



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILS WAHL
prezentate la 15 octombrie 2015¹

Cauza C-247/14 P

**HeidelbergCement AG
împotriva**

Comisiei Europene

„Recurs — Piața cimentului și piețele produselor conexe — Articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului — Competența Comisiei de a solicita informații — Motivare — Necesitatea informațiilor solicitate — Formatul informațiilor solicitate — Proportionalitatea solicitării — Autoincriminare”

1. Care sunt condițiile de exercitare a competenței Comisiei, precum și limitele competenței acesteia de a solicita, printr-o decizie, întreprinderilor să îi furnizeze informații în cadrul unei investigații privind posibile încălcări ale normelor de concurență ale Uniunii?

2. Acestea sunt în esență problemele centrale ridicate prin intermediul recursului formulat de HeidelbergCement AG (denumită în continuare „HeidelbergCement” sau „recurenta”) împotriva hotărârii Tribunalului în care acesta din urmă a respins acțiunea în anulare îndreptată împotriva unei decizii a Comisiei adoptate în temeiul articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1/2003², decizie prin care se solicita acestei societăți să furnizeze o cantitate considerabilă de informații.

3. Probleme în mare parte similare sunt de asemenea ridicate prin intermediul altor trei recursuri formulate de alte societăți active pe piața cimentului împotriva a trei hotărâri ale Tribunalului în care această instanță a respins de asemenea, în cea mai mare parte, criticile formulate de acestea împotriva unor decizii ale Comisiei echivalente celei atacate de HeidelbergCement. Vom prezenta astăzi concluziile noastre și în aceste alte trei cauze³. Prezentele concluzii trebuie, așadar, să fie coroborate cu concluziile menționate.

1 — Limba originală: engleza.

2 — Regulamentul Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167, rectificare în Ediție specială, 08/vol. 4, p. 269).

3 — Cauzele Schwenk Zement/Comisia (C-248/14 P), Buzzi Unicem/Comisia (C-267/14 P) și Italmobiliare/Comisia (C-268/14 P).

I – Cadrul juridic

4. Considerentul (23) al Regulamentului nr. 1/2003 prevede:

„Comisia ar trebui împuternicită, în cadrul Comunității, să solicite furnizarea informațiilor necesare pentru a identifica orice acorduri, decizii sau practici concertate interzise de [articolul 101 TFUE] sau orice abuz de poziție dominantă interzis de [articolul 102 TFUE]. Atunci când se conformează unei decizii a Comisiei, întreprinderile nu pot fi forțate să recunoască că au comis o încălcare, dar sunt obligate, în orice situație, să răspundă la întrebări factuale și să furnizeze documente, chiar dacă aceste informații pot fi folosite pentru a stabili împotriva lor sau a altei întreprinderi existența unei încălcări.”

5. Articolul 18 („Solicitările de informații”) din Regulamentul nr. 1/2003, în partea relevantă, prevede:

„(1) Pentru a-și îndeplini îndatoririle atribuite prin prezentul regulament, Comisia poate, printr-o simplă cerere sau printr-o decizie, să solicite întreprinderilor sau asociațiilor de întreprinderi să-i furnizeze toate informațiile necesare.

(2) Atunci când trimite o simplă cerere de informații unei întreprinderi sau unei asociații de întreprinderi, Comisia indică temeiul juridic și scopul acestei cereri, precizează informațiile solicitate și stabilește un termen în care trebuie furnizate informațiile, precum și sancțiunile prevăzute la articolul 23 pentru furnizarea de informații inexacte sau care induc în eroare.

(3) Atunci când Comisia solicită, printr-o decizie, întreprinderilor sau asociațiilor de întreprinderi să furnizeze informații, ea indică temeiul juridic și scopul cererii, precizează informațiile solicitate și stabilește termenul în care acestea trebuie furnizate. Comisia indică, de asemenea, sancțiunile prevăzute la articolul 23 și indică sau aplică sancțiunile prevăzute la articolul 24. Comisia indică de asemenea și dreptul de a ataca decizia la Curtea de Justiție.

[...]”

II – Istoricul cauzei

6. În cursul anilor 2008 și 2009, Comisia a efectuat, în temeiul articolului 20 din Regulamentul nr. 1/2003, mai multe inspecții în incintele unor societăți care își desfășoară activitatea în sectorul cimentului, inclusiv în incintele HeidelbergCement. Aceste inspecții au fost urmate, în cursul anilor 2009 și 2010, de mai multe solicitări de informații în temeiul articolului 18 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1/2003.

7. Prin scrisoarea din 8 noiembrie 2010, Comisia a informat HeidelbergCement despre intenția sa de a-i adresa o decizie de solicitare de informații în temeiul articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 și i-a comunicat proiectul de chestionar pe care intenționa să îl anexeze la această decizie. HeidelbergCement a prezentat Comisiei observațiile sale cu privire la acest proiect de chestionar la 16 noiembrie 2010.

8. La 6 decembrie 2010, Comisia a informat HeidelbergCement că a decis să inițieze o procedură în temeiul articolului 11 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003 și al articolului 2 din Regulamentul (CE) nr. 773/2004⁴ în privința sa, precum și în privința altor șapte societăți, pentru pretinse încălcări ale articolului 101 TFUE vizând restricții la import în SEE din țări din a fara SEE, împărțirea piețelor, coordonări ale prețurilor și practici anticoncurențiale conexe pe piața cimentului și pe piețele produselor conexe.

4 — Regulamentul Comisiei din 7 aprilie 2004 privind desfășurarea procedurilor puse în aplicare de Comisie în temeiul articolelor 81 și 82 din Tratatul CE (JO L 123, p. 18, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 242).

9. La 30 martie 2011, Comisia a adoptat Decizia C(2011) 2361 final din data de 30 martie 2011 privind o procedură de aplicare a articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului (cazul 39520 – ciment și produse conexe) (denumită în continuare „decizia atacată”).

10. În decizia atacată, Comisia a menționat că, în conformitate cu articolul 18 din Regulamentul nr. 1/2003, pentru a-și îndeplini îndatoririle atribuite prin regulamentul menționat, poate, printr-o simplă cerere sau printr-o decizie, să solicite întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi să îi furnizeze toate informațiile necesare [considerentul (3) al deciziei atacate]. După ce a subliniat că reclamanta fusese informată cu privire la intenția Comisiei de a adopta o decizie conform articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 și că aceasta își prezentase observațiile cu privire la proiectul de chestionar [considerentele (4) și (5) ale deciziei atacate], Comisia a solicitat, printr-o decizie, recurenteii să răspundă la chestionarul care figurează în anexa I la decizia atacată. În special, anexa I conținea 94 de pagini și cuprindea 11 serii de întrebări. Instrucțiunile privind răspunsurile la acest chestionar figurau în anexa II, în timp ce modelele de răspuns care trebuiau utilizate figurau în anexa III.

11. De asemenea, Comisia a atras atenția asupra presupuselor încălcări [considerentul (2) al deciziei atacate], pe care le-a descris după cum urmează: „[p]resupusele încălcări privesc restricții ale fluxurilor comerciale în Spațiul Economic European (SEE), inclusiv restricții la import în SEE din țări din afara SEE, împărțirea piețelor, coordonări ale prețurilor și practici anticoncurențiale conexe pe piața cimentului și pe piețele produselor conexe”. Referindu-se la natura și la cantitatea informațiile solicitate, precum și la gravitatea pretinselor încălcări ale normelor de concurență, Comisia a apreciat că recurenteii trebuia să i se acorde un termen de răspuns de douăsprezece săptămâni pentru primele zece serii de întrebări, respectiv de două săptămâni pentru cea de a unsprezecea serie [considerentul (8) al deciziei atacate].

12. Dispozitivul deciziei atacate are următorul cuprins:

„Articolul 1

[HeidelbergCement], împreună cu filialele sale situate în UE și controlate în mod direct sau indirect de aceasta, va furniza informațiile menționate în anexa I la prezenta decizie, în forma cerută în anexa II și în anexa III la aceasta din urmă, într-un termen de răspuns de douăsprezece săptămâni pentru întrebările 1-10, respectiv de două săptămâni pentru întrebarea 11, de la data notificării prezentei decizii. Toate anexele fac parte integrantă din prezenta decizie.

Articolul 2

HeidelbergCement, împreună cu filialele sale situate în UE și controlate în mod direct sau indirect de aceasta, este destinatară prezentei decizii.”

13. La primirea deciziei atacate, HeidelbergCement a solicitat o prelungire a termenului de răspuns aplicabil unei anumite serii de întrebări. După o primă respingere a acestei cereri, ca urmare a unei noi solicitări primite din partea HeidelbergCement, Comisia a acordat recurenteii o prelungire de cinci săptămâni suplimentare pentru a răspunde la primele zece serii de întrebări.

14. La 18 aprilie, la 6 mai și, respectiv, la 2 august 2011, HeidelbergCement a furnizat răspunsurile sale la chestionarul trimis de Comisie.

III – Procedura în fața Tribunalului și hotărârea atacată

15. Prin cererea introductivă depusă la 10 iunie 2011, HeidelbergCement a solicitat Tribunalului anularea deciziei atacate.

16. Printr-o cerere separată din 17 iunie 2011, HeidelbergCement a solicitat Tribunalului suspendarea aplicării deciziei atacate. Prin ordonanța din 29 iunie 2011, președintele Tribunalului a respins aceste cereri.

17. Prin Hotărârea din 14 martie 2014, HeidelbergCement/Comisia, T-302/11 (denumită în continuare „hotărârea atacată”)⁵, Tribunalul a respins acțiunea și a obligat HeidelbergCement la plata cheltuielilor de judecată.

