyzji).

12. Sentencja spornej decyzji ma następujące brzmienie:

„Artykuł 1

HeidelbergCement wraz ze swoimi spółkami zależnymi, które mają siedzibę w Unii Europejskiej i są przezeń bezpośrednio lub pośrednio kontrolowane, dostarczy informacji wskazanych w załączniku I do niniejszej decyzji, w formie wymaganej w załącznikach II i III do tej decyzji, w terminie na udzielenie odpowiedzi wynoszącym 12 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

Niniejsza decyzja jest skierowana do HeidelbergCementu i jego spółek zależnych z siedzibą w Unii Europejskiej i kontrolowanych przezeń bezpośrednio lub pośrednio” [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

13. Po otrzymaniu spornej decyzji HeidelbergCement wniósł o przedłużenie terminu udzielenia odpowiedzi w odniesieniu do niektórych serii pytań. Po pierwotnym odrzuceniu tego wniosku i w następstwie kolejnego skierowanego przez HeidelbergCement żądania Komisja przyznała wnoszącej odwołanie dodatkowych pięć tygodni na odpowiedź dotyczącą pierwszych 10 serii pytań.

14. W dniach 18 kwietnia, 6 maja i 2 sierpnia 2011 r. HeidelbergCement przedstawił odpowiedzi na pytania zawarte w kwestionariuszu przesłanym przez Komisję.

III – Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

15. Pismem złożonym w dniu 10 czerwca 2011 r. HeidelbergCement wniósł do Sądu o stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

16. Odrębnym pismem złożonym w dniu 17 czerwca 2011 r. HeidelbergCement wniósł do Sądu o zawieszenie wykonania spornej decyzji. Postanowieniem z dnia 29 czerwca 2011 r. prezes Sądu oddalił te wnioski.

17. Wyrokiem z dnia 14 marca 2014 r., HeidelbergCement/Komisja, T-302/11 (zwanym dalej „zaskarżonym wyrokiem”)⁵, Sąd oddalił skargę i obciążył HeidelbergCement kosztami postępowania.

IV – Postępowanie przed Trybunałem i żądania wnoszącej odwołanie

18. W odwołaniu skierowanym do Trybunału w dniu 20 maja 2014 r. HeidelbergCement wnosi do Trybunału o:

- uchylenie wyroku w sprawie T-302/11;
- stwierdzenie nieważności decyzji Komisji C(2011) 2361 wersja ostateczna dotyczącej postępowania na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 (sprawa 39520 – Cement i produkty pokrewne);
- tytułem żądania ewentualnego – skierowanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd;
- obciążenie Komisji kosztami postępowania w obu instancjach.

19. Komisja ze swojej strony wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania;
- tytułem żądania ewentualnego, w przypadku uchylenia wyroku w sprawie T-302/11, oddalenie skargi;
- obciążenie HeidelbergCementu kosztami postępowania.

20. HeidelbergCement oraz Komisja przedstawiły swoje stanowiska ustnie na rozprawie w dniu 3 czerwca 2015 r.

V – Ocena zarzutów odwołania

21. W swoim odwołaniu HeidelbergCement podnosi siedem zarzutów. Jednakże przed dokonaniem analizy zasadności tych zarzutów przedstawię pokrótce pewne kluczowe aspekty systemu przewidzianego w rozporządzeniu nr 1/2003 odnośnie do żądania dostarczenia informacji wystosowanego przez Komisję.

5 – EU:T:2014:128.

A – Wprowadzenie

22. W rozporządzeniu nr 1/2003 Komisji przyznaje się daleko idące uprawnienia do przeprowadzania kontroli⁶. Uprawnienia te mają na celu umożliwienie tej instytucji wypełnienia powierzonego jej w traktatach Unii zadania zapewnienia skutecznego i jednolitego stosowania reguł konkurencji w Unii⁷. W związku z tym Komisja posiada szerokie uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie decydowania, po pierwsze, czy wykonać te uprawnienia⁸, a jeżeli tak, określenia, kiedy jest na to odpowiedni moment⁹, oraz wskazania istotnych okoliczności, które należy poddać kontroli¹⁰.

23. Wspomniane uprawnienia dyskrecjonalne nie są jednak nieograniczone. Wykonując swoje uprawnienia w zakresie kontroli, Komisja jest bowiem zobowiązana do respektowania ogólnych zasad prawa i praw podstawowych przyjętych w prawie Unii¹¹. Należy tu wymienić między innymi konieczność poszanowania prawa przedsiębiorstw do obrony w toku postępowania¹², w tym, z zastrzeżeniem określonych warunków, szczególnie istotne prawo do nieobciążania samych siebie¹³.

24. Ponadto Trybunał wielokrotnie podkreślał, że konieczność ochrony osób przed arbitralną lub nieproporcjonalną do celu ingerencją władz publicznych w ich sferę prywatną, także w sytuacji gdy władze te egzekwują reguły konkurencji, stanowi ogólną zasadę prawa Unii¹⁴. Środek dochodzeniowy uznaje się za arbitralny, jeżeli został on przyjęty w braku okoliczności faktycznych mogących uzasadniać ingerencję w prawa podstawowe przysługujące przedsiębiorstwu¹⁵, a za nieproporcjonalny, gdy stanowi nadmierną, a zatem niedopuszczalną ingerencję w te prawa¹⁶.

25. Co się tyczy uprawnienia Komisji do żądania informacji w drodze decyzji, nie ulega wątpliwości, że adresatem tej decyzji może być jakiegokolwiek przedsiębiorstwo, które może posiadać stosowne informacje, niezależnie od jego zaangażowania w domniemane naruszenie. Uprawnienie to obejmuje prawo do żądania udzielenia przez spółkę odpowiedzi na konkretne pytania oraz ujawnienia dokumentów będących w ich posiadaniu¹⁷. Żądane informacje muszą być dla Komisji „konieczne” do wykonania art. 101 TFUE i 102 TFUE.

26. Chociaż ciężar udowodnienia naruszenia unijnych reguł konkurencji spoczywa na Komisji¹⁸, przedsiębiorstwa, wobec których zastosowano środki dochodzeniowe, mają mimo wszystko obowiązek aktywnego współdziałania z tą instytucją¹⁹.

6 — Jak podkreśliłem w jednej z moich wcześniejszych opinii, zgodnie z ogólnie przyjętym stanowiskiem Komisji powinny przysługiwać tak szerokie uprawnienia, a także odpowiedni margines uprawnień dyskrecjonalnych w ich wykonywaniu, gdyż naruszenia reguł konkurencji stanowią poważne naruszenia regulacji prawa gospodarczego, na których oparta jest Unia. Zobacz moja opinia w sprawie *Deutsche Bahn* i in./Komisja, C-583/13 P, EU:C:2015:92, pkt 62.

7 — Zobacz w tym względzie motyw 1 rozporządzenia nr 1/2003. Zobacz także wyrok *Hoechst/Komisja*, 46/87 i 227/88, EU:C:1989:337, pkt 25.

8 — Wyroki: *Solvay/Komisja*, 27/88, EU:C:1989:388 pkt 12, 13; *Orkem/Komisja*, 374/87, EU:C:1989:387, pkt 15, 16.

9 — Zobacz w tym względzie wyroki: *Automec/Komisja*, T-24/90, EU:T:1992:97, pkt 77; *Ufex* i in./Komisja, C-119/97 P, EU:C:1999:116, pkt 88.

10 — Zobacz w tym względzie wyrok *AM & S Europe/Komisja*, 155/79, EU:C:1982:157.

11 — Zobacz motyw 37 rozporządzenia nr 1/2003. Zobacz także wyrok *Hoechst/Komisja*, 46/87 i 227/88, EU:C:1989:337.

12 — Zobacz w tym względzie wyroki: *Hoechst/Komisja*, 46/87 i 227/88, EU:C:1989:337, pkt 14, 15; *Orkem/Komisja*, 374/87, EU:C:1989:389:387, pkt 32.

13 — Zobacz motyw 23 rozporządzenia nr 1/2003.

14 — Zobacz wyroki: *Hoechst/Komisja*, 46/87 i 227/88, EU:C:1989:337, pkt 19; *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603, pkt 27, 50, 52.

15 — Wyroki: *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603, pkt 55; *Dow Chemical Ibérica* i in./Komisja, od 97/87 do 99/87, EU:C:1989:380, pkt 52.

16 — Zobacz w tym względzie wyrok *Roquette Frères*, C-94/00, EU:C:2002:603, pkt 76, 80 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 — Zobacz w tym względzie wyroki: *Komisja/SGL Carbon*, C-301/04 P, EU:C:2006:432, pkt 41; *Aalborg Portland* i in./Komisja, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P i C-219/00 P, EU:C:2004:6, pkt 61.

18 — Artykuł 2 rozporządzenia nr 1/2003.

19 — Zobacz wyrok *Orkem/Komisja*, 374/87, EU:C:1989:387, pkt 27.

27. W celu umożliwienia tym przedsiębiorstwom dokonania oceny zakresu ciężącego na nich obowiązku współdziałania Komisja, zabezpieczając jednocześnie ich prawa do obrony²⁰, musi określić podstawę prawną oraz cel żądania przedstawionego w decyzji²¹.

28. W świetle powyższego dokonam teraz oceny zarzutów odwołania podniesionych przez wnoszącą odwołanie.

B – Zarzuty odwołania

1. Cel żądania informacji

a) Argumenty stron

29. Poprzez zarzut pierwszy – skierowany przeciwko pkt 23–43 i 47 zaskarżonego wyroku – HeidelbergCement podnosi, że Sąd dokonał błędnej interpretacji i w sposób niewłaściwy zastosował art. 18 rozporządzenia nr 1/2003, oddalając zarzut braku wystarczającego uzasadnienia spornej decyzji. W szczególności zdaniem wnoszącej odwołanie sporna decyzja nie zawierała uściśleń na temat charakteru domniemyanych naruszeń, jak również właściwych produktów i rynków geograficznych. HeidelbergCement zarzuca ponadto brak wystarczającego uzasadnienia Sądu odnośnie do tej kwestii.

30. Według Komisji zarzut ten należy oddalić. Komisja podkreśla, że sporną decyzję wydano jeszcze na wczesnym etapie postępowania. Nie jest możliwe, by żądanie informacji było sformułowane w taki sposób, aby poziom uszczegółowienia odpowiadał decyzjom wydawanym po zakończeniu dochodzenia, przykładowo w piśmie w sprawie przedstawienia zarzutów.

b) Ocena

31. Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem uzasadnienie aktów wydawanych przez instytucje Unii, jakiego wymaga art. 296 TFUE, powinno być dostosowane do charakteru danego aktu i przedstawiać w sposób jasny i jednoznaczny tok rozumowania instytucji, która wydała akt, tak aby umożliwić zainteresowanym zaznajomienie się z podstawą podjętego rozstrzygnięcia, a właściwym sądom Unii dokonanie jego kontroli. Wymóg uzasadnienia należy oceniać w odniesieniu do wszystkich okoliczności danej sprawy. Nie jest wymagane, aby uzasadnienie wyszczególniało wszystkie istotne okoliczności faktyczne i prawne, ponieważ ocena, czy uzasadnienie aktu spełnia wymogi art. 296 TFUE, winna nie tylko opierać się na jego brzmieniu, ale także uwzględniać okoliczności jego wydania, jak również całość przepisów prawa regulujących daną dziedzinę²².

32. Co się tyczy decyzji w sprawie kontroli na mocy art. 20 rozporządzenia nr 1/2003, Trybunał potwierdził ostatnio, że Komisja nie ma obowiązku przekazania adresatom decyzji w sprawie kontroli wszystkich informacji, jakie posiada na temat domniemyanych naruszeń, ani dokonania ścisłej kwalifikacji prawnej tych naruszeń, ma ona jednak obowiązek jasno wskazać domniemania, jakie zamierza zweryfikować. Chociaż Komisja zobowiązana jest wskazać w swojej decyzji możliwe dokładnie to, co jest poszukiwane, i elementy, których dotyczy kontrola, jednak decyzja w sprawie kontroli nie musi koniecznie zawierać dokładnego określenia rynku właściwego, precyzyjnej kwalifikacji prawnej domniemywanych naruszeń ani też wskazania okresu, w jakim domniemane naruszenia miałyby zostać popełnione, pod warunkiem że decyzja ta zawiera wspomniane już istotne

20 — Zobacz ogólnie wyrok Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo.

21 — Artykuł 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003.

22 — Zobacz wyrok Nexans i Nexans France/Komisja, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, pkt 31, 32 i przytoczone tam orzecznictwo.

elementy. Kontrole bowiem zwykle zapoczątkowują dochodzenie, a zatem na tym etapie Komisja nie posiada jeszcze dokładnych informacji odnośnie do tych elementów. Kontrole te przeprowadzane są właśnie w celu zebrania dowodów dotyczących naruszenia, którego istnienie instytucja ta podejrzewa, tak aby mogła sprawdzić zasadność swoich podejrzeń i wydać bardziej konkretną opinię prawną²³.

33. Wydaje mi się, że zasady te mają zastosowanie *mutatis mutandis* do decyzji w sprawie żądania informacji na mocy art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003. Najwyraźniej oba rodzaje środków służą realizacji tego samego celu i mają charakter działania polegającego na zbieraniu informacji. Chociaż oba przepisy nie zostały sformułowane w identyczny sposób, ich względne podobieństwo także wydawałoby się wspierać jednolitą ich wykładnię²⁴.

34. W tym kontekście kwestią kluczową jest to, czy Sąd odpowiednio rozpatrzył wystarczający charakter uzasadnienia przedstawionego w spornej decyzji. Innymi słowy, powstaje następujące pytanie: czy biorąc pod uwagę etap postępowania, na którym wydano sporną decyzję, rozpatrywane uzasadnienie jest wystarczająco jasne, aby z jednej strony umożliwić odbiorcy wykonanie przysługujących mu praw do obrony i dokonanie oceny obowiązku współdziałania z Komisją, a z drugiej strony zezwolić sądom Unii na przeprowadzenie kontroli sądowej?

35. Na to pytanie należy moim zdaniem udzielić odpowiedzi przeczącej.

36. Wnosząca odwołanie krytykuje trzy elementy uzasadnienia: (i) opis domniemanych naruszeń, (ii) ich zasięg geograficzny, a także (iii) produkty, do których odnoszą się naruszenia. Prawdą jest bowiem, że każdy z tych elementów sformułowany jest – używając terminologii zastosowanej przez Sąd – „w sposób bardzo ogólny, który należałoby uszczegółowić, i w związku z tym zasługuje na krytykę”²⁵.

37. Jeżeli chodzi o domniemane naruszenia, zgodnie z motywem 2 spornej decyzji „[d]omniemane naruszenia dotyczą ograniczeń przepływów handlowych [...], w tym ograniczeń przywozu [...], podziału rynku, ustalania cen i pokrewnych praktyk antykonkurencyjnych”. Rzeczony opis potencjalnych naruszeń wydaje się nie tylko dość nieprecyzyjny („ograniczenia przepływów handlowych”, „w tym ograniczeń przywozu”), lecz także przekrojowy („pokrewnych praktyk antykonkurencyjnych”). Odniesienie do „podziału rynku” i „ustalania cen” – określeń tak ogólnych – w niewielkim stopniu przyczynia się do bardziej szczegółowego oznaczenia charakteru zachowania będącego przedmiotem podejrzeń Komisji. Większość karteli w istocie zawiera w sobie elementy podziału rynku i ustalania cen. W praktyce opis ten wydaje się mieć zastosowanie do przeważającej większości rodzajów porozumień zakazanych na mocy art. 101 TFUE.

38. Co się tyczy zasięgu geograficznego domniemanych naruszeń, w spornej decyzji mowa jest o ograniczeniach przepływów handlowych w EOG, w tym ograniczeniach przywozu do EOG z państw spoza EOG. Prawdą jest, że decyzja wydana na podstawie art. 18 nie musi zawierać określenia elementu geograficznego właściwego rynku²⁶, jednak jakieś odniesienie do przynajmniej niektórych państw, których dotyczą naruszenia, powinno być możliwe. Przede wszystkim nie jest jasne, czy rynek, którego dotyczą naruszenia, obejmuje cały obszar EOG, czy jedynie jego części, a jeżeli tak, to które.

23 – Ibidem, pkt 34–37 i przytoczone tam orzecznictwo.

24 – Artykuł 18 rozporządzenia nr 1/2003 stanowi, że decyzja „podaje podstawę prawną i cel żądania, określa zakres informacji, ustala termin, w którym należy [informację] dostarczyć”. Artykuł 20 ust. 4 tego samego rozporządzenia przewiduje, że decyzja „zawiera określenie przedmiotu i celu kontroli, termin jej rozpoczęcia”.

25 – Punkt 42 zaskarżonego wyroku.

26 – Zobacz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Nexans i Nexans France/Komisja, C-37/13 P, EU:C:2014:223, pkt 35–38.

39. Wreszcie sporna decyzja jest jeszcze bardziej enigmatyczna, jeśli chodzi o produkty stanowiące przedmiot dochodzenia. W praktyce jedynie cement wskazano jako produkt właściwy, a co do reszty – w decyzji odniesiono się do „rynków produktów pokrewnych [w odniesieniu do cementu]”. Także i w tym przypadku opis jest nie tylko wyjątkowo niejasny (jak bardzo „pokrewne” w stosunku do cementu muszą być te produkty?), ale też potencjalnie obejmuje wszystkie rodzaje produktów będących przedmiotem aktywnej działalności wnoszącej odwołanie (występującej w charakterze sprzedającego lub kupującego).

40. Zdaniem Sądu²⁷ niedostateczne uszczegółowienie spornej decyzji ulega częściowemu złagodzeniu przez fakt, że wyraźnie odsyła ono do decyzji Komisji o wszczęciu postępowania, zawierającej dodatkowe informacje na temat geograficznego zasięgu domniemanych naruszeń, jak również rodzaju produktów, do których się odnoszą.

41. HeidelbergCement zaprzecza, by nieprawidłowości spornej decyzji mogły zostać naprawione przez samo odniesienie do poprzedniej decyzji, i wskazuje w każdym razie, że decyzja o wszczęciu postępowania także dotknięta jest takim samym brakiem uszczegółowienia.

42. Moim zdaniem akty Unii nakładające zobowiązania, które ingerują w sferę prywatną osób lub przedsiębiorstw i które, w razie niezastosowania się do nich, pociągają za sobą ryzyko surowych kar pieniężnych, powinny co do zasady zawierać odrębne uzasadnienie²⁸. Ważne jest bowiem, aby umożliwić tym osobom lub przedsiębiorstwom zrozumienie uzasadnienia tego aktu bez nadmiernego wysiłku interpretacyjnego²⁹, tak aby mogli skutecznie i we właściwym czasie wykonywać swoje prawa. Dotyczy to zwłaszcza aktów zawierających wyraźne odniesienie do wcześniejszych aktów, w których przedstawiono inne uzasadnienie. Jakakolwiek istotna różnica pomiędzy tymi dwoma aktami może być źródłem niepewności dla adresata.

43. Niezależnie od powyższych rozważań jestem zdania, że w drodze wyjątku w niniejszej sprawie Sąd słusznie stwierdził, iż uzasadnienie spornej decyzji może być odczytywane łącznie z uzasadnieniem zawartym w decyzji o wszczęciu postępowania. Obie decyzje wydano w ramach tego samego dochodzenia i naturalnie dotyczą one tych samych domniemanych naruszeń. Zostały one także wydane w krótkim okresie czasu. Co ważne, wydaje się, że nie ma istotnych różnic pomiędzy uzasadnieniami zawartymi w tych dwóch decyzjach. Moim zdaniem w niniejszej sprawie pierwszą decyzję można zatem traktować jak „kontekst” drugiej decyzji, którego adresat nie może nie znać³⁰.

44. Niemniej jednak, jeżeli prawdą jest, że pierwsza decyzja zawierała istotniejsze szczegóły w przedmiocie zasięgu geograficznego domniemanych naruszeń (wyjaśniając, że naruszenia te obejmowały Austrię, Belgię, Republikę Czeską, Francję, Niemcy, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Hiszpanię i Zjednoczone Królestwo), nie określała ona jednak z równą precyzją charakteru tych naruszeń ani produktów, których one dotyczyły. W szczególności wyjaśnienie pojęcia „cementu i produktów pokrewnych” zawarte w przypisie na s. 4 tej decyzji obejmuje potencjalnie bardzo szerokie i zróżnicowane spektrum produktów.

45. Niemniej moim zdaniem fakt, że uzasadnienie może być zbyt ogólne lub poniekąd niejasne w pewnych aspektach, nie skutkuje nieważnością, jeżeli w pozostałej części decyzja pozwala odbiorcy oraz sądom Unii na zrozumienie z wystarczającą precyzją, jakich informacji żąda Komisja i jakie są ku temu powody³¹. W rzeczy samej – nawet jeżeli tylko pośrednio lub w sposób dorozumiany –

27 — Punkty 41, 42 zaskarżonego wyroku.

28 — Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie BPB Industries i British Gypsum/Komisja, C-310/93 P, EU:C:1994:408, pkt 22.

29 — Zobacz opinia rzecznika generalnego C.O. Lenza w sprawie SITPA, C-27/90, EU:C:1990:407, pkt 59.

30 — Zobacz orzecznictwo przytoczone w pkt 31 niniejszej opinii.

31 — Rzecznik generalna J. Kokott w opinii w sprawie Nexans i Nexans France/Komisja, C-37/13 P, EU:C:2014:223, wskazuje: „[...] nie chodzi o dokładny opis właściwego rynku, ale określenie podejrzewanych przez Komisję naruszeń reguł konkurencji, które będzie rozumiała dla przedsiębiorstwa” (pkt 52).

przedmiot zadanych pytań może rzucić nieco światła na uzasadnienie, które mogło zostać sporządzone z niedostateczną precyzją. Wszak bardzo precyzyjne i konkretnie ukierunkowane pytania niewątpliwie ujawniają zakres dochodzenia prowadzonego przez Komisję. Wydaje mi się, że dotyczy to w szczególności aktów wydanych na wczesnym etapie postępowania, gdy zakres dochodzenia nie został jeszcze całkowicie i ostatecznie ustalony, przy czym w przyszłości może on wymagać ograniczenia bądź rozszerzenia na skutek zebranych w późniejszym okresie informacji.

46. Jednakże w niniejszej sprawie sytuacja jest w istocie odwrotna. Do HeidelbergCementu skierowano niezwykle liczne pytania, obejmujące informacje o bardzo zróżnicowanym charakterze. W moim przekonaniu niezwykle trudno jest wskazać wątek łączący pytania, których tematyka rozciąga się od ilości i kosztów emisji CO₂ przez zakłady produkcyjne³² po środki transportu i odległość pokonywaną w kontekście przewozu sprzedawanych wyrobów³³; od rodzaju opakowań stosowanych w przewozie³⁴ po koszty transportu i ubezpieczenia w odniesieniu do tych przewozów³⁵; od statystyk dotyczących pozwoleń na budowę³⁶ po numery VAT klientów spółki³⁷; oraz od technologii i paliwa stosowanych w zakładach produkcyjnych³⁸ po koszty napraw i utrzymania tych zakładów³⁹. Ponadto niektóre pytania nie wydają się w pełni zgodne z treścią wcześniejszej decyzji o wszczęciu postępowania: na przykład pytania 3 i 4 (które dotyczą szczególnie znaczącej ilości informacji obejmującej okres 10 lat⁴⁰) nie ograniczają się do państw członkowskich wskazanych jako potencjalnie objęte zakresem decyzji o wszczęciu postępowania.

47. Oprócz tego, jeżeli wątek łączący stanowiący ogniwo spajające te pytania miałby mieć postać pełnego obrazu struktury przychodów i kosztów przedsiębiorstwa, aby umożliwić Komisji dokonanie analizy z zastosowaniem metod ekonometrycznych (porównanie ich z wynikami innych spółek działających w sektorze cementowym), wówczas można by podać w wątpliwość, czy tak szerokie i przekrojowe żądanie dostarczenia informacji jest w ogóle odpowiednie na gruncie art. 18. O ile Komisja nie dysponuje konkretnymi przesłankami wskazującymi na budzące zastrzeżenia zachowanie, w odniesieniu do którego taka analiza stanowiłaby konieczne wsparcie, o tyle wspomniane żądanie dostarczenia informacji wydawałoby się bardziej odpowiednie w kontekście dochodzenia obejmującego dany sektor gospodarki na mocy art. 17 rozporządzenia nr 1/2003⁴¹.

48. W tych okolicznościach przychyliłam się do stanowiska wnoszącej odwołanie, zgodnie z którym cel żądania Komisji dotyczącego dostarczenia informacji nie był wystarczająco jasny i jednoznaczny. W rezultacie nadmierną trudność przysporzyło przedsiębiorstwu zrozumienie domniemyanych naruszeń w celu dokonania oceny zakresu obowiązku współdziałania z Komisją i, w razie konieczności, wykonania swoich praw do obrony przykładowo poprzez odmowę udzielenia odpowiedzi na pytania, które zdaniem przedsiębiorstwa były niezgodne z prawem. Jest tak tym bardziej, że – jak wskazał Sąd – pewne pytania dotyczyły informacji nie tylko natury czysto faktycznej, ale też uwzględniających ocenę wartościującą⁴², a inne były stosunkowo niejednoznaczne⁴³. Mając na uwadze charakter tych pytań, wnosząca odwołanie nie mogła w łatwy sposób wykluczyć ryzyka przedstawienia obciążających ją odpowiedzi.

32 — Pytanie 5 (AG) i (AH).

33 — Pytanie 3 (Z), (AB) i (AD).

34 — Pytanie 3 (AH).

35 — Pytanie 4 (Z).

36 — Pytanie 2.

37 — Pytanie 3 (Y) i pytanie 4 (W).

38 — Pytanie 5 (F) i (G).

39 — Pytanie 5 (AF).

40 — Wnosząca odwołanie oszacowała, że tylko te pytania dotyczą około 500 000 transakcji gospodarczych.

41 — Zobacz także pkt 74 niniejszej opinii.

42 — Zobacz pkt 126 zaskarżonego wyroku.

43 — Zobacz pkt 112 zaskarżonego wyroku.

49. Braku uszczegółowienia nie można – jak twierdzi Komisja – uzasadnić faktem, że sporna decyzja została wydana na wczesnym etapie dochodzenia. Decyzję tę wydano bowiem prawie trzy lata po rozpoczęciu dochodzenia. Przez ten czas przeprowadzono szereg kontroli, a Komisja przekazała już żądania dostarczenia bardzo szczegółowych informacji, na które odpowiedzi udzieliły przedsiębiorstwa, których dotyczyło postępowanie, w tym HeidelbergCement. W rzeczywistości kilka miesięcy przed wydaniem spornej decyzji Komisja uznała, że zgromadziła wystarczające przesłanki ku temu, aby wszcząć postępowanie na mocy art. 11 ust. 6 rozporządzenia nr 1/2003 i art. 2 rozporządzenia nr 773/2004. Przesłanki te powinny były umożliwić Komisji przedstawienie bardziej szczegółowego uzasadnienia w spornej decyzji.

50. Podczas rozprawy sama Komisja stwierdziła, że stopień szczegółowości, jakiego wymaga uzasadnienie, zależy między innymi od informacji, jakimi dysponuje Komisja w momencie wydawania decyzji na mocy art. 18. Uważam, że jest to słuszny wniosek. Niemniej jednak jestem zdania, że musi to oznaczać, iż uzasadnienie, które mogłoby być akceptowalne w kontekście decyzji wydanej na początkowym etapie dochodzenia (to jest decyzji wymagającej od przedsiębiorstwa poddania się kontroli na mocy art. 20 lub pierwszej decyzji w sprawie żądania informacji na mocy art. 18 ust. 3), może nie być równie akceptowalne w kontekście decyzji wydanej na znacznie późniejszym etapie dochodzenia, kiedy Komisja jest w posiadaniu bardziej obszernych informacji na temat domniemanych naruszeń.