IV – Procedura în fața Curții și concluziile părților

18. În recursul său, depus la Curte la 20 mai 2014, HeidelbergCement solicită Curții:

- anularea hotărârii pronunțate în cauza T-302/11;
- anularea Deciziei C(2011) 2361 final a Comisiei privind o procedură de aplicare a articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 (cazul 39520 – ciment și produse conexe);
- în subsidiar, trimiterea cauzei la Tribunal în vederea pronunțării unei noi hotărâri;
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată efectuate în primă instanță și în recurs.

19. La rândul său, Comisia solicită Curții:

- respingerea recursului;
- în subsidiar, în cazul anulării hotărârii pronunțate în cauza T-302/11, respingerea acțiunii;
- obligarea HeidelbergCement la plata cheltuielilor de judecată.

20. HeidelbergCement și Comisia au prezentat observații orale în ședința desfășurată la 3 iunie 2015.

V – Aprecierea motivelor de recurs

21. În recursul său, HeidelbergCement invocă șapte motive de recurs. Înainte însă de a examina temeinicia acestor motive, vom ilustra în mod succint câteva aspecte-cheie ale sistemului prevăzut de Regulamentul nr. 1/2003 cu privire la solicitările de informații adresate de Comisie.

5 — EU:T:2014:128.

A – Introducere

22. Regulamentul nr. 1/2003 atribuie Comisiei competențe foarte largi de investigare⁶. Aceste competențe au ca scop de a permite acestei instituții să îndeplinească misiunea care i-a fost încredințată de tratatele Uniunii de a veghea la respectarea aplicării eficiente și uniforme a normelor de concurență în cadrul Uniunii⁷. În acest scop, Comisia beneficiază de o largă marjă de apreciere pentru a decide mai întâi dacă să facă uz de aceste competențe⁸ și, în caz afirmativ, momentul potrivit pentru a face acest lucru⁹, precum și faptele relevante care trebuie investigate¹⁰.

23. Această marjă de apreciere nu este totuși nelimitată. Astfel, în exercitarea competențelor sale de investigare, Comisia este obligată să respecte principiile generale de drept, precum și drepturile fundamentale recunoscute de dreptul Uniunii¹¹. Printre acestea, necesitatea de a proteja dreptul la apărare al întreprinderilor pe tot parcursul procedurii¹², inclusiv, în anumite condiții, dreptul de a nu se autoincrimina, este de o deosebită importanță¹³.

24. În plus, Curtea a subliniat în numeroase ocazii că cerința unei protecții a persoanelor împotriva intervențiilor arbitrare sau disproporționate ale autorităților publice în sfera lor de activitate privată, inclusiv atunci când aceste autorități pun în aplicare normele de concurență, constituie un principiu general al dreptului Uniunii¹⁴. O măsură de investigare prezintă un caracter arbitrar atunci când a fost adoptată în absența tuturor împrejurărilor de fapt susceptibile să justifice ingerința în drepturile fundamentale ale unei întreprinderi¹⁵ și prezintă un caracter disproporționat atunci când constituie o ingerință disproporționată și, astfel, intolerabilă în aceste drepturi¹⁶.

25. În ceea ce privește competența Comisiei de a solicita informații printr-o decizie, este evident că aceasta poate adresa decizia oricărei întreprinderi care ar putea deține informații relevante, indiferent de participarea sa la presupusa încălcare. Această competență include dreptul de a obliga societățile să îi furnizeze răspunsuri la întrebări specifice și să îi comunice documentele aflate în posesia lor¹⁷. Informațiile solicitate trebuie să fie „necesare” pentru a permite Comisiei să pună în aplicare articolele 101 TFUE și 102 TFUE.

26. Dacă sarcina probei unei încălcări a normelor de concurență ale Uniunii revine Comisiei¹⁸, întreprinderile care fac obiectul măsurilor de investigare sunt totuși obligate să coopereze în mod activ cu această instituție¹⁹.

6 — Astfel cum am subliniat în cuprinsul unor concluzii anterioare, potrivit unei opinii general acceptate, Comisia are dreptul să beneficieze de asemenea competențe extinse, precum și de o marjă de apreciere corespunzătoare în exercitarea acestora, întrucât încălcările în materie de concurență reprezintă încălcări grave ale legislației economice pe care se întemeiază Uniunea Europeană. A se vedea Concluziile noastre prezentate în cauza Deutsche Bahn și alții/Comisia (C-583/13 P, EU:C:2015:92, punctul 62).

7 — A se vedea în acest sens considerentul (1) al Regulamentului nr.1/2003. A se vedea de asemenea Hotărârea Hoechst/Comisia (46/87 și 227/88, EU:C:1989:337, punctul 25).

8 — Hotărârile Solvay & Cie/Comisia (27/88, EU:C:1989:388, punctele 12 și 13) și Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:387, punctele 15 și 16).

9 — A se vedea în acest sens Hotărârile Tribunalului Automec/Comisia (T-24/90, EU:T:1992:97, punctul 77) și Ufex și alții/Comisia (C-119/97 P, EU:C:1999:116, punctul 88).

10 — A se vedea în acest sens Hotărârea AM & S Europe/Comisia (155/79, EU:C:1982:157).

11 — A se vedea considerentul (37) al Regulamentului nr.1/2003. A se vedea de asemenea Hotărârea Hoechst/Comisia (46/87 și 227/88, EU:C:1989:337).

12 — A se vedea în acest sens Hotărârile Hoechst/Comisia (46/87 și 227/88, EU:C:1989:337, punctele 14 și 15) și Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:387, punctul 32).

13 — A se vedea considerentul (23) al Regulamentului nr.1/2003.

14 — A se vedea Hotărârile Hoechst/Comisia (46/87 și 227/88, EU:C:1989:337, punctul 19) și Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punctele 27, 50 și 52).

15 — Hotărârile RoquetteFrères (C-94/00, EU:C:2002:603, punctul 55) și Dow Chemical Ibérica și alții/Comisia (97/87-99/87, EU:C:1989:380, punctul 52).

16 — A se vedea în acest sens Hotărârea Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punctele 76 și 80, precum și jurisprudența citată).

17 — A se vedea în acest sens Hotărârile Comisia/SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:432, punctul 41) și Aalborg Portland și alții/Comisia (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P și C-219/00 P, EU:C:2004:6, punctul 61).

18 — Articolul 2 din Regulamentul nr. 1/2003.

19 — A se vedea Hotărârea Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:387, punctul 27).

27. Pentru a acorda acestor întreprinderi posibilitatea de a evalua întinderea obligației de cooperare care le revine, garantând în același timp dreptul lor la apărare²⁰, Comisia trebuie să indice în cuprinsul deciziei temeiul juridic și scopul cererii²¹.

28. Acesta este contextul în care vom analiza acum motivele de recurs invocate de recurentă.

B – Motivele de recurs

1. Scopul solicitării de informații

a) Argumentele părților

29. Prin intermediul primului motiv de recurs, îndreptat împotriva punctelor 23-43 și a punctului 47 din hotărârea atacată, HeidelbergCement susține că Tribunalul a interpretat și a aplicat în mod incorect articolul 18 din Regulamentul nr. 1/2003 atunci când a respins motivul invocat de aceasta, întemeiat pe o motivare insuficientă a deciziei atacate. Mai precis, potrivit recurente, decizia atacată era lipsită de detalii în ceea ce privește natura încălcărilor suspectate, precum și în ceea ce privește produsele și piețele geografice în cauză. HeidelbergCement invocă de asemenea o insuficiență motivare de către Tribunal cu privire la acest aspect.

30. Comisia susține că acest motiv de recurs trebuie să fie respins. Aceasta subliniază că procedura era încă într-o fază preliminară atunci când decizia atacată a fost adoptată. O cerere de informații nu poate conține gradul de precizie care se impune pentru deciziile adoptate la sfârșitul investigației, precum comunicarea privind obiecțiunile.

b) Apreciere

31. Pentru început, am dori să reamintim că, potrivit unei jurisprudențe constante, motivarea actelor adoptate de instituțiile Uniunii prevăzută la articolul 296 TFUE trebuie să fie adaptată naturii actului în cauză și trebuie să menționeze în mod clar și neechivoc raționamentul instituției care a emis actul, astfel încât să dea posibilitatea persoanelor interesate să ia cunoștință de temeiurile măsurii luate, iar instanțelor Uniunii să își exercite controlul legalității acesteia. Cerința motivării trebuie să fie apreciată în funcție de toate împrejurările cauzei. Nu este obligatoriu ca motivarea să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care problema dacă motivarea unui act respectă condițiile impuse de articolul 296 TFUE trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în funcție de contextul său, precum și de ansamblul normelor juridice care reglementează materia respectivă²².

32. În ceea ce privește deciziile de inspecție în temeiul articolului 20 din Regulamentul nr. 1/2003, Curtea a confirmat recent că Comisia nu este obligată să comunice destinatarilor unor astfel de decizii toate informațiile de care dispune cu privire la încălcări prezumate și nici să realizeze o calificare juridică riguroasă a acestor încălcări, în măsura în care precizează cu claritate prezumțiile pe care intenționează să le verifice. Deși revine Comisiei sarcina de a indica în cel mai precis mod posibil ce anume se caută și la ce elemente trebuie să se refere verificarea, nu este în schimb indispensabil să rezulte dintr-o decizie de inspecție o delimitare precisă a pieței relevante și nici calificarea juridică exactă a încălcărilor prezumate sau indicarea perioadei în cursul căreia ar fi fost comise aceste încălcări, cu condiția ca decizia să conțină elementele esențiale deja menționate. Astfel, inspecțiile

20 — A se vedea cu titlu general Hotărârea Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punctul 47 și jurisprudența citată).

21 — Articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003.

22 — A se vedea Hotărârea Nexans și Nexans France/Comisia (C-37/13 P, EU:C:2014:2030, punctele 31 și 32, precum și jurisprudența citată).

intervin de obicei la începutul investigației și, în consecință, Comisia nu dispune încă, în această fază, de informații precise cu privire la aceste aspecte. Scopul inspecției este tocmai acela de a colecta probe referitoare la o încălcare prezumată, astfel încât Comisia să fie în măsură să verifice temeinicia suspiciunilor sale și să facă o apreciere juridică mai precisă²³.

33. Aceste principii ni se par a fi aplicabile, *mutatis mutandis*, și deciziilor de solicitare de informații în temeiul articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003. Evident, ambele tipuri de măsuri urmăresc același obiectiv și constau într-o activitate de colectare a elementelor de fapt. Deși nu sunt formulate în termeni identici, relativa asemănare a celor două dispoziții ar părea de asemenea să susțină interpretarea lor uniformă²⁴.

34. În acest context, întrebarea esențială este dacă Tribunalul a examinat în mod corect caracterul suficient al motivării cuprinse în decizia atacată. Cu alte cuvinte, problema este următoarea: având în vedere stadiul procedurii în care a fost adoptată decizia atacată, este motivarea în cauză suficient de clară, pe de o parte, pentru a permite destinatarului acesteia să își exercite dreptul la apărare și să evalueze obligația sa de cooperare cu Comisia, iar pe de altă parte, pentru a permite exercitarea controlului jurisdicțional de către instanțele Uniunii?

35. În opinia noastră, răspunsul la această întrebare ar trebui să fie negativ.

36. Recurenta critică trei elemente ale motivării: (i) descrierea încălcărilor prezumate, (ii) întinderea geografică a acestora și (iii) produsele vizate de încălcări. Este adevărat că fiecare dintre aceste elemente este redactat, pentru a utiliza terminologia adoptată de Tribunal, „în termeni foarte generali care ar fi meritat să fie preciși și, prin urmare, [pot fi criticați] în această privință”²⁵.

37. În ceea ce privește încălcările prezumate, considerentul (2) al deciziei atacate prevede: „[p]resupusele încălcări privesc restricții ale fluxurilor comerciale [...], inclusiv restricții la import [...], împărțirea piețelor, coordonări ale prețurilor și practici anticoncurențiale conexe”. Această descriere a eventualelor încălcări pare nu numai destul de vagă („restricții ale fluxurilor comerciale”, „inclusiv restricții la import”), ci și atotcuprinzătoare („practici anticoncurențiale conexe”). Referirea la „împărțirea piețelor” și la „coordonări ale prețurilor”, fiind atât de generală, nu reușește să delimiteze cu mai mare precizie natura comportamentului suspectat de Comisie. De altfel, cele mai multe înțelegeri includ elemente de împărțire a piețelor și de stabilire a prețurilor. În practică, marea majoritate a tipurilor de acorduri interzise de articolul 101 TFUE pare a fi cuprinsă de această descriere.

38. În ceea ce privește întinderea geografică a încălcărilor prezumate, decizia atacată menționează restricții ale fluxurilor comerciale în SEE, inclusiv restricții la import în SEE din țări din afara SEE. Este adevărat că întinderea geografică a pieței relevante nu trebuie să fie definită într-o decizie în temeiul articolului 18²⁶, totuși ar fi trebuit să fie posibilă o anumită referire la cel puțin unele dintre țările afectate. În special, nu este clar dacă piața posibil afectată cuprinde întreg SEE sau doar părți din acesta și, în caz afirmativ, care părți.

23 — *Ibidem*, punctele 34-37 și jurisprudența citată.

24 — Articolul 18 din Regulamentul nr. 1/2003 prevede că decizia „indică temeiul juridic și scopul cererii, precizează informațiile solicitate și stabilește termenul în care [informațiile] trebuie furnizate”. Articolul 20 alineatul (4) din același regulament prevede că decizia „indică obiectul și scopul inspecției, stabilește data la care începe”.

25 — Punctul 42 din hotărârea atacată.

26 — Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Nexans și Nexans France/Comisia (C-37/13 P, EU:C:2014:223, punctele 35-38).

39. În sfârșit, decizia atacată este încă și mai vagă când este vorba să clarifice care sunt produsele care fac obiectul investigației. În practică, doar cimentul este identificat drept produs relevant, din moment ce, în ceea ce privește restul produselor, decizia se referă la „piețele produselor conexe [cimentului]”. Din nou, această descriere nu este numai extrem de vagă (cât de strâns „conexe” cimentului trebuie să fie produsele?), ci și acoperă, potențial, toate tipurile de produse care formează obiectul de activitate al recurentei (în calitate de vânzător sau de cumpărător).

40. Potrivit Tribunalului²⁷, lipsa detaliilor din decizia atacată este parțial compensată de faptul că aceasta face trimitere în mod expres la decizia Comisiei de deschidere a procedurii, care conține informații suplimentare cu privire la întinderea geografică a încălcărilor prezumate, precum și la tipul de produse vizate.

41. HeidelbergCement contestă faptul că lipsurile deciziei atacate pot fi remediate printr-o simplă trimitere la o decizie anterioară și subliniază că, în orice caz, decizia de deschidere a procedurii este de asemenea afectată de aceeași lipsă de detalii.

42. În opinia noastră, actele Uniunii prin care se impun obligații care afectează sfera privată a particularilor sau a întreprinderilor și care, dacă nu sunt respectate, comportă riscul de sancțiuni financiare substanțiale trebuie, în principiu, să cuprindă o motivare de sine stătătoare²⁸. Astfel, este important să se dea posibilitatea acestor particulari sau întreprinderi să înțeleagă motivele care stau la baza acestui act fără un efort de interpretare excesiv²⁹, astfel încât aceștia să își poată exercita în mod efectiv și în timp util drepturile. Acest lucru este valabil mai ales pentru actele care cuprind trimiteri explicite la acte anterioare care conțin o motivare diferită. Orice diferență semnificativă între cele două acte poate fi o sursă de incertitudine pentru destinatarul acestora.

43. În pofida afirmațiilor de mai sus, considerăm că, cu titlu de excepție, în prezenta cauză, Tribunalul a afirmat în mod corect că motivarea din decizia atacată poate fi coroborată cu motivarea cuprinsă în decizia de deschidere a procedurii. Cele două decizii au fost adoptate în cadrul aceleiași investigații și, în mod evident, au ca obiect aceleași încălcări prezumate. De asemenea, ele au fost adoptate într-o perioadă scurtă. Și mai important, nu pare să existe nicio diferență semnificativă între motivările cuprinse în cele două decizii. Prin urmare, considerăm că, în speță, prima decizie ar putea fi considerată „context” al celei de a doua decizii, pe care destinatarul acesteia nu putea să nu îl cunoască³⁰.

44. Totuși, dacă este adevărat că prima decizie cuprindea precizări mai semnificative cu privire la întinderea geografică a încălcărilor prezumate (clarificând faptul că aceste încălcări acopereau Austria, Belgia, Republica Cehă, Franța, Germania, Italia, Luxemburg, Țările de Jos, Spania și Regatul Unit), aceasta nu era la fel de precisă în ceea ce privește natura acestor încălcări și produsele vizate. În special, explicația dată noțiunii „ciment și produse conexe”, cuprinsă într-o notă de subsol la pagina 4 din această decizie, acoperă o potențială gamă de produse foarte largă și eterogenă.

45. Acestea fiind spuse, considerăm că faptul că o motivare este posibil să fie prea generală sau oarecum vagă cu privire la anumite aspecte nu conduce la o lipsă de validitate dacă restul deciziei permite destinatarului acesteia și instanțelor Uniunii să înțeleagă cu suficientă precizie ce informații caută Comisia și care sunt temeiurile măsurii luate³¹. Astfel, chiar dacă numai indirect sau implicit, obiectul întrebărilor adresate poate aduce clarificări suplimentare cu privire la o motivare care este

27 — Punctele 41 și 42 din hotărârea atacată.

28 — Conform Concluziilor avocatului general Léger prezentate în cauza BPB Industries și British Gypsum/Comisia (C-310/93 P, EU:C:1994:408, punctul 22).

29 — Potrivit Concluziilor avocatului general Lenz prezentate în cauza SITPA, C-27/90, (EU:C:1990:407, punctul 59).

30 — A se vedea jurisprudența menționată la punctul 31 din prezentele concluzii.

31 — Avocatul general Kokott menționează în Concluziile prezentate în cauza Nexans și Nexans Franța/Comisia (C-37/13 P, EU:C:2014:223): „[...] nu se impune neapărat o descriere cât mai precisă posibil a pieței relevante, ci mai degrabă o definire inteligibilă pentru întreprinderile în cauză a încălcărilor dreptului concurenței prezumate de Comisie” (punctul 52).

posibil să fi fost redactată fără precizia necesară. În fond, anumite întrebări foarte precise și specifice evidențiază în mod inevitabil întinderea investigației desfășurate de Comisie. Acest lucru ni se pare valabil mai ales în ceea ce privește actele adoptate într-un stadiu incipient al procedurii, când obiectul a investigației nu este în întregime și definitiv stabilit și, în realitate, poate să fie necesar să fie restrâns sau extins pe viitor, ca urmare a informațiilor colectate ulterior.

46. În prezenta cauză însă, este valabil de fapt contrariul. Întrebările adresate HeidelbergCement sunt extraordinar de numeroase și acoperă tipuri de informații foarte diverse. În opinia noastră, este extrem de dificil să se identifice un fir conductor între întrebări care variază de la cantitatea și costurile emisiilor de CO₂ ale instalațiilor de producție³² la mijloacele de transport și la distanța parcursă în vederea livrării bunurilor vândute³³, de la tipul de ambalaj utilizat pentru livrări³⁴ la costurile de transport și de asigurare aferente acestor livrări³⁵, de la statisticile referitoare la autorizațiile de construcție³⁶ la numerele de înregistrare în scopuri de TVA ale clienților săi³⁷, precum și de la tehnologia și combustibilul utilizate pentru instalațiile de producție³⁸ la costurile de reparație și de întreținere ale acestor instalații³⁹. În plus, unele întrebări adresate nu par a fi în întregime conforme cu ceea ce s-a menționat în decizia anterioară de deschidere a procedurii: de exemplu, întrebările 3 și 4 (care vizează o cantitate deosebit de importantă de informații privind o perioadă de 10 ani⁴⁰) nu se limitează la statele membre identificate ca fiind posibil vizate de decizia de deschidere a procedurii.