51. W tych okolicznościach uważam, że nie znajduje uzasadnienia sytuacja, w której niezależnie od wszystkich informacji dostarczonych już Komisji w poprzednich latach oraz od dodatkowych wysiłków, z jakimi wiązała się sporna decyzja, HeidelbergCement nadal pozostawiony był w niepewności co do dokładnego zakresu dochodzenia Komisji.

52. Ponadto uważam, że przeprowadzenie kontroli sądowej przez sądy Unii w przedmiocie zgodności z prawem spornej decyzji zostało w znacznym stopniu utrudnione. Biorąc pod uwagę ubogie w szczegóły informacje na temat domniemanych naruszeń zawarte w tej decyzji (nawet rozpatrywane przez pryzmat decyzji o wszczęciu postępowania), w jaki sposób sądy Unii mają ocenić, przykładowo, konieczność pewnych konkretnych informacji będących przedmiotem żądania czy też proporcjonalny charakter ogólnego żądania⁴⁴?

53. Z jednej strony, im szerzej i im bardziej ogólnie sformułowane jest uzasadnienie, tym wyraźniej zarysowywać się może korelacja pomiędzy domniemanymi naruszeniami a żądanymi informacjami. Nie można jednak zaakceptować, by uzasadnienie, które – na skutek zaniedbania lub umyślnie – sporządzono bez zachowania wymaganej precyzji, wywoływało niezamierzony skutek w postaci rozszerzenia zakresu rodzajowego informacji, które można by uznać za „konieczne” dla celów art. 18.

54. Z drugiej strony, biorąc pod uwagę, że proporcjonalność żądania dostarczenia informacji zależy między innymi od takich aspektów jak waga domniemanego naruszenia, charakter uczestnictwa w nim danego przedsiębiorstwa, ciężar poszukiwanych dowodów, ilość i rodzaj użytecznych informacji, w których posiadaniu zdaniem Komisji znajduje się dane przedsiębiorstwo⁴⁵, należy powtórzyć, że dokonanie takiej oceny jest niezwykle trudne. Sądy Unii mogą ocenić ilość nakładu pracy spowodowanego konkretnym żądaniem dostarczenia informacji, ale w braku jakichkolwiek dalszych szczegółów w tym przedmiocie nie są w stanie ustalić, czy wysiłki, jakich wymaga się od przedsiębiorstwa w związku z odpowiedzią na takie żądanie, są uzasadnione z punktu widzenia interesu publicznego.

44 — Porównaj opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie SEP/Komisja, C-36/92 P, EU:C:1993:928, pkt 30.

45 — Zobacz moja opinia w sprawie Buzzi Unicem/Komisja, C-267/14 P, pkt 99, 100.

55. Z przedstawionych względów uważam, że Sąd dokonał błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 296 TFUE i art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 w odniesieniu do wymaganego uzasadnienia w decyzji w sprawie żądania informacji. Należy zatem uchylić zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim Sąd uznał ze względów przedstawionych w pkt 23–43 tego wyroku, że sporna decyzja zawierała wystarczające uzasadnienie.

2. Wybór instrumentu prawnego i wyznaczone terminy

a) Argumenty stron

56. Poprzez zarzut drugi odwołania, skierowany przeciwko pkt 44–46 zaskarżonego wyroku, HeidelbergCement podnosi, że Sąd błędnie orzekł, iż uzasadnienie spornej decyzji nie musiało uwzględniać kwestii wyboru instrumentu prawnego przyjętego przez Komisję (decyzja na mocy art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 zamiast zwykłego żądania na mocy art. 18 ust. 2 rozporządzenia nr 1/2003) czy też terminów ustalonych w tym instrumencie.

57. Komisja wnosi do Trybunału o oddalenie tego zarzutu odwołania.

b) Ocena

58. Moim zdaniem Sąd nie naruszył prawa, orzekając, że nie istniała konieczność, aby sporna decyzja zawierała konkretne i jednoznaczne uzasadnienie co do wyboru instrumentu prawnego zastosowanego przez Komisję lub terminu ustalonego na przekazanie żądanych informacji.

59. Artykuł 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 zawiera jedynie wymóg, zgodnie z którym decyzja „podaje podstawę prawną i cel żądania, określa zakres żądanych informacji i ustala termin, w którym należy je dostarczyć”. O ile przepis ten wymaga podania przez Komisję między innymi celu żądania, o tyle nie wymaga on, przynajmniej w sposób wyraźny, wskazania jakiegokolwiek wyjaśnienia odnośnie do wyboru instrumentu prawnego czy ustalonego terminu.

60. W związku z tym można przypuszczać, że prawodawca Unii uznał, iż powodów wyboru instrumentu prawnego i ustalenia terminu można zwykle doszukać się w sposób dorozumiany z wystarczająco szczegółowego opisu celu dochodzenia. Wydaje mi się, że wyrok Trybunału *National Panasonic/Komisja*⁴⁶ – przywołany w pkt 44 zaskarżonego wyroku – ma analogiczne zastosowanie w niniejszej sprawie i tym samym potwierdza sugerowaną interpretację obowiązku uzasadnienia na gruncie art. 18.

61. Ponadto nie uważam, że z art. 296 TFUE można wywodzić jakikolwiek dodatkowy obowiązek Komisji w tym zakresie. Jak wspomniano powyżej, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie ma wymogu, aby uzasadnienie aktu wyszczególniało wszystkie istotne aspekty faktyczne i prawne, gdyż kwestię tego, czy uzasadnienie aktu jest wystarczające, należy oceniać nie tylko ze względu na jego brzmienie, lecz także ze względu na jego kontekst i całość zasad prawnych regulujących przedmiotową dziedzinę⁴⁷. Fakt, że podmiot, do którego skierowany jest akt wydany przez instytucje, ma świadomość okoliczności, w jakich został on wydany⁴⁸, na przykład na skutek uczestnictwa w postępowaniu prowadzącym do jego wydania lub wniesienia wkładu w to postępowanie⁴⁹, może tłumaczyć zastosowanie względnie zwięzłego uzasadnienia.

46 — Wyrok 136/79, EU:C:1980:169, pkt 24–27.

47 — Zobacz pkt 31 niniejszej opinii.

48 — Zobacz na przykład wyrok *Rada/Bamba*, C-417/11 P, EU:C:2012:718, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

49 — Zobacz między innymi wyroki: *Niderlandy/Komisja*, 13/72, EU:C:1973:4, pkt 12; *Acciaierie e ferriere Lucchini/Komisja*, 1252/79, EU:C:1980:288, pkt 14.

62. Sporną decyzję wydano w kontekście dochodzenia w sprawie potencjalnych naruszeń art. 101 TFUE, w których udział zarzuca się wnoszącej odwołanie. W rzeczywistości wnosząca odwołanie kilkakrotnie już uczestniczyła w tym dochodzeniu i zawczasu powzięła wiadomość o zamiarze wydania przez Komisję decyzji na mocy art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003.

63. Ponadto w świetle szczególnego formatu, jaki narzucono, a także odniesienia do innych przedsiębiorstw ujętych w decyzji o wszczęciu postępowania nie jest możliwe, aby wnosząca odwołanie nie miała świadomości, że zdecydowana większość informacji będących przedmiotem żądania w spornej decyzji to dane, o których dostarczenie Komisja zwróciła się do wszystkich tych przedsiębiorstw, aby dokonać ich porównania⁵⁰. Dokonanie miarodajnego porównania przez Komisję byłoby możliwe jedynie pod warunkiem, że żądane informacje zostałyby dostarczone mniej więcej w tym samym czasie, przy czym byłyby dokładne i kompletne. Błędy lub opóźnienia, nawet ze strony jednego pozwanego, oznaczałyby, że porównanie przewidziane przez Komisję okazałoby się niewykonalne lub w każdym razie niewystarczająco rzetelne.

64. W tych okolicznościach Komisja miała prawo uznać, że wydanie wiążącej decyzji na mocy art. 18 ust. 3 stanowiło najbardziej odpowiednią metodę dla zapewnienia, by żądane informacje były możliwe jak najbardziej kompletne i prawidłowe, i jednocześnie dostarczone w wymaganym terminie. Komisja miała także prawo przyjąć, że adresat decyzji byłby w stanie zrozumieć powody, dla których postanowiła ona zastosować wiążącą decyzję.

65. Co się tyczy wyboru terminów ustalonych na przedstawienie odpowiedzi na pytania, należy zauważyć, że jak słusznie wskazano w pkt 46 zaskarżonego wyroku, w motywie 2 spornej decyzji przedstawiono zwięzłe wyjaśnienie dwóch różnych terminów ustalonych dla dwóch różnych serii pytań w spornej decyzji. Wnosząca odwołanie znalazła się zatem w sytuacji, w której mogła zrozumieć, że decyzja w sprawie rzeczonych terminów zapadła po tym, jak Komisja rozpatrzyła kwestię ilości żądanych informacji w kontekście konieczności przeprowadzenia dochodzenia w trybie względnie pilnym.

66. Sąd nie może być zatem krytykowany w odniesieniu do tych aspektów. Wniosek tego rodzaju nie pozbawia przedsiębiorstw odpowiedniej ochrony sądowej – jak wydaje się sugerować wnosząca odwołanie – gdyż sądy Unii są naturalnie uprawnione do tego, aby zweryfikować, czy wybór instrumentu prawnego lub wyznaczony termin obarczone są błędem prawnym, polegającym na przykład na naruszeniu zasady proporcjonalności⁵¹. Wnosząca odwołanie nie przedstawia jednak żadnego argumentu tego rodzaju w kontekście niniejszego postępowania odwoławczego.

67. W świetle powyższego jestem zdania, że zarzut drugi odwołania należy oddalić.

3. Konieczność żądanych informacji

a) Argumenty stron

68. Poprzez zarzut trzeci odwołania, skierowany przeciwko pkt 48–80 zaskarżonego wyroku, HeidelbergCement krytykuje zaproponowaną przez Sąd wykładnię wymogu „konieczności” informacji żądanych na mocy art. 18 rozporządzenia nr 1/2003. Na poparcie tego zarzutu przywołano szereg argumentów. Po pierwsze, HeidelbergCement twierdzi, że Sąd nie zbadał, czy przed wydaniem spornej decyzji Komisja dysponowała wystarczającymi przesłankami na poparcie podejrzenia zarzucanego naruszenia art. 101 TFUE. W braku takiego badania niemożliwe jest przeprowadzenie kontroli sądowej w jakiegokolwiek formie co do tego, czy kryterium konieczności zostało spełnione w kontekście

50 — Zobacz także motywy 4 i 6 preambuły spornej decyzji.

51 — W odniesieniu do tych kwestii zob. odpowiednio moje opinie w sprawach: Schwenk Zement/Komisja, C-248/14 P; Buzzi Unicem/Komisja, C-267/14 P.

rozpatrywanej sprawy. Po drugie, HeidelbergCement podnosi, że wykładnia art. 18, jakiej dokonał Sąd, co do istoty przyznawałaby Komisji nieograniczone uprawnienia dyskrecjonalne w sposób sprzeczny z brzmieniem tego przepisu. Po trzecie, HeidelbergCement twierdzi, że Sąd nie zbadał konieczności pewnych konkretnych rodzajów informacji żądanych przez Komisję, podnosząc, że kontrola sądowa mogła być przeprowadzona na późniejszym etapie postępowania. Po czwarte, HeidelbergCement twierdzi, że Sąd błędnie przyjął, iż Komisja była uprawniona do żądania informacji będących już w jej posiadaniu.

69. Zdaniem Komisji argumenty wnoszącej odwołanie ograniczają się do pytań 1A, 1B, 3 i 4 w kwestionariuszu. Następnie Komisja podnosi, że Sąd nie może być krytykowany za niezbadanie, czy Komisja była w posiadaniu wystarczających poszlak uzasadniających wydanie decyzji na mocy art. 18 ust. 3, ponieważ wnosząca odwołanie nie wysunęła tego argumentu w pierwszej instancji. Komisja twierdzi także, że na wczesnym etapie dochodzenia nie można wymagać, aby wskazała dokładną korelację pomiędzy domniemanymi naruszeniami a żdanymi informacjami. W każdym razie Komisja jest zdania, że Sąd zweryfikował jednak, iż powiązanie tego rodzaju istniało w odniesieniu do żądanych informacji. Wreszcie Komisja przychyliła się do przedstawionego przez Sąd wniosku, zgodnie z którym jest ona, w określonych okolicznościach, uprawniona do tego, aby przedstawić nowe żądanie informacji dostarczonych już przez przedsiębiorstwo.

b) Ocena

(i) W przedmiocie wymogu konieczności

70. Informacje żądane przez Komisję na mocy art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 muszą być w opinii Komisji „konieczne” do nadania skuteczności postanowieniom art. 101 TFUE i 102 TFUE⁵². Komisji przysługują w tym zakresie szerokie uprawnienia dyskrecjonalne⁵³. Przede wszystkim to zasadniczo do Komisji należy decyzja, czy konkretna informacja lub dokument są „konieczne” dla prowadzonego przez nią dochodzenia⁵⁴.

71. Rzeczone uprawnienia dyskrecjonalne nie są jednak nieograniczone i w każdym razie podlegają kontroli sądowej ze strony sądów Unii⁵⁵. Prawdą jest, że określenia „konieczny” nie można interpretować w sposób zbyt literalny jako oznaczającego postrzeganie żądanych informacji w kategoriach *conditio sine qua non* ustalenia naruszeń, o których istnieniu domniemywa Komisja⁵⁶. Niemniej jednak zbyt luźna interpretacja tego określenia również nie jest dopuszczalna: jak wskazał rzecznik generalny F.G. Jacobs w opinii w sprawie SEP, samo powiązanie między dokumentem a zarzucanym naruszeniem nie jest wystarczające, aby uzasadniało przedstawione przez Komisję żądanie ujawnienia⁵⁷. Zgadzam się z tym. W rzeczywistości gdyby zamiarem prawodawcy Unii było przyznanie Komisji quasi-nieograniczonych uprawnień w tym zakresie, art. 18 ust. 3 zawierałby prawdopodobnie odniesienie do „istotnych” lub „powiązanych”, a nie „koniecznych” informacji.