47. De altfel, în ipoteza în care firul conductor al acestor întrebări ar fi o reprezentare completă a structurii de venituri și cheltuieli ale întreprinderii, care să permită Comisiei să o analizeze cu ajutorul metodelor de econometrice (spre deosebire de cele ale altor societăți care își desfășoară activitatea în sectorul cimentului), s-ar putea pune la îndoială aspectul dacă o solicitare de informații atât de extinsă și de atotcuprinzătoare este chiar adecvată în temeiul articolului 18. Cu excepția cazului în care Comisia este în posesia unor indicii concrete care să permită stabilirea existenței unui comportament criticabil, pentru care o astfel de analiză ar putea furniza sprijinul necesar, o astfel de solicitare de informații ar părea mai adecvată pentru o investigație privind un anumit sector al economiei în temeiul articolului 17 din Regulamentul nr. 1/2003⁴¹.

48. În aceste condiții, suntem de acord cu recurența că scopul solicitării de informații adresate de Comisie nu a fost suficient de precis și de lipsit de ambiguitate. Prin urmare, a fost extrem de dificil pentru această întreprindere să înțeleagă încălcările prezumate, astfel încât să evalueze întinderea obligației sale de cooperare cu Comisia și, după caz, să își exercite dreptul la apărare, refuzând de exemplu să răspundă la întrebările pe care le considera nelegale. Aceasta cu atât mai mult cu cât, după cum a recunoscut chiar Tribunalul, anumite întrebări se refereau la informații care nu erau pur factuale și care cuprindeau o judecată de valoare⁴², iar alte întrebări erau relativ vagi⁴³. Ca atare, în ceea ce privește aceste întrebări, riscul de a furniza răspunsuri autoincriminatoire nu putea fi exclus cu ușurință de recurență.

32 — Întrebarea 5(AG) și (AH).

33 — Întrebarea 3(Z), (AB) și (AD).

34 — Întrebarea 3(AH).

35 — Întrebarea 4(Z).

36 — Întrebarea 2.

37 — Întrebarea 3(Y) și întrebarea 4(W).

38 — Întrebarea 5(F) și (G).

39 — Întrebarea 5(AF).

40 — Recurența a estimat că numai aceste întrebări vizau aproximativ 500 000 de operațiuni economice.

41 — A se vedea de asemenea punctul 74 de mai jos din prezentele concluzii.

42 — A se vedea punctul 126 din hotărârea atacată.

43 — A se vedea punctul 112 din hotărârea atacată.

49. Această lipsă de detalii nu poate, astfel cum pretinde Comisia, să fie justificată prin faptul că decizia atacată a fost adoptată într-un stadiu incipient al investigației. Astfel, această decizie a fost emisă la aproape trei ani după începerea investigației. În această perioadă, au avut loc o serie de inspecții și au fost emise deja de Comisie cereri foarte detaliate de informații, la care întreprinderile în cauză, inclusiv HeidelbergCement, au răspuns. În fapt, cu câteva luni înainte de adoptarea deciziei atacate, Comisia a considerat că a obținut suficiente elemente pentru a iniția o procedură în temeiul articolului 11 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003 și al articolului 2 din Regulamentul nr. 773/2004. Aceste elemente ar fi trebuit să permită Comisiei să furnizeze o motivare mai detaliată în decizia atacată.

50. În ședință, însăși Comisia a afirmat că gradul de detaliere necesar într-o motivare depinde printre altele de informațiile de care dispune Comisia la momentul adoptării unei decizii în temeiul articolului 18. Considerăm că această afirmație este corectă. Totuși, în opinia noastră, aceasta implică în mod obligatoriu faptul că o motivare care ar putea fi acceptabilă în ceea ce privește o decizie adoptată la începutul unei investigații [de exemplu, o decizie prin care se solicită unei întreprinderi să se supună unei inspecții în temeiul articolului 20 sau chiar prima decizie de solicitare de informații în temeiul articolului 18 alineatul (3)] ar putea să nu fie la fel de acceptabilă în ceea ce privește o decizie adoptată într-un stadiu mult mai avansat al investigației, atunci când Comisia deține mai multe informații cu privire la încălcările prezumate.

51. În aceste condiții, ni se pare nescuzabil faptul că, în pofida tuturor informațiilor furnizate deja Comisiei în cursul anilor precedenți, precum și a eforturilor suplimentare pe care decizia atacată le-a presupus, HeidelbergCement a fost totuși „lăsată în ceață” în ceea ce privește obiectul exact al investigației efectuate de Comisie.

52. În plus, considerăm că exercitarea de către instanțele Uniunii a controlului jurisdicțional al legalității deciziei atacate a fost în mod semnificativ îngreunată. Având în vedere raritatea informațiilor cu privire la încălcările prezumate cuprinse în această decizie (chiar și atunci când este analizată în contextul deciziei de deschidere a procedurii), cum vor aprecia instanțele Uniunii, de exemplu, necesitatea unor anumite informații specifice solicitate sau caracterul proporțional al cererii în ansamblu⁴⁴?

53. Pe de o parte, cu cât motivarea este formulată într-un mod mai general și mai vag, cu atât ar putea reieși mai clar o corelație între încălcarea prezumată și informațiile solicitate. Totuși, nu se poate accepta faptul că o motivare, care, din neglijență sau cu intenție, a fost redactată fără precizia necesară, ar avea consecința nedorită a extinderii tipurilor de informații care ar putea fi considerate „necesare” în sensul articolului 18.

54. Pe de altă parte, din moment ce caracterul proporțional al unei solicitări de informații depinde printre altele de elemente precum gravitatea încălcării suspectate, natura implicării întreprinderii în cauză, importanța elementelor de probă căutate, cantitatea și tipul informațiilor utile considerate de Comisie a fi în posesia întreprinderii în cauză⁴⁵, această apreciere este, din nou, foarte dificil de realizat. Instanțele Uniunii pot aprecia volumul de muncă generat de o anumită solicitare de informații, însă, în lipsa oricăror detalii suplimentare cu privire la aceste aspecte, nu pot stabili dacă eforturile necesare unei întreprinderi pentru a răspunde unei astfel de solicitări sunt sau nu sunt justificate de interesul general.

44 — Conform Concluziilor avocatului general Jacobs prezentate în cauza SEP/Comisia (C-36/92 P, EU:C:1993:928, punctul 30).

45 — A se vedea punctele 99 și 100 din Concluziile noastre prezentate în cauza Buzzi Unicem/Comisia (C-267/14 P).

55. Pentru aceste motive, considerăm că Tribunalul a interpretat și a aplicat în mod greșit articolul 296 TFUE și articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 în ceea ce privește motivarea necesară a unei decizii de solicitare de informații. Hotărârea atacată trebuie, așadar, să fie anulată, în măsura în care Tribunalul a statuat, pentru motivele indicate la punctele 23-43 din această hotărâre, că decizia atacată cuprindea o motivare suficientă.

2. Alegerea instrumentului juridic și termenele impuse

a) Argumentele părților

56. Prin intermediul celui de al doilea motiv de recurs, îndreptat împotriva punctelor 44-46 din hotărârea atacată, HeidelbergCement susține că Tribunalul a săvârșit o eroare atunci când a afirmat că motivarea deciziei atacate nu trebuia să abordeze alegerea instrumentului juridic adoptat de Comisie [o decizie, potrivit articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003, în loc de o simplă cerere, potrivit articolului 18 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1/2003] sau termenele stabilite în acest instrument.

57. Comisia solicită Curții respingerea acestui motiv de recurs.

b) Apreciere

58. Considerăm că Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare de drept afirmând că decizia atacată nu trebuia să cuprindă o motivare specifică și expresă cu privire la alegerea instrumentului juridic utilizat de Comisie sau cu privire la termenul stabilit pentru furnizarea informațiilor solicitate.

59. Articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 prevede doar că decizia „indică temeiul juridic și scopul cererii, precizează informațiile solicitate și stabilește termenul în care acestea trebuie furnizate”. În timp ce această dispoziție obligă Comisia să indice printre altele scopul cererii, ea nu impune, cel puțin nu în mod expres, nicio explicație cu privire la alegerea instrumentului juridic sau la termenul stabilit.

60. Prin urmare, se poate presupune că legiuitorul Uniunii a considerat că motivele care au determinat alegerea instrumentului juridic și a termenului pot fi în mod normal deduse implicit dintr-o descriere suficient de detaliată a scopului investigației. Hotărârea pronunțată de Curte în cauza National Panasonic/Comisia⁴⁶, menționată la punctul 44 din hotărârea atacată, ni se pare aplicabilă prin analogie și prezentei cauze și, astfel, confirmă interpretarea propusă în ceea ce privește obligația de motivare în temeiul articolului 18.

61. În plus, nu considerăm că orice obligație suplimentară a Comisiei cu privire la acest aspect ar putea decurge din articolul 296 TFUE. După cum am menționat mai sus, potrivit unei jurisprudențe constante, nu este obligatoriu ca motivarea unui act să specifice toate elementele de fapt și de drept pertinente, în măsura în care problema dacă motivarea este suficientă trebuie să fie apreciată nu numai prin prisma modului de redactare, ci și în funcție de contextul său, precum și de ansamblul

46 — 136/79, EU:C:1980:169, punctele 24-27.

normelor juridice care reglementează materia respectivă⁴⁷. Faptul că beneficiarul unui act al instituțiilor cunoaște contextul în care a fost adoptat acest act⁴⁸, de exemplu datorită faptului că a fost asociat sau că a contribuit la procesul care a condus la adoptarea sa⁴⁹, poate justifica o motivare relativ succintă.