72. Określenie „konieczny” należy zatem rozumieć w ten sposób, że implikuje ono istnienie korelacji pomiędzy żdanymi informacjami a domniemanym naruszeniem, która to korelacja jest *wystarczająco bliska*, aby Komisja mogła racjonalnie zakładać w chwili wystosowania żądania, że owe informacje mogłyby okazać się pomocne w wykonywaniu jej obowiązków w kontekście trwającego

52 — Zobacz motyw 23 rozporządzenia nr 1/2003.

53 — Zobacz pkt 22 niniejszej opinii.

54 — Wyrok AM & S Europe/Komisja, 155/79, EU:C:1982:157, pkt 17.

55 — Porównaj opinia rzecznika generalnego M. Darmona w sprawie Orkem/Komisja, 374/87, EU:C:1989:207, pkt 66.

56 — Przykładowo Trybunał orzekł, iż nawet w przypadku gdy Komisja znajduje się już w posiadaniu dowodów na istnienie naruszenia, może ona zasadnie uznać, że konieczne jest zarządzenie przeprowadzenia dalszych dochodzeń, które umożliwią jej lepsze zdefiniowanie zasięgu naruszenia, określenie czasu trwania lub wskazanie kręgu uczestniczących w nim przedsiębiorstw. Zobacz wyrok Orkem/Komisja, 374/87, EU:C:1989:387, pkt 15.

57 — Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie SEP/Komisja, C-36/92 P, EU:C:1993:928, pkt 21.

dochodzenia⁵⁸. Badanie wymogu konieczności wiąże się, innymi słowy, z analizą, czy – z perspektywy Komisji działającej w momencie sformułowania żądania – informacje, których dostarczenia wymaga się od przedsiębiorstwa, mogą okazać się pomocne dla Komisji przy dokonywaniu weryfikacji faktycznego wystąpienia domniemanego naruszenia i określenia jego dokładnego charakteru i zakresu.

73. Wydaje się ważne, aby dodać w tym miejscu, że celem żądania informacji na mocy art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 nie jest ujawnienie *jakichkolwiek* potencjalnych naruszeń reguł kompetencji Unii zaistniałych w danym sektorze lub popełnionych przez dane przedsiębiorstwo. Przepis ten bowiem – tak jak art. 20 tego samego rozporządzenia dotyczący kontroli – wymaga, aby Komisja była w posiadaniu szeregu poszlak, na podstawie których wysunęła podejrzenia co do istnienia pewnych *konkretnych* naruszeń⁵⁹, nawet jeżeli adresat żądania niekoniecznie musi być jednym z przedsiębiorstw odpowiedzialnych za te naruszenia. W braku jakichkolwiek konkretnych poszlak stanowiących racjonalne powody pozwalające na powzięcie podejrzenia⁶⁰ wydanie decyzji w sprawie żądania informacji na mocy art. 18 ust. 3 można uznać za arbitralny środek dochodzeniowy⁶¹.

74. Brak konkretnych poszlak uzasadniających żądanie na mocy art. 18 nie oznacza jednak, że Komisję pozbawia się możliwości przeprowadzenia dochodzenia w sytuacji, gdy jej zdaniem pewne sektory gospodarki rynku wewnętrznego nie funkcjonują prawidłowo. W rzeczywistości art. 17 rozporządzenia nr 1/2003 zezwala Komisji na przeprowadzenie dochodzenia w odniesieniu do sektorów gospodarki lub typów porozumień w różnych sektorach gospodarki, gdzie tendencje w handlu między państwami członkowskimi, sztywność cen lub inne okoliczności wskazują, że konkurencja może być ograniczona lub zakłócona na obszarze rynku wewnętrznego. Artykuł 17 dotyczy jednak innego instrumentu prawnego: art. 18 – stanowiący podstawę wydania spornej decyzji – nie uprawnia Komisji do wydawania opartych na przypuszczeniach decyzji w sprawie żądania informacji bez rzeczywistego podejrzenia⁶².

75. Jak wskazał Sąd, decyzja wydana na podstawie art. 18 ust. 3 nie musi zawierać odniesienia do tych poszlak, pod warunkiem że jasno wskazuje domniemania podlegające weryfikacji⁶³. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Komisja nie ma obowiązku przekazania adresatowi decyzji w sprawie kontroli wszystkich informacji, jakie posiada na temat domniemanych naruszeń⁶⁴. Wydaje mi się, że zasada ta ma także zastosowanie w odniesieniu do decyzji w sprawie żądania informacji skierowanych do przedsiębiorstw na mocy art. 18 ust. 3.

76. Istnienie i wystarczający charakter poszlak uzasadniających wydanie decyzji na mocy art. 18 podlegają kontroli sądowej w przypadku kwestionowania przez przedsiębiorstwo zgodności tej decyzji z prawem⁶⁵. W toku postępowania sądowego od Komisji można zatem wymagać ujawnienia dowodów stanowiących podstawę powzięcia przez nią podejrzenia, tak aby umożliwić sądom Unii zweryfikowanie, czy sporna decyzja ma arbitralny charakter⁶⁶. Niemniej jednak kwestia arbitralnego charakteru decyzji nie jest tożsama z „koniecznością” informacji, których ujawnienie jest przedmiotem żądania zawartego w tej decyzji. Jest to także kwestia, której sędziowie unijni nie mogą podejmować z urzędu; to do strony stawającej przed sądami Unii należy przedstawienie zarzutów w tym zakresie.

58 — Zobacz wyroki: AM & S Europe/Komisja, 155/79, EU:C:1982:157, pkt 15; SEP/Komisja, C-36/92 P, EU:C:1994:205, pkt 21; opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie SEP/Komisja, C-36/92 P, EU:C:1993:928, pkt 20–22.

59 — Zobacz wyrok Cementos Portland Valderrivas/Komisja, T-296/11, EU:T:2014:121, pkt 40.

60 — Zobacz w tym względzie, analogicznie, wyrok Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, pkt 54, 55.

61 — Zobacz pkt 24 niniejszej opinii.

62 — Zobacz analogicznie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Nexans i Nexans France/Komisja, C-37/13 P, EU:C:2014:223, pkt 43.

63 — Punkt 37 spornego wyroku.

64 — Zobacz wyrok Dow Chemical Ibérica i in./Komisja, od 97/87 do 99/87, EU:C:1989:380, pkt 45; wyrok Nexans i Nexans France/Komisja, C-37/13 P, EU:C:2014:2030, pkt 35.

65 — Zobacz analogicznie wyrok Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, pkt 54.

66 — Wyrok Cementos Portland Valderrivas/Komisja, T-296/11, EU:T:2014:121, pkt 41–56.

(ii) W przedmiocie niniejszej sprawy

77. Na wstępie należy odnieść się do podniesionych przez Komisję dwóch zastrzeżeń wstępnych, dotyczących dopuszczalności niniejszego zarzutu odwołania.

78. Z jednej strony wydaje mi się, że Komisja ma całkowitą rację, wskazując, że w pierwszej instancji wnosząca odwołanie nie zarzucała Komisji braku wystarczających poszlak uzasadniających wydanie spornej decyzji. Przychyliam się zatem do stanowiska Komisji, że pod adresem Sądu nie można kierować krytyki za brak weryfikacji tej kwestii.

79. Z drugiej strony nie uważam, aby Komisja miała słuszość, wysuwając twierdzenie, że rzeczony zarzut trzeci odwołania ogranicza się do ustaleń Sądu w przedmiocie pytań 1A, 1B, 3 i 4. W istocie w postępowaniu w pierwszej instancji wnosząca odwołanie skarżyła się na niewystarczające uzasadnienie spornej decyzji, które jej zdaniem uniemożliwiło jej sprawdzenie „konieczności” żądanych informacji w rozumieniu art. 18 rozporządzenia nr 1/2003.

80. Skarga HeidelbergCementu skierowana do Sądu zawiera wyraźne wskazanie, że pierwsza linia argumentacji tej spółki dotyczyła braku możliwości dokonania weryfikacji koniecznego charakteru żądanych informacji z uwagi na nieprecyzyjne sformułowanie spornej decyzji. Konkretnie pytania, do których odniesienie czyni Komisja, wyszczególniono jedynie jako przykłady dla zobrazowania koncepcji, w myśl której – jak zdecydowanie podkreśliła wnosząca odwołanie – nawet jeżeli uznać, że uzasadnienie było wystarczające, to korelacja pomiędzy żdanymi informacjami i domniemanymi naruszeniami nie była oczywista. Linia argumentacji koncentrująca się jedynie na pytaniach 1A, 1B, 3 i 4 została zatem przedstawiona jedynie alternatywnie i ma charakter drugorzędny.

81. W świetle powyższego z powodów wyjaśnionych w zarzucie pierwszym odwołania wydaje mi się, że pierwsza linia argumentacji przedstawiona przez wnoszącą odwołanie jest zasadna: jeżeli brak jest względnie precyzyjnego określenia celu żądania informacji, to w jaki sposób adresat takiego żądania ma zweryfikować, czy każda seria pytań uwzględniona w żądaniu spełnia wymogi art. 18?

82. We wcześniejszym orzecznictwie sam Sąd podkreślał znaczenie związku pomiędzy opisem celu dochodzenia a koniecznym charakterem żądanych informacji. Jak orzekł Sąd, kryterium niezbędności wspomniane w art. 18 powinno być oceniane w odniesieniu do celu dochodzenia, obowiązkowo wskazanego w samym żądaniu udzielenia informacji. Komisja może wymagać jedynie ujawnienia informacji mogących pozwolić jej zweryfikować jej podejrzenia dotyczące popełnienia naruszenia, które uzasadniają prowadzenie dochodzenia i zostały wskazane w żądaniu udzielenia informacji⁶⁷. Rzecznik generalny F.G. Jacobs także podkreślił znaczenie wystarczającego uszczegółowienia zakresu dochodzenia zawartego w samej decyzji⁶⁸.

83. A zatem w zaskarżonym wyroku Sąd nie tylko potwierdził „konieczność” żądanych informacji na podstawie niewystarczającego uzasadnienia (pomijając swoje wcześniejsze orzecznictwo w tym zakresie), ale, co ważniejsze, dokonał również błędnej wykładni wymogu „konieczności”. Sąd w istocie wydaje się przyjmować, że jakiegokolwiek powiązanie pomiędzy żdanymi informacjami a domniemanym naruszeniem wystarcza, aby uznać ten wymóg za spełniony.

84. Fakt, że Sąd zastosował błędne kryterium konieczności, wynika, po pierwsze, z pkt 54–58 zaskarżonego wyroku. HeidelbergCement podniósł, że pewne informacje będące przedmiotem żądania Komisji były bezużyteczne w kontekście dochodzenia, gdyż dotyczyły one szeregu różnych produktów, z których każdy podlegał także innej wycenie, rozpatrywanych łącznie. W takich okolicznościach zdaniem wnoszącej odwołanie nie jest możliwe dokonanie miarodajnego porównania cen w ramach

67 — Wyrok Amann & Söhne i Cousin Filtérie/Komisja, T-446/05, EU:T:2010:165, pkt 333 i przytoczone tam orzecznictwo.

68 — Zobacz opinia w sprawie SEP/Komisja, C-36/92 P, EU:C:1993:928, pkt 34.

EOG. Nie rozpatrując istoty argumentu HeidelbergCementu, Sąd szybko oddalił go, twierdząc w odniesieniu do tych informacji, że: (i) można było stwierdzić istnienie powiązania pomiędzy tymi informacjami a domniemanymi naruszeniami, (ii) krytyka odnosząca się do braku wiarygodności przekazanych danych pozostawała bez wpływu na zgodność z prawem żądania informacji, (iii) do Komisji należało ustalenie, czy zebrane informacje umożliwiają utrzymanie skierowanego przeciwko skarżącej zarzutu dopuszczenia się przynajmniej jednego naruszenia, a w gestii skarżącej – w razie konieczności – leżało zakwestionowanie wartości dowodowej żądanych informacji w swojej odpowiedzi na ewentualne pismo w sprawie przedstawienia zarzutów lub w uzasadnieniu skargi o stwierdzenie nieważności ostatecznej decyzji.

85. Tok rozumowania przyjęty w tym względzie przez Sąd wydaje się obarczony błędem. Niezależnie od tego, czy zarzuty HeidelbergCementu były prawidłowe, nie mogły one zostać oddalone po prostu poprzez stwierdzenie, że istniało pewnego rodzaju powiązanie pomiędzy żądanymi informacjami a domniemanymi naruszeniami oraz że okoliczność ta była wystarczająca. Kwestią kluczową jest to, czy można było racjonalnie oczekiwać, że owe informacje okazałyby się dla Komisji użyteczne. Istotny charakter tego aspektu został jednak wyraźnie odrzucony przez Sąd, którego zdaniem potencjalny brak użyteczności żądanych informacji w każdym razie pozostawałby bez wpływu na zgodność z prawem spornej decyzji. Twierdzenie takie jest oczywiście błędne. Zgadzam się z tym, że Komisja powinna posiadać szerokie uprawnienia dyskrecyjne, podejmując decyzję co do tego, jakie informacje można uznać za użyteczne (a tym samym „konieczne” w rozumieniu art. 18), jednak sądy Unii nie mogą unikać przeprowadzania jakiejkolwiek kontroli sądowej odnośnie do wykonania tego uprawnienia. Gdyby informacje, których ujawnienia żądała Komisja, były w sposób oczywisty nieistotne dla celów dochodzenia, wpływałoby to na zgodność z prawem spornej decyzji, wbrew twierdzeniom Sądu.

86. Fakt, że wnosząca odwołanie mogła zakwestionować wartość dowodową rozpatrywanych informacji w swojej odpowiedzi na ewentualne pismo w sprawie przedstawienia zarzutów lub w uzasadnieniu skargi o stwierdzenie nieważności decyzji ostatecznej, nie ma żadnego wpływu na zgodność z prawem spornej decyzji. Decyzja w sprawie żądania informacji, które nie są konieczne w rozumieniu art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003, jest niezgodna z prawem (w całości lub w części) i z tego tytułu sądy Unii winny stwierdzić jej nieważność. Brzmienie tego przepisu w sposób bardzo wyraźny wskazuje na to, że zgodność z prawem tego rodzaju decyzji może zostać w trybie natychmiastowym poddana kontroli sądowej; w myśl art. 18 ust. 3 decyzja Komisji musi także „[pouzczać] o prawie do wniesienia odwołania od decyzji do Trybunału Sprawiedliwości”.

87. Błędne zastosowanie przez Sąd kryterium konieczności można zaobserwować, po drugie, w pkt 60–80 zaskarżonego wyroku. HeidelbergCement podniósł, że sporna decyzja naruszyła art. 18 z tego względu, że wiele z zadanych w niej pytań wiązało się z żądaniem dostarczenia przez spółkę informacji, które spółka przedstawiła już wcześniej w odpowiedzi na poprzednie żądania informacji.

88. Sąd na początku przywołał swoje orzecznictwo, zgodnie z którym żądania informacji dotyczące dokumentu znajdującego się już w posiadaniu Komisji nie mogą być uznane, co do zasady, za uzasadnione potrzebami dochodzenia. Sąd stwierdził także, 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. Sąd dodał wreszcie, że w jego przekonaniu dążenie do łatwości przetwarzania odpowiedzi udzielonych przez przedsiębiorstwa nie może uzasadniać zobowiązania owych przedsiębiorstw do przedstawienia w nowym formacie informacji posiadanych już przez Komisję⁶⁹.

69 — Zobacz pkt 71–74 zaskarżonego wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

89. Rozumowanie przyjęte przez Sąd w tym zakresie wydaje mi się przekonujące. Sformułowane zasady wydają się wynikać bezpośrednio z kryterium „konieczności”, o którym mowa w art. 18⁷⁰. Jednakże zastosowanie tych zasad w rozpatrywanej sprawie nie jest już równie przekonujące.

90. Sąd stwierdził, że w znacznej części kwestionariusz zobowiązywał wnoszącą odwołanie do ponownego dostarczenia informacji, które ta już przekazała Komisji. W tym kontekście Sąd oddalił argument podniesiony przez Komisję, w myśl którego sporna decyzja miała także na celu skorygowanie rzekomych błędów w informacjach dostarczonych uprzednio przez HeidelbergCement: Sąd był w stanie wskazać zaledwie jeden przykład rzekomych błędów. Ponadto Sąd ustalił, że Komisja wydała na podstawie art. 18 decyzje, których treść była praktycznie identyczna w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw objętych dochodzeniem. Oznaczało to, że Komisja w ogóle nie uwzględniła informacji dostarczonych wcześniej przez każde z tych przedsiębiorstw (w tym HeidelbergCement). Sąd faktycznie stwierdził, że przynajmniej w części sporną decyzję wydano właśnie w celu uzyskania od wnoszącej odwołanie ujednoliconej wersji udzielonych przez nią wcześniej odpowiedzi⁷¹.

91. Niezależnie od powyższych ustaleń Sąd oddalił argumenty HeidelbergCementu, wskazując, że niektóre pytania dotyczyły informacji niebędących przedmiotem wcześniejszego żądania, a inne z kolei charakteryzowały się większym stopniem uszczegółowienia niż poprzednie żądania informacji, w tym sensie, że miały wyższy poziom dokładności ze względu na zmianę zakresu ich stosowania lub dodanie dodatkowych zmiennych. Na tej podstawie Sąd stwierdził, że okoliczność, iż kwestionariusz ma na celu uzyskanie bądź nowych informacji, bądź informacji bardziej szczegółowych, może uzasadniać konieczność żądanych informacji⁷².

92. Wniosek, do jakiego doszedł Sąd, jest zdumiewający: wydaje się on przyjmować, że jakkolwiek zmiana w tekście pytań, wskazująca, że odpowiedzi mają zawierać dodatkowe lub bardziej szczegółowe informacje, może zostać uznana za spełniającą wymogi art. 18. Miałoby to być prawdą, nawet jeżeli dodatkowe lub bardziej szczegółowe informacje stanowią jedynie względnie niewielką część całego żądanego zbioru informacji. Nawet bowiem pobieżne porównanie pytań, o których mowa w zaskarżonym wyroku, i tych przekazanych już wnoszącej odwołanie w poprzednich żądaniach pokazuje, że poziom zmian w odniesieniu do tych pytań jest często dość minimalny. Bezsprzeczne jest, że w samej spornej decyzji w motywie 6 wskazuje się, iż jednym z jej celów było uzyskanie ujednoliconej wersji informacji przekazanych wcześniej. W szczególności rzezone ujednolicenie musiało zostać dokonane zgodnie z formą żadaną przez Komisję, aby umożliwić szybkie porównanie wszystkich danych otrzymanych przez Komisję.

93. Ponadto nie podaje się w wątpliwość faktu, że niektóre informacje, których żąda Komisja, należały do domeny publicznej oraz że Komisja mogła łatwo uzyskać je innymi środkami (na przykład poprzez przeszukiwanie zasobów internetowych).

94. Niezależnie od kwestii proporcjonalności tego rodzaju żądania informacji trudno jest mi zrozumieć, w jaki sposób spełniony został właściwie interpretowany wymóg „konieczności”.

95. Z powodów wskazanych powyżej jestem zdania, że zastosowanie przez Sąd wymogu konieczności na mocy art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 było niezgodne z prawem. Należy zatem uwzględnić podniesiony przez wnoszącą odwołanie zarzut trzeci odwołania oraz uchylić zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim Sąd oddalił w jego pkt 48–80 zarzut wnoszącej odwołanie na poparcie stwierdzenia nieważności dotyczący konieczności informacji będącej przedmiotem żądania w spornej decyzji.

70 — Porównaj opinia rzecznika generalnego M. Darmona w sprawie Orkem/Komisja, 374/87, EU:C:1989:207, pkt 66.

71 — Punkty 64, 70 zaskarżonego wyroku.

72 — Punkty 76–79 zaskarżonego wyroku.

4. Format żądanych informacji

a) Argumenty stron

96. Poprzez swój zarzut czwarty odwołania HeidelbergCement twierdzi, że Sąd w pkt 81–85 zaskarżonego wyroku dokonał błędnej wykładni i niewłaściwego zastosowania art. 18 rozporządzenia nr 1/2003, przyjmując, że Komisja była uprawniona do tego, by żądać od adresata decyzji dostarczenia wymaganych informacji w określonym formacie. Wnosząca odwołanie podnosi, że Komisja nie ma prawa wymagać od przedsiębiorstw dostarczania żądanych informacji zgodnie z konkretnymi i ściśle określonymi instrukcjami.

97. Komisja uważa, że Sąd nie dopuścił się błędu w tym względzie. Komisja powinna mieć prawo wymagania od przedsiębiorstwa dostarczenia żądanych informacji w formacie uznanym za konieczny. Na poparcie takiej wykładni art. 18 można by przywołać również motyw 23 rozporządzenia nr 1/2003⁷³, w którym poczyniono odniesienie do „informacji, które są konieczne”.

b) Ocena

(i) W przedmiocie obowiązku dostarczenia informacji

98. Na wstępie należy przypomnieć, że postępowania na mocy rozporządzenia nr 1/2003 nie mają charakteru postępowań karnych – są to postępowania administracyjne, które mogą jednak prowadzić do nałożenia dotkliwych grzywn na przedsiębiorstwa uznane za odpowiedzialne za naruszenia reguł konkurencji Unii.

99. W kontekście tych postępowań nie przysługuje tym samym bezwzględne prawo do zachowania milczenia⁷⁴. Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przedsiębiorstwa objęte tymi postępowaniami mają obowiązek aktywnego współdziałania w ramach dochodzenia prowadzonego przez Komisję, wymagający przekazania do dyspozycji Komisji wszelkich informacji związanych z przedmiotem dochodzenia⁷⁵.

100. W myśl art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 Komisja jest uprawniona do tego, by zwrócić się do przedsiębiorstw o przedstawienie odpowiedzi na konkretne pytania i ujawnienie dokumentów znajdujących się w ich posiadaniu⁷⁶. Przedsiębiorstwo ma obowiązek zastosowania się do żądania, nawet jeżeli informacje, które mają być dostarczone, mogą zostać przez Komisję wykorzystane na jego niekorzyść⁷⁷.

101. Uprawnienia dochodzeniowe Komisji to bowiem wyłącznie te przyznane jej w drodze rozporządzenia nr 1/2003, przy czym w celu wykrycia i ścigania naruszeń reguł konkurencji Unii Komisja musi w dużej mierze polegać na informacjach dostarczonych przez same przedsiębiorstwa (oraz dokumentach ujawnionych w trakcie kontroli).

73 — Kwestię tę podniesiono także w pkt 84 zaskarżonego wyroku.

74 — Przedsiębiorstwom uczestniczącym w tych postępowaniach przysługuje jedynie, w określonych granicach, prawo do nieobciążania samych siebie: zob. pkt 149–168 niniejszej opinii.

75 — Wyrok Orkem/Komisja, 374/87, EU:C:1989:387, pkt 27.

76 — Powyżej pkt 25 niniejszej opinii.

77 — Nie bez znaczenia jest fakt, że prawo do kierowania prawnie wiążących żądań informacji ogranicza konieczność przeprowadzania przez tę instytucję kontroli in loco w miejscu prowadzenia działalności przez przedsiębiorstwa. Oczywiście jest, że żądania informacji stanowią zasadniczo mniejszą ingerencję w sferę prywatną przedsiębiorstwa i w mniejszym stopniu zakłócają codzienną pracę. Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Darmona w sprawie Orkem/Komisja, 374/87, EU:C:1989:207, pkt 155.

102. Mając powyższe na uwadze, należy raz jeszcze podkreślić, że w ramach systemu ustanowionego na mocy rozporządzenia nr 1/2003 ciężar dowodu w odniesieniu do naruszenia reguł konkurencji Unii spoczywa na Komisji (lub, w zależności od sytuacji, na krajowych organach ochrony konkurencji)⁷⁸. Wobec tego, nawet jeżeli przedsiębiorstwa pozbawione są prawa do zachowania milczenia, nie można żądać od nich realizacji zadań, które, ściśle rzecz biorąc, wchodzą w zakres zbierania materiału dowodowego i prowadzenia dochodzenia w danej sprawie.

103. Podstawową kwestią podniesioną w tym zarzucie odwołania jest oznaczenie zakresu roli Komisji w badaniu zarzucanego naruszenia reguł konkurencji oraz roli przedsiębiorstw objętych dochodzeniem w ramach współdziałania z Komisją. W bardziej szczegółowym ujęciu jednym z kluczowych pytań powstałych w związku z niniejszą sprawą jest to, czy pojęcie „informacji” w art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 można interpretować w ten sposób, że zezwala ono Komisji na zwrócenie się do przedsiębiorstw z żądaniem dostarczenia wymaganych informacji w ściśle określonym formacie.

104. Uważam, że odpowiedź na to pytanie powinna być, co do zasady, przecząca.

105. Przychyłam się do stanowiska Komisji, zgodnie z którym brzmienie motywu 23 i art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 sugeruje (poprzez odniesienie do „konieczności” informacji), że Komisja może zwrócić się do adresatów decyzji z żądaniem dostarczenia informacji w formacie, który może być użyteczny dla celów prowadzonego przez nią dochodzenia. Potrzeba ochrony skuteczności uprawnień Komisji w zakresie dochodzenia na mocy rozporządzenia nr 1/2003 pociąga za sobą z konieczności obowiązek dostarczenia informacji nie tylko prawidłowych i kompletnych, lecz także czytelnych i nadających się do wykorzystania przez tę instytucję. W związku z tym informacji takich nie można przekazywać w sposób chaotyczny, nieusystematyzowany czy fragmentaryczny. Ponadto przedsiębiorstwo nie może zalewać Komisji dokumentami i danymi niebędącymi przedmiotem żądania i pozostawiać w gestii Komisji wyselekcjonowania istotnych informacji.

106. Zakresu pojęcia „informacji” nie można jednak rozciągać tak dalece, aby oznaczało, że możliwe jest zwracanie się do przedsiębiorstw z żądaniem wykonania zadań, które są związane z gromadzeniem materiału dowodowego w sprawie i w związku z tym wykonywane są zwykle przez służby Komisji. Obowiązek określony w art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 ogranicza się do „dostarczenia informacji” lub, jak w swoim orzecznictwie wskazał Trybunał, do przekazania informacji do dyspozycji⁷⁹. Przepis ten nie zawiera żadnego wyraźnego odniesienia do obowiązków wykraczających poza dostarczenie informacji.

107. W związku z tym uważam, że co do zasady, Komisja nie jest upoważniona na mocy art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 do zwrócenia się do adresata decyzji z żądaniem dostarczenia – w każdych okolicznościach – wymaganych informacji w określonym formacie. Nie oznacza to jednak, że przedsiębiorstwo może w każdym czasie zwyczajnie zignorować żądany przez Komisję format dla informacji, które mają zostać dostarczone. Takie zachowanie stanowiłoby naruszenie obowiązku aktywnego współdziałania. Przedsiębiorstwo winne jest zatem należycie uwzględnić format, jakiego w odniesieniu do przedłożenia żądanych informacji wymaga Komisja.

108. W praktyce działania w zakresie formatowania, których przeprowadzenia może od spółki wymagać Komisja, zależą w moim przekonaniu od charakteru informacji, które mają zostać dostarczone. Jeżeli chodzi o informacje rozpatrywane w niniejszej sprawie, można wskazać trzy rodzaje: (i) informacje wymagające pewnego opracowania i zebrania w celu umożliwienia łatwego zrozumienia i wykorzystania ich przez Komisję; (ii) informacje skompilowane już w formie nadającej się do natychmiastowego przesłania Komisji, pozwalającej jej na łatwe zrozumienie i wykorzystanie tych informacji; oraz (iii) informacje, które należały do domeny publicznej.