62. Decizia atacată a fost adoptată în contextul unei investigații cu privire la posibile încălcări ale articolului 101 TFUE, la care recurenta a fost suspectată că a luat parte. În realitate, recurenta fusese deja implicată în această investigație în repetate rânduri și avea cunoștință dinainte despre intenția Comisiei de a adopta o decizie în temeiul articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003.

63. În plus, având în vedere formatul specific impus și referirea la celelalte întreprinderi inclusă în decizia de deschidere a procedurii, recurenta nu ar fi putut să ignore că majoritatea informațiilor solicitate în decizia atacată constau în date pe care Comisia le solicitase tuturor acestor întreprinderi în scopul de a face o comparație între aceste date⁵⁰. Comisia putea face o comparație relevantă numai dacă informațiile solicitate erau furnizate la aproximativ același moment și numai dacă erau exacte și complete. Erorile sau întârzierile, fie și numai din partea unui singur respondent, ar fi însemnat că nu ar fi fost posibilă comparația preconizată de Comisie sau, în orice caz, că nu ar fi fost suficient de fiabilă.

64. În aceste condiții, Comisia avea dreptul să considere că adoptarea unei decizii obligatorii în temeiul articolului 18 alineatul (3) era cea mai potrivită metodă de a se asigura că informațiile solicitate vor fi cât mai complete și cât mai corecte posibil și că vor fi prezentate în termenul dorit. Comisia avea de asemenea dreptul să presupună că destinatarul deciziei ar fi putut înțelege motivele care au stat la baza alegerii sale în ceea ce privește recurgerea la o decizie obligatorie.

65. În ceea ce privește alegerea termenelor stabilite pentru prezentarea răspunsului la întrebări, observăm că, astfel cum se arată în mod întemeiat la punctul 46 din hotărârea atacată, considerentul (2) al deciziei atacate a furnizat o scurtă explicație cu privire la cele două termene diferite stabilite pentru diferitele serii de întrebări cuprinse în decizia atacată. Astfel, recurenta a fost pusă în situația în care ar fi putut înțelege că aceste termene fuseseră stabilite după ce Comisia a evaluat cantitatea de informații solicitate în raport cu necesitatea continuării investigației cu relativă rapiditate.

66. Prin urmare, Tribunalul nu poate fi criticat cu privire la aceste aspecte. Această concluzie nu lasă întreprinderile fără protecție juridică adecvată, astfel cum pare să sugereze recurenta, întrucât instanțele Uniunii sunt în mod evident în măsură să verifice dacă alegerea instrumentului juridic sau a termenului stabilit este viciată de o eroare de drept, de exemplu de o încălcare a principiului proporționalității⁵¹. Niciun astfel de argument nu a fost însă invocat de recurentă în cadrul acestei proceduri de recurs.

67. În lumina celor de mai sus, considerăm că cel de al doilea motiv de recurs ar trebui să fie respins.

47 — A se vedea punctul 31 din prezentele concluzii.

48 — A se vedea de exemplu Hotărârea Consiliul/Bamba (C-417/11 P, EU:C:2012:718, punctul 54 și jurisprudența citată).

49 — A se vedea printre altele Hotărârile Țările de Jos/Comisia (13/72, EU:C:1973:4, punctul 12) și Acciaierie e ferriere Lucchini/Comisia (1252/79, EU:C:1980:288, punctul 14).

50 — A se vedea de asemenea considerentele (4) și (6) ale deciziei atacate.

51 — Cu privire la aceste aspecte, a se vedea Concluziile noastre prezentate în cauzele Schwenk Zement/Comisia (C-248/14 P) și, respectiv, Buzzi Unicem/Comisia (C-267/14 P).

3. Caracterul necesar al informațiilor solicitate

a) Argumentele părților

68. Prin intermediul celui de al treilea motiv de recurs, îndreptat împotriva punctelor 48-80 din hotărârea atacată, HeidelbergCement critică Tribunalul pentru interpretarea dată de acesta cerinței „caracterului necesar” al informațiilor solicitate în temeiul articolului 18 din Regulamentul nr. 1/2003. În sprijinul acestui motiv sunt invocate mai multe argumente. În primul rând, HeidelbergCement susține că Tribunalul nu a examinat dacă Comisia deținea, înainte de adoptarea deciziei atacate, suficiente indicii care atestau existența unei bănuieli cu privire la o posibilă încălcare a articolului 101 TFUE. Fără o astfel de examinare ar fi imposibil să se exercite orice formă de control jurisdicțional al aspectului dacă criteriul caracterului necesar a fost îndeplinit în cauza supusă analizei. În al doilea rând, HeidelbergCement susține că interpretarea dată de Tribunal articolului 18 ar acorda, în esență, Comisiei o marjă de apreciere nelimitată, contrară textului acestei dispoziții. În al treilea rând, HeidelbergCement susține că Tribunalul nu a apreciat necesitatea anumitor tipuri specifice de informații solicitate de Comisie atunci când a considerat că controlul jurisdicțional ar putea fi exercitat într-o etapă ulterioară a procedurii. În al patrulea rând, HeidelbergCement susține că Tribunalul a admis în mod greșit faptul că Comisia era împuternicită să solicite informații care erau deja în posesia sa.

69. Comisia susține că argumentele invocate de recurentă se limitează la întrebările 1A, 1B, 3 și 4 din chestionar. Aceasta continuă prin a afirma că nu se poate reproșa Tribunalului faptul că nu a verificat dacă Comisia se afla în posesia unor indicii suficiente care să justifice adoptarea unei decizii în temeiul articolului 18 alineatul (3), deoarece recurenta nu a susținut acest lucru în primă instanță. Comisia susține de asemenea că, într-un stadiu incipient al investigației, nu se poate impune acesteia să stabilească o corelație exactă între încălcările prezumate și informațiile solicitate. În orice caz, Comisia consideră că Tribunalul a verificat faptul că exista o astfel de legătură în privința informațiilor solicitate. În sfârșit, Comisia susține concluzia Tribunalului potrivit căreia aceasta are dreptul, în anumite condiții, să emită o nouă solicitare de informații furnizate deja de o întreprindere.

b) Aprecieri

i) Cu privire la cerința caracterului necesar

70. Informațiile solicitate de Comisie în temeiul articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 trebuie să fie „necesare” pentru ca aceasta să pună în aplicare articolele 101 și 102 TFUE⁵². Comisia beneficiază de o largă marjă de apreciere în acest sens⁵³. În special, revine în principiu Comisiei sarcina de a decide dacă o anumită informație sau document este „necesar” pentru investigația sa⁵⁴.

71. Această marjă de apreciere nu este totuși nelimitată și este, indiferent de situație, supusă controlului jurisdicțional exercitat de instanțele Uniunii⁵⁵. Este adevărat că termenul „necesar” nu poate fi interpretat în sens prea literal, semnificând faptul că informațiile solicitate trebuie să fie considerate o *conditio sine qua non* pentru constatarea încălcărilor prezumate de Comisie⁵⁶. Totuși,

52 — A se vedea considerentul (23) al Regulamentului nr. 1/2003.

53 — Punctul 22 de mai sus din prezentele concluzii.

54 — Hotărârea AM & S Europe/Comisia (155/79, EU:C:1982:157, punctul 17).

55 — Conform Concluziilor avocatului general Darmon prezentate în cauza Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:207, punctul 66).

56 — De exemplu, Curtea a constatat că, chiar dacă dispune deja de elemente de probă în ceea ce privește existența unei încălcări, Comisia poate în mod legitim să considere că este necesar să dispună investigații suplimentare care să îi permită să definească mai bine întinderea încălcării, să determine durata acestora sau să identifice cercul întreprinderilor implicate. A se vedea Hotărârea Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:387, punctul 15).

nu este permisă nici o interpretare prea generală a acestui termen: astfel cum a precizat avocatul general Jacobs în Concluziile prezentate în cauza SEP, un simplu raport între un document și presupusa încălcare nu este suficient pentru a justifica o cerere de solicitare de informații adresată de Comisie⁵⁷. Suntem de acord cu această precizare. În fapt, în cazul în care legiuitorul Uniunii ar fi intenționat să acorde Comisiei o marjă de apreciere aproape nelimitată în această privință, articolul 18 alineatul (3) s-ar fi referit probabil la informații „relevante” sau „conexe”, în loc de informații „necesare”.

72. Termenul „necesar” trebuie, așadar, să fie înțeles în sensul că trebuie să existe o corelație între informațiile solicitate și încălcarea prezumată care să fie *suficient de strânsă* astfel încât Comisia să poată presupună în mod rezonabil, la momentul cererii, că primele ar ajuta-o să își îndeplinească îndatoririle care îi revin în cadrul unei investigații aflate în curs de desfășurare⁵⁸. Examinarea cerinței caracterului necesar impune, cu alte cuvinte, o analiză cu privire la faptul dacă, din perspectiva Comisiei acționând la momentul adoptării cererii, informațiile solicitate unei întreprinderi sunt susceptibile să ajute Comisia să verifice dacă încălcarea prezumată a avut loc, precum și să determine natura sa precisă și domeniul său strict de aplicare.

73. Pare important să adăugăm aici că scopul unei solicitări de informații în temeiul articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 nu este acela de a scoate la iveală *orice* posibilă încălcare a normelor de concurență ale Uniunii într-un anumit sector sau de către o anumită întreprindere. Astfel, această dispoziție, precum articolul 20 din același regulament privind inspecțiile, impune Comisiei să fie în posesia unei serii de indicii care să o determine să suspecteze existența unor anumite încălcări *specifice*⁵⁹, chiar dacă destinatarul cererii nu trebuie să fie în mod necesar una dintre întreprinderile responsabile de aceste încălcări. În lipsa oricărui indicii concrete care să constituie motive suficiente de suspiciune⁶⁰, adoptarea unei decizii de solicitare de informații în temeiul articolului 18 alineatul (3) poate fi considerată că este o măsură arbitrară de investigare⁶¹.