78 — Punkt 26 niniejszej opinii.

79 — Punkt 99 niniejszej opinii.

109. Co się tyczy pierwszego rodzaju informacji, obejmował on informacje zdecydowanie wymagające opracowania przez adresata decyzji, aby możliwe było przekazanie ich Komisji. Wydaje mi się zatem, że z obowiązku aktywnego współdziałania wynika w takich okolicznościach, iż od przedsiębiorstwa oczekuje się dołożenia wszelkich starań, aby zastosować format, jakiego wymaga Komisja. W zakresie, w jakim format wybrany przez Komisję nie stanowi znacznie większego obciążenia w porównaniu do innych formatów, które można by zastosować, od danego przedsiębiorstwa można w sposób zasadny wymagać zastosowania się do instrukcji Komisji.

110. Jednakże jeżeli chodzi o drugi i trzeci z rodzajów informacji, nie uważam, by jakiegokolwiek żądanie zmiany formatu stosownych informacji można uznać za dopuszczalne. Jako że adresat decyzji był w stanie bezzwłocznie dostarczyć żądane informacje w sposób umożliwiający Komisji łatwe ich zrozumienie i przetworzenie, nie widzę żadnego powodu, dla którego działania w zakresie zmiany formatu danych w sposób uznany przez Komisję za najbardziej odpowiedni dla potrzeb prowadzonego przez nią dochodzenia nie powinny były być realizowane przez służby samej Komisji.

111. W tych okolicznościach żądanie Komisji dotyczące zmiany formatu dużej ilości danych można by, *mutatis mutandis*, porównać do żądania przetłumaczenia szeregu obszernych dokumentów znajdujących się w posiadaniu przedsiębiorstwa. Fakt, że służby Komisji mogą nie posiadać koniecznych umiejętności językowych, nie uzasadniałby moim zdaniem tego rodzaju żądania.

112. W tym kontekście należy mieć na uwadze, że w odróżnieniu od sytuacji na szczeblu państw członkowskich w odniesieniu do takich obszarów jak podatki czy papiery wartościowe, w unijnym porządku prawnym brak jest wyraźnych przepisów dotyczących sposobu, w jaki przedsiębiorstwa winny organizować i przechowywać dane oraz dokumenty potencjalnie istotne z punktu widzenia dochodzeń prowadzonych na mocy rozporządzenia nr 1/2003. Przedsiębiorstwa dysponują zatem swobodą w stosowaniu tych metod organizowania i przechowywania informacji znajdujących się w ich posiadaniu, które uznają za najlepsze. Jeżeli w kontekście dochodzenia w sprawie domniemanego naruszenia reguł konkurencji Komisja życzy sobie zorganizowania informacji w inny sposób, zadanie należy właściwie do czynności przygotowawczych w związku ze sprawą.

(ii) W przedmiocie niniejszej sprawy

113. W zaskarżonym wyroku Sąd stwierdził, że co do zasady uprawnienia Komisji do żądania informacji na mocy art. 18 koniecznie wiążą się z możliwością żądania przez tę instytucję przekazania informacji w określonym formacie. Sąd dodał także, że wykonanie tego uprawnienia podlega jednak ograniczeniom wynikającym z zasady proporcjonalności oraz z prawa przedsiębiorstwa do nieobciążania samego siebie⁸⁰. Sąd zbadał następnie sporną decyzję pod kątem proporcjonalności i doszedł do wniosku, że pomimo tego, iż powodowała ona „wyjątkowo duży nakład pracy” dla adresata⁸¹, nie naruszała tej zasady⁸².

114. Z powodów wyjaśnionych w pkt 98–112 powyżej uważam, że ten tok rozumowania jest niewłaściwy. W związku z tym w niniejszej sprawie Sąd dokonał błędnej wykładni pojęcia informacji w rozumieniu art. 18 rozporządzenia nr 1/2003.

115. Moim zdaniem właściwie interpretowany art. 18 nie zezwalał Komisji na żądanie od wnoszącej odwołanie dostarczenia wszystkich informacji będących przedmiotem spornej decyzji w konkretnym formacie określonym w załącznikach II i III⁸³ do tej decyzji.

80 — Punkty 85, 86 zaskarżonego wyroku.

81 — Punkty 96, 106 zaskarżonego wyroku.

82 — Punkty 89–108 zaskarżonego wyroku.

83 — Załączniki II (szczegółowe instrukcje dotyczące udzielania odpowiedzi na kwestionariusz) i III (szablony odpowiedzi) do spornej decyzji liczyły łącznie 30 stron niezwykle szczegółowych instrukcji.

116. Przekazane instrukcje dotyczące sposobu dostarczenia informacji Komisji charakteryzowały się najwyższym stopniem restrykcyjności. Pełną zgodność z wymaganym formatem zapewniały wyraźne groźby sankcji. W polu umieszczonym na początku kwestionariusza Komisja wskazała (w podkreślonym tekście z pogrubioną czcionką): „Należy zauważyć, że w przypadku niezastosowania się do poniższych definicji i instrukcji Państwa odpowiedź może zostać uznana za nieprawdziwą lub wprowadzającą w błąd”.

117. A zatem Komisja nie zażądała jedynie dostarczenia w określonym formacie informacji, które wymagały opracowania przez wnoszącą odwołanie, ale zamiast tego zażądała dostarczenia w takim formacie wszystkich informacji, bez względu na ich ilość i rodzaj⁸⁴.

118. Moim zdaniem jest to niedopuszczalne. W wyniku żądania Komisji wnosząca odwołanie została zmuszona do wykonania formatowania (i zmiany formatowania), które to działania co do zasady powinna była przeprowadzić Komisja.

119. Po pierwsze, jak wyjaśniła wnosząca odwołanie – czemu Komisja nie zaprzeczyła – duża ilość danych będących przedmiotem żądania mogła zostać bezzwłocznie dostarczona w formacie, w którym dane te były przechowywane w bazach danych wnoszącej odwołanie. Jednakże fakt, że Komisja wymagała zastosowania bardzo konkretnego i ściśle określonego formatu przekazywanych danych, spowodował bardzo znaczący dodatkowy nakład pracy związany z samą tylko zmianą formatu tych danych.

120. Po drugie, Komisja zażądała również od wnoszącej odwołanie dostarczenia informacji, które ewidentnie należały do domeny publicznej. Przykładowo pkt 10 załącznika II do spornej decyzji stanowi: „Wszystkie wartości pieniężne muszą być wyrażone w euro. Jeżeli walutą lokalną nie jest euro, należy dokonać przeliczenia wartości na euro przy zastosowaniu oficjalnego kursu wymiany opublikowanego przez Europejski Bank Centralny w okresie referencyjnym”. Podczas rozprawy Komisję poproszono o wyjaśnienie, dlaczego obliczeń tych nie mogły dokonać jej własne służby. Komisja nie przedstawiła odpowiedzi.

121. Po trzecie, chociaż w kontekście niniejszego zarzutu odwołania kwestia ilości informacji nie jest rozpatrywana, nie ulega wątpliwości, że zadania w zakresie formatowania, których wykonania zażądano od wnoszącej odwołanie, były liczne, złożone i uciążliwe. W skardze wniesionej do Sądu HeidelbergCement zawarł pewne szczegółowe szacunki odnośnie do liczby godzin pracy, jakich wymagałoby udzielenie odpowiedzi na kwestionariusz Komisji, i związanych z tym kosztów. Spółka ta przedstawiła także pewne dowody na poparcie przedstawionych szacunków. Komisja ze swojej strony jedynie zakwestionowała te szacunki, twierdząc, że wnosząca odwołanie nie dostarczyła wystarczających ani wiarygodnych dowodów. Jednak Komisja nie przedstawiła jakichkolwiek konkretnych elementów na poparcie swoich zarzutów ani nie wskazała ewentualnych błędów w tych szacunkach. Z tego względu podczas rozprawy zwrócono się do Komisji o wyjaśnienie powodów, dla których uważa ona, że HeidelbergCement dokonał przeszacowania tych wartości, i wyjaśnienia, jakie wartości w jej przekonaniu byłyby bardziej wiarygodne. Komisja nie była w stanie przedstawić żadnych orientacyjnych szacunków ani jakiegokolwiek wyjaśnienia co do przyczyn, dla których uważa, że nie należało uznać oszacowań przedstawionych przez wnoszącą odwołanie za wiarygodne.

122. Wydaje mi się w istocie, że w niniejszej sprawie od wnoszącej odwołanie zażądano – w związku z dostarczeniem wymaganych informacji – wykonania tak rozległych, złożonych i czasochłonnych zadań biurowo-administracyjnych, że można odnieść wrażenie, iż gromadzenie materiału dowodowego w skierowanej przeciwko niej sprawie zostało faktycznie „złeczone” przedsiębiorstwu objętemu dochodzeniem.

84 — Wyjaśnienie dotyczące tego rodzaju informacji przedstawiono w pkt 108–110 niniejszej opinii.

123. Ze wszystkich wskazanych powodów jestem zdania, że wnosząca odwołanie słusznie twierdzi, iż Sąd dokonał błędnej wykładni art. 18 rozporządzenia nr 1/2003. W związku z tym należy uwzględnić zarzut czwarty wnoszącej odwołanie oraz uchylić zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim Sąd orzekł, że z powodów wskazanych w pkt 23–43 tego wyroku Komisja miała prawo żądać dostarczenia informacji wskazanych w załączniku I do spornej decyzji w formacie przewidzianym w załącznikach II i III do tej decyzji.

5. Terminy określone w żądaniu

a) Argumenty stron

124. Poprzez zarzut piąty odwołania, skierowany przeciwko pkt 101–108 zaskarżonego wyroku, HeidelbergCement podważa dokonaną przez Sąd ocenę proporcjonalności terminów określonych w spornej decyzji. HeidelbergCement twierdzi przede wszystkim, że Sąd błędnie uznał, iż terminy te są rozsądne, biorąc pod uwagę środki, jakimi dysponuje przedsiębiorstwo, którego rozmiar i skala działania odpowiadają HeidelbergCementowi. Skutkowałoby to żądaniem informacji z różnymi terminami, w zależności od środków gospodarczych, jakimi dysponowałoby dane przedsiębiorstwo.

125. Z kolei Komisja zauważa, że krytyka podniesiona przez wnoszącą odwołanie odnosi się jedynie do pkt 107 zaskarżonego wyroku, a nie do rozumowania Sądu w pozostałej części, i zwraca się do Trybunału o oddalenie tego zarzutu odwołania.

b) Ocena

126. Uwagi Komisji co do zakresu niniejszego zarzutu odwołania są słuszne: wnosząca odwołanie kwestionuje jedynie okoliczność, że Sąd, dokonując oceny proporcjonalności rozpatrywanych terminów, odniósł się do środków, jakimi dysponuje przedsiębiorstwo, którego rozmiar i skala działania odpowiadają HeidelbergCementowi.

127. Ponadto argumenty przedstawione przez HeidelbergCement odnośnie do tej kwestii nie są dla mnie w pełni przekonujące.

128. Przestrzeganie zasady proporcjonalności w odniesieniu do terminów określonych w żądaniu informacji wymaga od Komisji (a także od sądów Unii badających zgodność z prawem tego żądania) uwzględnienia środków, jakimi dysponuje adresat żądania. W przeciwnym wypadku: w jaki sposób możliwa byłaby ocena, czy dane żądanie nakłada nadmierne lub nieproporcjonalne obciążenie na konkretne przedsiębiorstwo? Równanie, które w związku z tym muszą rozwiązać Komisja i sądy Unii, zawiera dwie główne zmienne: z jednej strony ilość i złożoność żądanych informacji, a z drugiej strony rzeczywiste możliwości dostarczenia informacji przez adresata żądania.

129. Ilość i złożoność informacji będących przedmiotem żądania zależą oczywiście od wielu zmiennych czynników: wagi podejrzanego naruszenia, charakteru uczestnictwa danego przedsiębiorstwa, znaczenia tego, co jest poszukiwane, oraz ilości i rodzaju użytecznych informacji, które zdaniem Komisji znajdują się w posiadaniu danego przedsiębiorstwa⁸⁵.

130. Rzeczywiste możliwości adresata żądania w zakresie dostarczenia żądanych informacji uzależnione są głównie od środków (zasobów ludzkich, technicznych i finansowych), jakimi on dysponuje.

85 — Zobacz analogicznie wyrok Roquette Frères, C-94/00, EU:C:2002:603, pkt 79.

131. W związku z tym wydaje mi się, że środki na ogół dostępne przedsiębiorstwu, którego rozmiar i skala działania odpowiadają adresatowi decyzji wydanej na mocy art. 18 ust. 3, stanowią jeden z czynników, które mogą być brane pod uwagę przy ustalaniu, czy w rzeczywistości można w sposób uzasadniony oczekiwać, że rzeczony adresat przekaże odpowiedź w terminie określonym przez Komisję. Jasne jest, jak dostrzega sama wnosząca odwołanie, że zadanie, które dla małej firmy rodzinnej może stanowić nadmierne obciążenie, może być mniej uciążliwe dla wielonarodowej spółki o złożonej strukturze, zatrudniającej kilka tysięcy pracowników.

132. Nie musi to jednak oznaczać – jak podnosi wnosząca odwołanie – że Komisja powinna wysłać żądania informacji z różnymi terminami dla poszczególnych odbiorców. Wysyłając bowiem takie samo żądanie informacji do szeregu przedsiębiorstw, Komisja może także ustalić termin, który jest proporcjonalny dla wszystkich zainteresowanych przedsiębiorstw.

133. Pomimo tego uważam, że znaczenia środków, jakimi dysponuje przedsiębiorstwo, nie należy przeceniać. W szczególności obciążenie nałożone na przedsiębiorstwo nie może stanowić arytmetycznie wyliczonej części tych środków. Duże przedsiębiorstwo może dysponować większą liczbą pracowników, większymi możliwościami finansowymi i bardziej zaawansowanymi narzędziami IT, ale nie oznacza to, że Komisja ma prawo wymagać od tego przedsiębiorstwa dołożenia wyjątkowych starań. Rolą tego przedsiębiorstwa nie jest bowiem wykonywanie zadań Komisji, a jest tak niezależnie od rozmiaru tego przedsiębiorstwa i środków pozostających w jego dyspozycji.

134. Jednakże w kontekście niniejszego odwołania wnosząca odwołanie nie podniosła, że Sąd błędnie zbilansował nakład pracy będący wynikiem spornej decyzji względem jej możliwości w zakresie udzielenia odpowiedzi czy też pominął inne elementy istotne z punktu widzenia oceny proporcjonalnego charakteru terminów określonych w spornej decyzji. Jak już wskazano, zakwestionowała ona jedynie fakt, że Sąd wziął pod uwagę środki, jakimi wnosząca odwołanie dysponowała. Dalsza analiza proporcjonalności spornej decyzji nie jest zatem konieczna.

135. Uwzględniając powyższe argumenty, uważam, że zarzuty wnoszącej odwołanie dotyczące pkt 101–108 zaskarżonego wyroku są bezzasadne.

6. Niejasne sformułowanie pytań

a) Argumenty stron

136. Poprzez zarzut szósty odwołania HeidelbergCement twierdzi, że Sąd w pkt 109–114 zaskarżonego wyroku nie poddał krytyce niejasności niektórych pytań zawartych w spornej decyzji. Po pierwsze, uzasadnienie zaskarżonego wyroku jest rzekomo sprzeczne w tym sensie, iż Sąd stwierdził najpierw, że żądanie informacji jest niejasne, a następnie, że zostało sformułowane w sposób wystarczająco jasny. Po drugie, można zarzucić Sądowi, że pozbawił HeidelbergCement skutecznej ochrony sądowej, stwierdzając, iż nieprecyzyjny charakter niektórych pytań mógłby być, w zależności od sytuacji, zakwestionowany w skardze skierowanej przeciwko ewentualnej sankcji nałożonej na to przedsiębiorstwo za nieudzielenie odpowiedzi na te pytania.

137. Komisja ze swojej strony twierdzi, że sporna decyzja nie zawierała żadnych niejasnych ani niejednoznacznych pytań. Zawierała co najwyżej pytania sformułowane w sposób ogólny, dzięki czemu wnosząca odwołanie zyskała szeroki margines swobody pozwalający na odpowiednie udzielenie odpowiedzi.

b) Ocena

138. Także w tym aspekcie zaskarżony wyrok nie stanowi mądrego salomonowego wyroku, ale wydaje się raczej proponować tzw. przecięcie dziecka na pół, aby zaoferować coś każdej ze stron. Wyciągnięte wnioski nie wydają mi się jednak przekonujące.

139. Sąd w pierwszej kolejności przywołuje orzecznictwo Trybunału, zgodnie z którym zasada pewności prawa wymaga, aby każdy akt wydany przez instytucje, który wywołuje skutki prawne, był jasny i precyzyjny, tak aby zainteresowane osoby mogły jednoznacznie określić swoje prawa i obowiązki i podjąć odpowiednie kroki⁸⁶. Wymóg ten jest tym istotniejszy w niniejszym kontekście, że jak wskazał sam Sąd, wnosząca odwołanie, jako adresat decyzji w sprawie żądania informacji na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003, narażała się nie tylko na grzywnę lub okresową karę pieniężną w razie udzielenia niepełnych lub spóźnionych informacji lub w przypadku niedostarczenia informacji, lecz także na grzywnę w razie dostarczenia informacji, które zdaniem Komisji są nieprawidłowe lub wprowadzające w błąd⁸⁷.

140. Sąd stwierdził następnie, że niektóre pytania zawierały określenia, które istotnie były „stosunkowo niejasne”, ale których nie można by uznać za naruszenie zasady pewności prawa; powód ku temu jest taki, że Komisja nie może winić danego przedsiębiorstwa za udzielenie niewystarczającej odpowiedzi, w sytuacji gdy pytanie było niejasne. Niejasne sformułowanie pytania powinno być w związku z tym brane pod uwagę przez sądy Unii przy badaniu zgodności z prawem decyzji w sprawie nałożenia grzywny na dane przedsiębiorstwo⁸⁸.

141. Moim zdaniem oba zarzuty HeidelbergCementu w tej kwestii są zasadne.

142. Po pierwsze, niezwykle oszczędny i do pewnego stopnia sprzeczny charakter zaskarżonego wyroku należy w moim przekonaniu poddać krytyce. Sąd wprawdzie stwierdził, że niektóre pytania zostały sformułowane w sposób niejasny, chociaż tylko w pewnym stopniu („stosunkowo niejasne”), jednak zaraz potem wskazał, że nie były one *wystarczająco* niejasne, aby można było stwierdzić, iż sporna decyzja była tak niejasna, że spowodowała naruszenie zasady pewności prawa.

143. Uzasadnienie to wymaga przedstawienia dwóch krytycznych uwag. Po pierwsze, Sąd wydaje się wskazywać, że brak precyzji w sposobie sformułowania pytania (lub kilku pytań) jest istotny jedynie w zakresie, w jakim wpływa na niejasność całej decyzji. Takie stanowisko jest błędne. Jeżeli określone pytania były naprawdę niejasne, wówczas Sąd powinien był stwierdzić nieważność spornej decyzji jedynie w odniesieniu do części, które dotyczyły rzeczonych pytań⁸⁹. Po drugie, to, czy określone pytania były, jak twierdzi HeidelbergCement, *wystarczająco* niejasne, jest kwestią niemożliwą do rozstrzygnięcia przez Trybunał. Zaskarżony wyrok nie zawiera jakiegokolwiek wskazania co do tego, które pytania i ile z nich uznano za niejasne, ani też powodów, dla których były one jedynie *stosunkowo* niejasne. Stało się tak bez względu na fakt, że w skardze skierowanej do Sądu HeidelbergCement wyszczególnił pytania, które jego zdaniem były niewystarczająco precyzyjne, i w sposób szczegółowy wyjaśnił (techniczne lub językowe) powody, dla których kwestionuje te pytania.

144. W tym kontekście należy zauważyć, że do skargi wniesionej do Sądu załączono pismo wnoszące odwołanie do Komisji z dnia 16 listopada 2010 r., w którym wnosząca odwołanie zasygnalizowała niejasności w treści różnych pytań zawartych w projekcie kwestionariusza i domagała się szeregu wyjaśnień ze strony Komisji. Komisja zasadniczo nie zaprzecza, że chociaż służby Komisji i przedstawiciele HeidelbergCementu kontaktowali się kilkakrotnie w kolejnych miesiącach, zastrzeżenia wymienione w tym piśmie pozostały w dużej mierze bez odpowiedzi.

86 — Punkt 111 zaskarżonego wyroku.

87 — Punkt 104 zaskarżonego wyroku.

88 — Punkty 112, 113 zaskarżonego wyroku.

89 — Zobacz w tym względzie analogicznie wyrok Orkem/Komisja, 374/87, EU:C:1989:387, pkt 42.

145. Po drugie, fakt, że wnosząca odwołanie może być uprawniona do tego, aby zakwestionować zasadność nałożonej na nią grzywny za dostarczenie niepełnych lub wprowadzających w błąd informacji z uwagi na niejasny charakter odpowiednich pytań, nie oznacza, że sądy Unii nie mogą (i nie powinny) wyciągnąć koniecznych konsekwencji z ewentualnego naruszenia przez Komisję zasady pewności prawa. Jak wcześniej wspomniano, tok rozumowania Sądu w tym zakresie wydaje się pozbawiać część art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003 jego skuteczności⁹⁰.

146. W świetle powyższych rozważań zarzut odwołania dotyczący niewystarczającego i sprzecznego uzasadnienia w pkt 109–114 zaskarżonego wyroku należy uwzględnić.

7. Samoobciążenie

a) Argumenty stron

147. Poprzez zarzut siódmy odwołania – skierowany przeciwko pkt 115–139 zaskarżonego wyroku – HeidelbergCement twierdzi, że Sąd dokonał nadmiernie zawężającej wykładni przysługującego tej spółce prawa do nieobciążania samej siebie oraz że nie zagwarantował przestrzegania tego prawa w rozpatrywanej sprawie.

148. Komisja kwestionuje argumenty przedstawione przez wnoszącą odwołanie. Podkreśla, że pytanie 1D nie nakładało na HeidelbergCement wymogu przedstawienia oceny prawnej czy też ewaluacji konkretnego zachowania, a jedynie nakładało wymóg przedstawienia metody obliczania kwartalnych marży brutto. Jeżeli HeidelbergCement nie stosował żadnej tego rodzaju metody, spółka ta mogła nie udzielić odpowiedzi.

b) Ocena

149. Na wstępie użyteczne wydaje się przypomnienie, że w motywie 23 rozporządzenia nr 1/2003 zawarto odniesienie do przysługującego przedsiębiorstwom prawa do nieobciążania samych siebie przy stosowaniu się do decyzji Komisji w sprawie żądania informacji. Trybunał uznał to prawo już wcześniej, nawet zanim przyjęto owo rozporządzenie⁹¹. Stanowi ono bowiem jeden z podstawowych elementów przysługującego przedsiębiorstwu prawa do obrony, które należy uwzględnić w toku wszystkich postępowań wszczętych przez Komisję na podstawie rozporządzenia nr 1/2003.

150. Najpierw odniosę się do pewnych wstępnych argumentów podniesionych przez Komisję, które uważam za nieprzekonujące. Po pierwsze, twierdzenie Komisji, że HeidelbergCement mógł nie udzielić odpowiedzi, jeżeli nie stosował żadnej wskazanej w żądaniu metody, jest moim zdaniem oczywiście błędne. W rzeczywistości Sąd oddalił już ten argument, wskazując, iż pytanie to jest sformułowane w trybie rozkazującym, który wskazuje, że wnosząca odwołanie jest zobowiązana do udzielenia odpowiedzi⁹². Po drugie, uważam, że Komisja błędnie przedstawia charakter pytania 1D: poprzez to pytanie nie wymagano od HeidelbergCementu wskazania stosowanej metody obliczania kwartalnych marży brutto, jeżeli taka istniała, ale metody, którą to przedsiębiorstwo *uważa za właściwą* do obliczania tych marży. Różnica jest nie bez znaczenia; pytanie to nie odnosi się jedynie do faktów, ale wymaga także od skarżącej wyrażenia opinii, jak słusznie stwierdził Sąd⁹³.

90 — W części, w której stanowi: „[decyzja Komisji] poucza również o prawie do wniesienia [skargi na decyzję] do Trybunału Sprawiedliwości”.

91 — Zobacz w szczególności wyroki: Orkem/Komisja, 374/87, EU:C:1989:387, pkt 35; Solvay/Komisja, 27/88, EU:C:1989:388, pkt 32.

92 — Punkty 128–131 zaskarżonego wyroku.

93 — Punkty 126, 132 zaskarżonego wyroku.

151. Mając powyższe na uwadze, zbadam teraz, po pierwsze, czy Sąd dokonał zbyt zawężającej wykładni prawa do nieobciążania samego siebie oraz, po drugie, czy prawo to zostało właściwie zastosowane w rozpatrywanej sprawie.

152. W pkt 121 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, że należy dokonać rozróżnienia w zależności od tego, czy pytania mogą zostać uznane za odnoszące się wyłącznie do faktów, czy też nie. Jedynie w wypadku, gdy pytanie nie może zostać uznane za odnoszące się wyłącznie do faktów, należy zbadać zdaniem Sądu, czy wymaga ono udzielenia odpowiedzi prowadzącej do przyznania, że zaistniało naruszenie, którego dowiedzenie należy do Komisji. W pkt 124 Sąd uznał, że pytanie, które wymagało od przedsiębiorstwa zebrania danych bez konieczności wyrażenia przez nie opinii, nie mogło naruszać praw do obrony przysługujących temu przedsiębiorstwu.

153. Jest to moim zdaniem nieprawidłowa wykładnia prawa do nieobciążania samego siebie. Pomimo dość niejasnego brzmienia motywu 23 rozporządzenia nr 1/2003⁹⁴, to, czy pytanie wymaga od przedsiębiorstwa dostarczenia jedynie informacji o charakterze faktycznym (takich jak zebranie danych, wyjaśnienie okoliczności faktycznych, opisanie okoliczności faktycznych natury obiektywnej itp.), stanowi istotny, ale niekoniecznie przesądzający element w tym względzie. Fakt, że od przedsiębiorstwa nie wymaga się przedstawienia żadnych informacji o charakterze subiektywnym, nie wyklucza możliwości, że w określonych okolicznościach może dojść do naruszenia prawa tego przedsiębiorstwa do nieobciążania samego siebie.

154. Trybunał konsekwentnie odnosił się do pytań, które „mogły *wiązać się* z przyznaniem, że doszło do naruszenia”⁹⁵. Określenia, które postanowił zastosować Trybunał, nie są bez znaczenia⁹⁶. W wyroku PVC II Trybunał przedstawił dalsze wyjaśnienia odnośnie do kryterium samoobciążenia: kluczową kwestią jest to, czy odpowiedź przedstawiona przez przedsiębiorstwo będące adresatem pytania jest w rzeczywistości *równoznaczna* z przyznaniem, że doszło do naruszenia⁹⁷.

155. W myśl tego orzecznictwa Komisja nie ma prawa zadawać pytań, na które odpowiedzi mogłyby *implikować* przyznanie się przez dane przedsiębiorstwo do winy.

156. Przykładowo nie ulega moim zdaniem wątpliwości, że Komisja nie jest uprawniona do tego, by kierować do przedsiębiorstw pytania, czy podczas konkretnego spotkania ich przedstawiciele doszli do porozumienia z przedstawicielami konkurencji odnośnie do podniesienia cen lub zobowiązali się do niepodejmowania działań konkurencyjnych na określonych rynkach krajowych. Chociaż pytania tego rodzaju można by opisać jako odnoszące się do okoliczności czysto faktycznych, w sposób oczywisty naruszałyby one prawo przedsiębiorstwa do nieprzekazywania informacji je obciążających, ponieważ odpowiedź mogłaby być równoznaczna z wyraźnym przyznaniem się do naruszenia art. 101 TFUE.