74. Lipsa unor indicii concrete care să justifice o solicitare în temeiul articolului 18 nu înseamnă totuși că nu îi este permisă Comisiei posibilitatea de a efectua anchete atunci când consideră că anumite sectoare ale economiei de pe piața internă nu funcționează în mod corespunzător. În fapt, articolul 17 din Regulamentul nr. 1/2003 permite Comisiei să investigheze sectoare ale economiei sau tipuri de acorduri în diferite sectoare economice în care evoluția comerțului între statele membre, rigiditatea prețurilor sau alte circumstanțe sugerează că concurența poate fi restricționată sau distorsionată în cadrul pieței interne. Articolul 17 prevede însă un instrument juridic diferit: articolul 18, în temeiul căruia a fost adoptată decizia atacată, nu permite Comisiei să adopte decizii de solicitare de informații pe o bază speculativă, fără să aibă nicio suspiciune concretă⁶².

75. Astfel cum a afirmat Tribunalul, o decizie adoptată în temeiul articolului 18 alineatul (3) nu trebuie să cuprindă o referire la aceste indicii, cu condiția să identifice în mod clar prezumțiile care se investighează⁶³. Curtea a statuat în mod constant că Comisia nu este obligată să comunice destinatarului unei decizii de inspecție toate informațiile de care dispune cu privire la încălcările prezumate⁶⁴. Acest principiu ni se pare aplicabil și în ceea ce privește deciziile de solicitare de informații adresate întreprinderilor în temeiul articolului 18 alineatul (3).

57 — Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza SEP/Comisia (C-36/92 P, EU:C:1993:928, punctul 21).

58 — Conform Hotărârilor AM & S Europe/Comisia (155/79, EU:C:1982:157, punctul 15) și SEP/Comisia (C-36/92 P, EU:C:1994:205, punctul 21) și Concluziilor avocatului general Jacobs prezentate în cauza SEP/Comisia (C-36/92 P, EU:C:1993:928, punctele 20-22).

59 — Conform Hotărârii Cementos Portland Valderrivas/Comisia (T-296/11, EU:T:2014:121, punctul 40).

60 — În acest sens, a se vedea prin analogie Hotărârea Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punctele 54 și 55).

61 — A se vedea punctul 24 din prezentele concluzii.

62 — A se vedea prin analogie Concluziile avocatului general Kokott prezentate în cauza Nexans și Nexans France/Comisia (C-37/13 P, EU:C:2014:223, punctul 43).

63 — Punctul 37 din hotărârea atacată.

64 — A se vedea Hotărârile Dow Chemical Ibérica și alții/Comisia (97/87-99/87, EU:C:1989:380, punctul 45) și Nexans și Nexans France/Comisia (C-37/13 P, EU:C:2014:2030, punctul 35).

76. Existența și caracterul suficient al indiciilor care să justifice adoptarea unei decizii în temeiul articolului 18 fac obiectul controlului jurisdicțional în cazul în care o întreprindere contestă legalitatea acestei decizii⁶⁵. În cursul procedurii judiciare, Comisia poate fi astfel obligată să prezinte probele pe care și-a întemeiat motivele de suspiciune, astfel încât instanța Uniunii este în măsură să verifice dacă decizia atacată a avut sau nu a avut un caracter arbitrar⁶⁶. Totuși, caracterul arbitrar al unei decizii reprezintă un aspect care este distinct de „caracterul necesar” al informațiilor solicitate în această decizie. De asemenea, reprezintă un aspect pe care instanțele Uniunii nu îl pot invoca din oficiu; revine părții care compară în fața instanțelor Uniunii să formuleze un motiv specific cu privire la acest aspect.

ii) Cauza supusă analizei

77. Mai întâi, trebuie să abordăm două excepții preliminare invocate de Comisie referitoare la admisibilitatea prezentului motiv de recurs.

78. Pe de o parte, considerăm că Comisia subliniază în mod întemeiat că, în primă instanță, recurenta nu a susținut că aceasta nu avea suficiente indicii care să justifice adoptarea deciziei atacate. Prin urmare, suntem de acord cu Comisia în privința faptului că nu se poate reproșa Tribunalului faptul că nu a verificat acest aspect.

79. Pe de altă parte, nu considerăm că Comisia susține în mod întemeiat că acest al treilea motiv de recurs se limitează la constatările Tribunalului privind întrebările 1A, 1B, 3 și 4. De fapt, în primă instanță, recurenta și-a exprimat nemulțumirea cu privire la insuficiența motivării deciziei atacate, ceea ce, în opinia sa, a privat-o de posibilitatea de a verifica dacă informațiile solicitate erau „necesare” în sensul articolului 18 din Regulamentul nr. 1/2003.

80. Cererea introductivă depusă de HeidelbergCement la Tribunal este destul de clară prin aceea că prima linie de argumentare a acesteia a fost în sensul că verificarea caracterului necesar al informațiilor solicitate a fost imposibilă din cauza lipsei de precizie a deciziei atacate. Întrebările specifice la care se referă Comisia au fost menționate doar ca exemple în sprijinul ideii că, astfel cum recurenta a avut grijă să sublinieze, chiar dacă motivarea ar fi fost considerată suficientă, corelația dintre informațiile solicitate și încălcările prezumate nu era evidentă. Argumentarea care s-a focalizat doar pe întrebările 1A, 1B, 3 și 4 a fost astfel invocată doar ca alternativă și doar cu titlu subsidiar.

81. Acestea fiind spuse, pentru considerațiile explicate la primul motiv de recurs, în opinia noastră, primul argument invocat de recurentă este întemeiat: dacă nu există niciun scop relativ bine definit al solicitării de informații, cum va verifica destinatarul acestei cereri dacă cerințele articolului 18 sunt sau nu sunt îndeplinite pentru fiecare serie de întrebări inclusă în cerere?

82. Într-o jurisprudență anterioară, Tribunalul însuși a subliniat importanța unei legături între descrierea scopului investigației și caracterul necesar al informațiilor solicitate. Astfel cum a arătat Tribunalul, criteriul necesității prevăzut la articolul 18 trebuie apreciat în funcție de finalitatea investigației, astfel cum este precizată în mod obligatoriu în însăși solicitarea de informații. Comisia poate solicita numai comunicarea unor informații susceptibile să îi permită să verifice prezumțiile privind săvârșirea unei încălcări ce justifică desfășurarea investigației și care sunt indicate în solicitarea de informații⁶⁷. Avocatul general Jacobs a subliniat de asemenea importanța unor suficiente detalii cu privire la obiectul investigației, care trebuie furnizate chiar în decizie⁶⁸.

65 — A se vedea prin analogie Hotărârea Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punctul 54).

66 — Hotărârea Cementos Portland Valderrivas/Comisia (T-296/11, EU:T:2014:121, punctele 41-56).

67 — Hotărârea Amann & Söhne și Cousin Filterie/Comisia (T-446/05, EU:T:2010:165, punctul 333 și jurisprudența citată).

68 — A se vedea Concluziile prezentate în cauza SEP/Comisia (C-36/92 P, EU:C:1993:928, punctul 34).

83. Prin urmare, în hotărârea atacată, nu numai că Tribunalul a admis caracterul „necesar” al informațiilor solicitate pe baza unei motivări insuficiente (neținând seama de jurisprudența sa anterioară cu privire la acest aspect), dar, mai important, a și interpretat în mod eronat cerința „necesității”. Tribunalul pare de fapt să admită că orice legătură între informațiile solicitate și încălcarea prezumată este suficientă pentru a îndeplini această cerință.

84. Faptul că Tribunalul a aplicat un criteriu al necesității incorect reiese, în primul rând, din cuprinsul punctelor 54-58 din hotărârea atacată. HeidelbergCement a susținut că anumite informații solicitate de Comisie ar putea fi inutile investigației, deoarece aceste informații se refereau la o gamă de produse diferite și care aveau de asemenea prețuri diferite, care fuseseră grupate. În aceste condiții, în opinia recurente, nu putea fi făcută nicio comparație semnificativă a prețurilor în cadrul SEE. Fără a examina temeinicia argumentului invocat de HeidelbergCement, Tribunalul l-a respins imediat, afirmând că aceste informații: (i) ar putea fi privite ca prezentând o legătură cu încălcările prezumate, (ii) critica întemeiată pe lipsa de fiabilitate a datelor furnizate nu are efect asupra legalității solicitării de informații, (iii) revine Comisiei să aprecieze dacă informațiile obținute îi permit să rețină în sarcina reclamantei existența uneia sau mai multor încălcări, reclamanta având posibilitatea, dacă este cazul, de a contesta valoarea probantă a informațiilor solicitate, în cadrul răspunsului său la o eventuală comunicare privind obiecțiunile sau în susținerea unei acțiuni în anulare formulate împotriva deciziei finale.

85. Raționamentul Tribunalului cu privire la acest aspect pare greșit. Indiferent dacă obiecțiile invocate de HeidelbergCement erau corecte, acestea nu puteau fi respinse prin simpla afirmație că exista o anumită legătură între informațiile solicitate și încălcările prezumate și că acest lucru era suficient. Aspectul esențial este dacă s-ar putea presupune în mod rezonabil că aceste informații sunt utile Comisiei. Importanța acestui aspect este însă respinsă în mod explicit de către Tribunal, care afirmă că o eventuală lipsă a utilității informațiilor solicitate nu ar afecta, în orice caz, legalitatea deciziei atacate. Această afirmație este în mod evident greșită. Suntem de acord că trebuie să se acorde Comisiei o largă marjă de apreciere atunci când decide ce informații pot fi considerate utile (și deci „necesare” în sensul articolului 18), însă instanțele Uniunii nu pot evita să efectueze controlul jurisdicțional asupra exercitării acestei marje de apreciere. Dacă informațiile solicitate de Comisie ar fi fost în mod vădit irelevante pentru scopul investigației, legalitatea deciziei atacate ar fi fost afectată, contrar susținerilor Tribunalului.

86. Faptul că recurenta ar fi putut contesta valoarea probantă a informațiilor în discuție, în cadrul răspunsului său la o eventuală comunicare privind obiecțiunile sau în susținerea unei acțiuni în anulare formulate împotriva deciziei finale, nu are niciun efect asupra legalității deciziei atacate. Decizia de solicitare de informații care nu sunt necesare în sensul articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 este nelegală (în tot sau în parte) și, ca atare, trebuie să fie anulată de instanțele Uniunii. Textul acestei dipoziții este foarte clar prin aceea că legalitatea unei astfel de decizii este susceptibilă să facă imediat obiectul controlului jurisdicțional; potrivit articolului 18 alineatul (3), decizia Comisiei „indică de asemenea și dreptul de a ataca decizia la Curtea de Justiție”.

87. Aplicarea greșită de către Tribunal a criteriului necesității poate fi observată, în al doilea rând, la punctele 60-80 din hotărârea atacată. HeidelbergCement a susținut că decizia atacată încalca articolul 18 deoarece multe dintre întrebările cuprinse în aceasta îi cereau să furnizeze informații pe care le furnizase deja atunci când răspunsese la solicitări de informații anterioare.

88. Tribunalul a reamintit mai întâi jurisprudența sa potrivit căreia solicitările de informații care au ca obiect obținerea unor informații cu privire la un document aflat deja în posesia Comisiei nu pot fi, în principiu, considerate justificate de necesitățile investigației. Acesta a afirmat de asemenea că o decizie care impune destinatarului să furnizeze, din nou, informații solicitate anterior pentru motivul că numai unele dintre acestea ar fi, în opinia Comisiei, incorecte ar putea apărea ca reprezentând o sarcină disproporționată în raport cu necesitățile investigației și nu ar fi conformă, în consecință, nici cu principiul proporționalității, nici cu cerința necesității. Tribunalul a adăugat în cele din urmă că, în

opinia sa, urmărirea unei facilități de prelucrare a răspunsurilor furnizate de întreprinderi nu poate justifica să se impună întreprinderilor menționate să furnizeze într-un format nou informații aflate deja în posesia Comisiei⁶⁹.

89. Raționamentul Tribunalului cu privire la acest aspect ni se pare convingător. Principiile enunțate par să decurgă în mod direct din criteriul „necesității” prevăzut la articolul 18⁷⁰. Totuși, aplicarea acestor principii cauzei supuse analizei nu este la fel de convingătoare.

90. Tribunalul a constatat că, în foarte mare parte, chestionarul a constrâns recurenta să furnizeze încă o dată informații pe care le furnizase deja Comisiei. În acest context, Tribunalul a respins argumentul invocat de Comisie potrivit căruia decizia atacată urmărea de asemenea să remedieze preținse erori existente în informațiile furnizate anterior de HeidelbergCement: Tribunalul a putut identifica doar un singur exemplu de presupuse erori. În plus, Tribunalul constată că Comisia a adoptat decizii în temeiul articolului 18 care erau practic identice pentru toate întreprinderile vizate de investigație. Acest lucru însemna că Comisia nu a ținut seama de informațiile furnizate anterior de fiecare dintre aceste întreprinderi (inclusiv de HeidelbergCement). De altfel, Tribunalul a constatat că, cel puțin în parte, decizia atacată a fost adoptată chiar cu scopul de a obține de la recurentă o versiune consolidată a răspunsurilor sale anterioare⁷¹.

91. În pofida acestor constatări, Tribunalul a respins argumentele invocate de HeidelbergCement, observând că unele dintre întrebări vizau informații care nu fuseseră solicitate anterior, în timp ce altele erau mai detaliate față de solicitările de informații anterioare, întrucât prezentau un nivel de precizie superior, ca urmare a modificării obiectului lor sau a adăugării unor variabile suplimentare. Pe această bază, Tribunalul a concluzionat că împrejurarea că chestionarul viza să obțină informații noi sau mai detaliate demonstra caracterul necesar al informațiilor solicitate⁷².

92. Concluzia la care a ajuns Tribunalul provoacă nedumerire: acesta pare să admită că orice modificare intervenită în textul întrebărilor, ceea ce presupune faptul că răspunsurile trebuie să cuprindă informații suplimentare sau mai detaliate, poate fi considerată că îndeplinește cerințele articolului 18. Acest lucru ar fi valabil chiar și în cazul în care informațiile suplimentare sau mai detaliate ar constitui doar o parte relativ mică din ansamblul informațiilor solicitate. Astfel, chiar și o comparație sumară a întrebărilor menționate în hotărârea atacată cu cele adresate deja recurentei în solicitări anterioare evidențiază faptul că gradul de modificare dintre aceste întrebări este adesea mai degrabă minim. Este indiscutabil că, după cum menționează chiar decizia atacată, în considerentul (6), unul dintre scopurile vizate de aceasta era de a obține o versiune consolidată a informațiilor furnizate anterior. În special, această consolidare trebuia să fie furnizată în conformitate cu formatul solicitat de Comisie, astfel încât să permită o comparație rapidă a tuturor datelor primite de aceasta.

93. În plus, nu se contestă faptul că anumite informații solicitate de Comisie aparțineau domeniului public și că aceasta le-ar fi putut obține cu ușurință prin alte mijloace (de exemplu prin intermediul unor căutări pe internet).

94. Lăsând la o parte chestiunea proporționalității unei astfel de solicitări de informații, nu înțelegem modul în care, interpretată în mod corespunzător, cerința „caracterului necesar” este îndeplinită.

69 — A se vedea punctele 71-74 din hotărârea atacată, precum și jurisprudența citată.

70 — Potrivit Concluziilor avocatului general Darmon prezentate în cauza Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:207, punctul 66).

71 — Punctele 64 și 70 din hotărârea atacată.

72 — Punctele 76-79 din hotărârea atacată.

95. Având în vedere ansamblul motivelor expuse mai sus, considerăm că Tribunalul a săvârșit o eroare de drept atunci când a aplicat cerința caracterului necesar în temeiul articolului 18 din Regulamentul nr. 1/2003. Cel de al treilea motiv de recurs al recurente ar trebui, așadar, să fie admis, iar hotărârea atacată ar trebui să fie anulată, în măsura în care Tribunalul a respins, la punctele 48-80 din aceasta, motivul de anulare invocat de recurentă privind necesitatea informațiilor solicitate prin decizia atacată.

4. Formatul informațiilor solicitate

a) Argumentele părților

96. Prin intermediul celui de al patrulea motiv de recurs, HeidelbergCement susține că Tribunalul, la punctele 81-85 din hotărârea atacată, a interpretat și a aplicat în mod greșit articolul 18 din Regulamentul nr. 1/2003 atunci când a admis că Comisia putea să solicite destinatarului unei decizii să furnizeze informațiile solicitate într-un anumit format. Recurenta susține că Comisia nu are dreptul să solicite întreprinderilor să prezinte informațiile solicitate potrivit unor instrucțiuni specifice și sticte.

97. Comisia susține că Tribunalul nu a săvârșit nicio eroare în această privință. Comisia ar trebui să fie împuternicită să solicite unei întreprinderi furnizarea informațiilor solicitate în formatul considerat necesar. Această interpretare a articolului 18 ar fi susținută și de considerentul (23) al Regulamentului nr. 1/2003⁷³, care se referă la furnizarea „informațiilor necesare”.

b) Apreciere

i) Cu privire la obligația de a furniza informații

98. Mai întâi, trebuie reamintit că procedurile prevăzute de Regulamentul nr. 1/2003 nu sunt de natură penală; acestea sunt proceduri administrative care pot totuși să conducă la aplicarea unor amenzi substanțiale întreprinderilor considerate responsabile de încălcarea normelor de concurență ale Uniunii.

99. Ca atare, în cadrul acestei proceduri, nu există dreptul absolut de a păstra tăcerea⁷⁴. După cum se arată într-o jurisprudență consacrată, întreprinderile care fac obiectul acestei proceduri au obligația de a participa în mod activ la investigația desfășurată de Comisie, ceea ce implică faptul că acestea trebuie să pună la dispoziția acesteia toate informațiile referitoare la obiectul investigației⁷⁵.

100. În temeiul articolului 18 din Regulamentul nr. 1/2003, Comisia are competența de a solicita întreprinderilor să îi furnizeze răspunsuri la întrebări specifice și să îi comunice documentele aflate în posesia lor⁷⁶. Întreprinderea are obligația de a se conforma, chiar dacă informațiile care trebuie furnizate pot fi folosite de Comisie în dezavantajul său⁷⁷.

73 — Acest lucru este de asemenea menționat la punctul 84 din hotărârea atacată.

74 — Numai dreptul de a evita autoincriminarea este, în anumite limite, recunoscut întreprinderilor supuse acestei proceduri: a se vedea mai jos punctele 149-168 din prezentele concluzii.

75 — Hotărârea Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:387, punctul 27).

76 — Punctul 25 de mai sus din prezentele concluzii.

77 — Nu este lipsit de interes să se rețină că dreptul de a emite solicitări de informații obligatorii din punct de vedere legal limitează necesitatea ca această instituție să efectueze inspecții *la fața locului* în incintele comerciale ale întreprinderilor. În mod evident, solicitările de informații inoportunează în general mai puțin intimitatea unei întreprinderi și perturbă mai puțin activitatea sa cotidiană. Potrivit Concluziilor avocatului general Darmon prezentate în cauza Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:207, punctul 155).