94 — Motyw 23 zawiera, jak już wspomniano, odniesienie do „pytań odnoszących się do faktów”. Problem ze znalezieniem najlepszych określeń pozwalających na wskazanie rodzaju pytań, które ze względu na to, że odnoszą się do faktów, nie mogą naruszać prawa do nieobciążania samego siebie, wynika także z orzecznictwa. Przykładowo rzecznik generalny L.A. Geelhoed w opinii sprawie Komisja/SGL Carbon (C 301/04 P, EU:C:2006:53, pkt 77) czyni odniesienie do pytań, które „dotyczą faktów natury obiektywnej”. Sąd z reguły stosował termin pytania „czysto faktyczne” lub „pytania dotyczące kwestii czysto faktycznych” (zob. na przykład wyroki: Mannesmannröhren-Werke/Komisja, T-112/98, EU:T:2001:61, pkt 77; Raiffeisen Zentralbank Österreich i in./Komisja, od T-259/02 do T-264/02 i T-271/02, EU:T:2006:396, pkt 539). Co ciekawe, Europejski Trybunał Praw Człowieka w części wyroków wykluczał naruszenie prawa do nieobciążania samego siebie poprzez odniesienie do pytań wymagających od danej osoby „stwierdzenia prostego faktu”, który „ze swojej natury nie ma charakteru samoobciążającego” (zob. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka: z dnia 8 kwietnia 2004 r. w sprawie Weh przeciwko Austrii, nr 38544/97; z dnia 29 czerwca 2007 r. w sprawie O’Halloran i Francis przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, nr 15809/02 i 25624/02).

95 — Wyroki: Orkem/Komisja, 374/87, EU:C:1989:387, pkt 35; Solvay/Komisja, 27/88, EU:C:1989:388, pkt 32.

96 — W języku francuskim (będącym językiem postępowania w sprawie Orkem i Solvay) punkt ten jest równie istotny. W stosownej części stanowi on: „la Commission ne saurait imposer à l’entreprise l’obligation de fournir des réponses par lesquelles celle-ci serait amenée à admettre l’existence de l’infraction” (wyróżnienie moje).

97 — Wyrok Limburgse Vinyl Maatschappij i in./Komisja, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P i C-254/99 P, EU:C:2002:582, pkt 273 (zwany „wyrokiem PVC II”) (wyróżnienie moje).

157. Proponowana wykładnia prawa do nieobciążania samego siebie znajduje także odzwierciedlenie w orzecznictwie Trybunału. Zarówno w wyroku Orkem, jak i w wyroku Solvay Trybunał stwierdził nieważność części decyzji Komisji w sprawie żądania informacji wydanych na podstawie art. 11 ówczesnego rozporządzenia (EWG) nr 17/62⁹⁸. Trybunał stwierdził, że w zakresie, w jakim niektóre z zadanych pytań mogły wiązać się z przyznaniem się danego przedsiębiorstwa do zaistnienia naruszenia, którego wykazanie należy do Komisji, naruszały one prawa do obrony przysługujące temu przedsiębiorstwu⁹⁹. Szczególnie niektóre z tych pytań można opisać jako w pełni lub w większości odnoszące się do okoliczności faktycznych. W wyroku Komisja/SGL Carbon Trybunał potwierdził, że Komisja nie może zobowiązać przedsiębiorstwa, które przyznało się do ostrzeżenia innych przedsiębiorstw z sektora elektrod grafitowych o możliwości objęcia ich zakresem dochodzenia prowadzonego przez Komisję, do ujawnienia nazw tych przedsiębiorstw¹⁰⁰. To pytanie także można uznać za dotyczące kwestii czysto faktycznych.

158. Pytanie może zatem w pewnych okolicznościach budzić zastrzeżenia, gdyż odpowiedź na nie mogłaby wiązać się z przyznaniem się do winy, nawet jeżeli dotyczy ono jedynie okoliczności faktycznych, a przedmiotem żądania nie jest przedstawienie opinii w przedmiocie tych faktów. Wobec tego Sąd dopuścił się błędu prawnego, dokonując wykładni prawa do nieobciążania samego siebie.

159. A fortiori, wbrew twierdzeniom Komisji, pytania mogą naruszać prawo przedsiębiorstwa do nieobciążania samego siebie, nawet w przypadku gdy od adresata pytania nie wymaga się dokonania oceny prawnej ani przedstawienia opinii prawnej. Wynika to w sposób bardzo czytelny z orzecznictwa, o którym mowa w pkt 157 powyżej: żadne z pytań poddanych krytyce Trybunału nie wymagało od zainteresowanych przedsiębiorstw przedstawienia oceny prawnej. Dlatego też fakt, że pytanie 1D nie wymagało od HeidelbergCementu przedstawienia opinii o charakterze prawnym, nie musi koniecznie wykluczać możliwości, że pytanie to mogło naruszyć prawo do nieobciążania samego siebie.

160. Doszedłszy do tego wniosku, w celu zachowania pełności wyводу zbadam teraz kwestię tego, czy w rozpatrywanej sprawie błędnie zastosowano prawo do nieobciążania samego siebie.

161. W pkt 132 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że ocena, którą HeidelbergCement musiał przedstawić w odpowiedzi na pytanie 1D, stanowiła „faktycznie komentarz do poziomu jego marży zysku” oraz że mogła ona „stanowić wskazówkę świadczącą o istnieniu praktyk ograniczających konkurencję”. Chociaż brzmienie zaskarżonego wyroku nie jest całkowicie jasne, wydaje się, iż stwierdza się w nim, że udzielenie odpowiedzi na to pytanie mogło w rzeczywistości skłonić wnoszącą odwołanie do przyznania się do uczestnictwa w domniemyanych naruszeniach.

162. Jednakże Sąd stwierdził następnie, że pomimo samoobciążającego charakteru pytania 1D należy uwzględnić również zaoferowaną skarżącej na późniejszym etapie postępowania administracyjnego lub w ramach skargi na ostateczną decyzję Komisji możliwość przedstawienia alternatywnej interpretacji jej odpowiedzi na to pytanie, innej niż interpretacja, jaką może przyjąć Komisja¹⁰¹. Z tego względu Sąd oddalił argumenty HeidelbergCementu.

163. Tok rozumowania przyjęty przez Sąd jest dość zaskakujący. Fakt, że HeidelbergCement także mógł zakwestionować samoobciążający charakter pytania 1D w momencie wydania ewentualnej decyzji Komisji w sprawie nałożenia na to przedsiębiorstwo grzywny (za nieprzedstawienie odpowiedzi na to pytanie lub za naruszenie art. 101 TFUE), nie oznacza, że sądy Unii nie mogą (i nie powinny) poddawać krytyce faktu naruszenia przez Komisję przysługującego temu przedsiębiorstwu

98 — Rozporządzenie Rady z dnia 6 lutego 1962 r.: pierwsze rozporządzenie wprowadzające w życie art. 85 i 86 traktatu (Dz.U. 1962 13, s. 204).

99 — Zobacz wyroki: Orkem/Komisja, 374/87, EU:C:1989:387, pkt 38, 39, 41; Solvay/Komisja, 27/88, EU:C:1989:388, pkt 35–37.

100 — Wyrok C-301/04 P, EU:C:2006:432, pkt 66–70; opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w tej samej sprawie, EU:C:2006:53, pkt 70–77.

101 — Punkt 133 zaskarżonego wyroku.

w kontekście niniejszego postępowania prawa do obrony. Jak wskazano w pkt 86 i 145 powyżej, rozumowanie Sądu w tej kwestii pozbawiałoby adresata decyzji przysługującego mu prawa do wniesienia skargi na ten akt do sądów Unii, jak wyraźnie przewiduje art. 18 ust. 3 rozporządzenia nr 1/2003.

164. Konieczność bezzwłocznego poszanowania prawa do obrony przysługującego przedsiębiorstwu jest – w sytuacji takiej jak ta, w której znajduje się wnosząca odwołanie – tym ważniejsza, że Trybunał dotychczas nie zajął stanowiska w kwestii tego, czy przedsiębiorstwo, które odpowiada na obowiązkowe pytanie o charakterze samoobciążającym, czyniąc to, zrzeka się swoich praw, a w rezultacie Komisja jest uprawniona do wykorzystania tej odpowiedzi jako materiału dowodowego¹⁰². W opinii niektórych przedstawicieli doktryny w takich okolicznościach dane przedsiębiorstwo nie może następnie podważać wykorzystania tych informacji na tej podstawie, że pytanie naruszało jego prawa do obrony i jako takie nigdy nie powinno być zostać zadane¹⁰³.

165. Kluczową kwestią, na której w tym kontekście winien był się skupić Sąd w swojej analizie, jest to, czy przedstawienie odpowiedzi na pytanie 1D przez HeidelbergCement mogło być *równoznaczne* z przyznaniem się do naruszenia.

166. Sąd wydaje się jednak pomijać tę kwestię i nie zajmować względem niej zdecydowanego stanowiska. Osobiście pragnę zauważyć, że brzmienie pytania 1D wykazuje pewne podobieństwa do dwóch pytań zakwestionowanych przez Trybunał w wyrokach Orkem i Solvay z tego względu, że owe pytania mogły wymuszać na przedsiębiorstwie przyznanie się do uczestnictwa w porozumieniu zakazanym na mocy (ówczesnego) art. 85 EWG¹⁰⁴. Także w rozpatrywanej sprawie nie można wyraźnie wykluczyć, że poprzez zwrócenie się do przedsiębiorstwa o wyrażenie opinii na temat najlepszej metody obliczania kwartalnych marży brutto Komisja zmierzała do tego, aby skłonić to przedsiębiorstwo do przyznania się do zмовy z konkurentami w sprawie ustalania cen lub koordynacji cenowej.

167. Niemniej jednak, zważywszy, że w każdym razie Sąd dokonał wyraźnie błędnej wykładni prawa do nieobciążania samego siebie, uważam, iż dalsze analizowanie tej kwestii jest zbędne.

168. W świetle powyższego jestem zdania, że należy odpowiednio uchylić zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim w pkt 115–139 oddalono w nim zarzut wnoszącej odwołanie odnoszący się do naruszenia przysługującego jej prawa do nieobciążania samej siebie.

VI – Skutki oceny

169. Zgodnie z art. 61 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Trybunał uchyli orzeczenie Sądu, jeśli odwołanie jest zasadne. Może on wydać orzeczenie ostateczne w sprawie, jeśli stan postępowania na to pozwala. Może też skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd.

170. Z przedstawionych przeze mnie wniosków wynika, że należy uwzględnić pięć z siedmiu zarzutów odwołania podniesionych przez wnoszącą odwołanie i odpowiednio uchylić zaskarżony wyrok.

102 — Zobacz na przykład wyrok PVC II, pkt 286–292.

103 — Zobacz na przykład J. Nuijten, *The Investigation of Cartels – Public Enforcer’s Perspective*, w: *Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law*, ed. F. Wijckmans, F. Tuytschaever, Oxford University Press, 2015, s. 128.

104 — Zobacz w szczególności wyroki: Orkem/Komisja, 374/87, EU:C:1989:387, pkt 39; Solvay/Komisja, 27/88, EU:C:1989:388, pkt 36.

171. W świetle dostępnych ustaleń faktycznych oraz wypowiedzi stron przed Sądem oraz przed Trybunałem uważam wydanie orzeczenia ostatecznego w niniejszej sprawie za możliwe¹⁰⁵.

172. W skardze wniesionej do Sądu HeidelbergCement podniósł pięć zarzutów na poparcie żądania stwierdzenia nieważności spornej decyzji.

173. W świetle rozważań przedstawionych powyżej jestem zdania, że sporna decyzja była niezgodna z prawem z trzech głównych powodów: zawierała niewystarczające uzasadnienie odnośnie do celu żądania (zob. pkt 31–55 niniejszej opinii); nie spełniała wymogu konieczności (zob. pkt 70–95 niniejszej opinii); oraz zawierała błędną wykładnię pojęcia „informacji” w rozumieniu art. 18 rozporządzenia nr 1/2003 (zob. pkt 98–123 niniejszej opinii). Każdy z wymienionych błędów prawnych jest sam w sobie wystarczający dla stwierdzenia nieważności całej decyzji. W związku z tym uważam, że badanie, czy inne zarzuty przedstawione przez wnoszącą odwołanie w pierwszej instancji są zasadne, nie jest konieczne.

VII – W przedmiocie kosztów

174. Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

175. Jeżeli Trybunał przychyli się do mojej oceny odwołania, wówczas zgodnie z art. 137, 138 i 184 regulaminu postępowania Komisja powinna zostać obciążona kosztami niniejszego postępowania poniesionymi zarówno w pierwszej instancji, jak i w postępowaniu odwoławczym.

VIII – Wnioski

176. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, by Trybunał:

- uchylił wyrok Sądu z dnia 14 marca 2014 r., T-302/11 HeidelbergCement AG/Komisja;
- stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2011) 2361 wersja ostateczna z dnia 30 marca 2011 r. w postępowaniu na podstawie art. 18 ust. 3 rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2003 (sprawa 39520 – Cement i produkty pokrewne);
- obciążył Komisję kosztami postępowania w obu instancjach.

105 — Odnosi się to do wszystkich zarzutów odwołania z wyjątkiem szóstego. Jeżeli Trybunał uwzględniłby tylko ten zarzut odwołania, należałoby stwierdzić nieważność zaskarżonego wyroku jedynie w zakresie, w jakim dotyczy on pkt 109–114 i – z uwagi na niewystarczające uzasadnienie przedstawione w tym wyroku odnośnie do zarzutu podniesionego przez wnoszącą odwołanie co do braku uszczegółowienia określonych pytań – skierować sprawę do ponownego rozpoznania przez Sąd w odniesieniu do tej kwestii.