101. Astfel, competențele de investigație ale Comisiei sunt numai cele conferite acesteia prin Regulamentul nr. 1/2003 și, pentru a fi în măsură să descopere și să urmărească în justiție încălcări ale normelor de concurență ale Uniunii, aceasta trebuie să se bazeze în mare măsură pe informațiile furnizate chiar de întreprinderi (precum și pe documente descoperite în cursul inspecțiilor).

102. Acestea fiind spuse, trebuie să subliniem încă o dată că, potrivit sistemului consacrat prin Regulamentul nr. 1/2003, sarcina de a dovedi o încălcare a normelor de concurență ale Uniunii revine Comisiei (sau, după caz, autorităților naționale de concurență)⁷⁸. Prin urmare, chiar dacă nu dispun de dreptul de a păstra tăcerea, întreprinderile nu pot fi obligate să îndeplinească sarcini care țin propriu-zis de instrumentarea și de investigarea cauzei.

103. Problema centrală pe care acest motiv de recurs o ridică este aceea a delimitării rolului Comisiei în investigarea unei încălcări suspectate a normelor de concurență, precum și a rolului întreprinderilor care fac obiectul investigației în cooperarea cu Comisia. Mai precis, una dintre problemele esențiale care se ridică în cauza supusă analizei este dacă noțiunea „informații” care figurează la articolul 18 din Regulamentul nr. 1/2003 poate fi interpretată în sensul că permite Comisiei să solicite întreprinderilor să furnizeze informațiile solicitate potrivit unui format foarte bine definit.

104. Considerăm că răspunsul la această întrebare ar trebui să fie, în principiu, negativ.

105. Suntem de acord cu Comisia că modul de redactare a considerentului (23) și a articolului 18 din Regulamentul nr. 1/2003 sugerează (făcând referire la „caracterul necesar” al informațiilor) că Comisia poate solicita destinatarilor să furnizeze informațiile potrivit unui format care poate fi util investigației sale. Necesitatea de a păstra efectul util al competențelor de investigație ale Comisiei potrivit Regulamentului nr. 1/2003 implică în mod inevitabil obligația ca informațiile furnizate să fie nu numai corecte și complete, ci și ușor de înțeles și de folosit de această instituție. Prin urmare, aceste informații nu pot fi furnizate într-un mod haotic, nesistematic sau fragmentar. Mai mult, o întreprindere nu trebuie să împovăreze Comisia cu documente și date nesolicitate, lăsând în sarcina acesteia sortarea informațiilor relevante.

106. Totuși, noțiunea „informații” nu poate fi extinsă atât de mult încât să însemne că întreprinderile ar putea fi solicitate să îndeplinească sarcini care țin de constituirea unui dosar și care, prin urmare, sunt în mod normal îndeplinite de agenții Comisiei. Obligația prevăzută la articolul 18 din Regulamentul nr. 1/2003 se limitează la „furnizarea informațiilor” sau, astfel cum a afirmat Curtea în jurisprudența sa, la punerea la dispoziție a informațiilor⁷⁹. Nicăieri în cuprinsul acestei dispoziții nu se face referire expresă la obligații care depășesc sfera furnizării de informații.

107. Prin urmare, considerăm că, în principiu, Comisia nu poate, în temeiul articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003, să solicite destinatarului unei decizii să furnizeze, în orice situație, informațiile solicitate într-un format specific. Acest lucru nu înseamnă însă că o întreprindere poate, în permanență, să ignore pur și simplu formatul solicitat de Comisie în vederea furnizării informațiilor. Un astfel de comportament ar fi contrar obligației de cooperare activă. O întreprindere trebuie, așadar, să acorde atenția cuvenită formatului impus de Comisie pentru prezentarea informațiilor solicitate.

78 — Punctul 26 de mai sus din prezentele concluzii.

79 — Punctul 99 de mai sus din prezentele concluzii.

108. În practică, operațiunile de aranjare a informațiilor într-un anumit format pe care Comisia poate solicita unei societăți să le efectueze depind, în opinia noastră, de natura informațiilor care trebuie să fie furnizate. În ceea ce privește informațiile în discuție în cauza de față, pot fi identificate trei tipuri diferite: (i) informații care necesitau o anumită aranjare și grupare pentru a fi înțelese și folosite cu ușurință de către Comisie, (ii) informații care existau într-un format care putea fi trimis imediat Comisiei deoarece putea fi înțeles și folosit cu ușurință de către aceasta din urmă și (iii) informații care aparțineau domeniului public.

109. În ceea ce privește primul tip de informații, acesta consta în informații pe care destinatarul deciziei trebuia în mod inevitabil să le aranjeze înainte de a putea să le prezinte Comisiei. Așadar, considerăm că, din obligația de cooperare activă, rezultă că, în aceste condiții, se poate pretinde unei întreprinderi să depună un efort pentru a respecta formatul impus de Comisie. În măsura în care formatul ales de aceasta nu este considerabil mai împovăraător decât alte posibile formate care ar putea fi utilizate, întreprinderii în cauză i s-ar putea pretinde în mod rezonabil să se conformeze instrucțiunilor Comisiei.

110. În ceea ce privește însă cel de al doilea și cel de a treilea tip de informații, nu considerăm că ar putea fi considerată acceptabilă orice solicitare de rearanjare într-un format a informațiilor relevante. Din moment ce destinatarul deciziei a fost imediat în măsură să prezinte informațiile solicitate într-un mod în care Comisia le putea înțelege și prelucra cu ușurință, nu vedem niciun motiv pentru care operațiunile de rearanjare în alt format a datelor în modul pe care Comisia îl considera cel mai adecvat pentru investigația sa nu ar fi fost efectuate chiar de agenții Comisiei.

111. În aceste condiții, solicitarea Comisiei de rearanjare în alt format a unei cantități mari de date ar putea fi comparată, *mutatis mutandis*, cu o solicitare de traducere într-o altă limbă a numeroase documente de dimensiuni mari aflate în posesia unei întreprinderi. Faptul că agenții Comisiei ar putea să nu aibă cunoștințele de limbă necesare, nu ar justifica, din punctul nostru de vedere, o astfel de solicitare.

112. În acest context, nu trebuie să fie trecut cu vederea faptul că, spre deosebire de ceea ce se întâmplă la nivelul statelor membre în ceea ce privește domeniul precum impozitarea sau valorile mobiliare, în ordinea juridică a Uniunii nu există norme exprese privind modul în care întreprinderile ar trebui să organizeze sau să păstreze datele și documentele care ar putea fi relevante pentru investigații în temeiul Regulamentului nr. 1/2003. Întreprinderile sunt, așadar, libere să utilizeze metodele de organizare și de păstrare a informațiilor aflate în posesia lor pe care acestea le consideră cele mai bune. În cazul în care, în cadrul unei investigații a unei încălcări suspectate a normelor de concurență, Comisia dorește ca informațiile să fie organizate în mod diferit, aceasta este o sarcină care ține în mod normal de pregătirea dosarului.

ii) Prezenta cauză

113. În hotărârea atacată, Tribunalul a afirmat că, în principiu, competența Comisiei de a solicita informații în temeiul articolului 18 trebuie să implice în mod necesar posibilitatea acestei instituții de a solicita ca informațiile să fie furnizate potrivit unui format specific. Acesta a adăugat de asemenea că exercitarea acestei competențe presupune totuși anumite limite care decurg din principiul proporționalității și din dreptul întreprinderilor de a evita autoincriminarea⁸⁰. Tribunalul a examinat în continuare decizia atacată din perspectiva proporționalității și a constatat că, în pofida faptului că a provocat „un volum de muncă deosebit de important” în sarcina destinatarului⁸¹, aceasta nu a încălcat acest principiu⁸².

80 — Punctele 85 și 86 din hotărârea atacată.

81 — Punctele 96 și 106 din hotărârea atacată.

82 — Punctele 89-108 din hotărârea atacată.

114. Pentru motivele explicate la punctele 98-112 de mai sus, considerăm că acest raționament este incorect. În consecință, în cauza pe care o analizăm, Tribunal a interpretat în mod greșit noțiunea de informații în sensul articolului 18 din Regulamentul nr. 1/2003.

115. Considerăm că articolul 18, interpretat în mod corespunzător, nu permitea Comisiei să solicite recurentei să furnizeze toate informațiile solicitate prin decizia atacată în formatul specific care figurează în anexa II și în anexa III⁸³ la această decizie.

116. Instrucțiunile puse la dispoziție cu privire la modul în care informațiile trebuiau să fie furnizate Comisiei au fost de o maximă strictețe. Respectarea deplină a formatului impus era asigurată prin amenințarea explicită cu aplicarea de sancțiuni. În caseta aflată la începutul chestionarului, Comisia notează (cu litere aldine și subliniate): „Vă rugăm să rețineți că răspunsul dumneavoastră poate fi considerat inexact sau că induce în eroare dacă următoarele indicații și instrucțiuni nu sunt respectate”.

117. Prin urmare, în realitate Comisia nu s-a limitat la impunerea unui format specific pentru furnizarea informațiilor care trebuiau să fie aranjate de recurentă, ci a solicitat ca toate informațiile să fie furnizate potrivit acestui format, indiferent de cantitatea și de natura lor⁸⁴.

118. Acest lucru este, în opinia noastră, inacceptabil. Ca urmare a solicitării Comisiei, recurenta a fost obligată să efectueze operațiuni de aranjare într-un format (și de rearanjare în alt format) care, în principiu, ar fi trebuit să fie efectuate de Comisie.

119. În primul rând, astfel cum a explicat recurenta, fără să fie contrazisă de Comisie, o mare parte din datele solicitate puteau fi furnizate imediat, în formatul în care erau stocate în bazele sale de date. În schimb, faptul că Comisia a impus un format foarte specific și strict al datelor a dat naștere unui volum foarte important de muncă suplimentară doar pentru rearanjarea datelor în alt format.

120. În al doilea rând, Comisia a solicitat de asemenea recurentei să prezinte informații care aparțineau în mod evident domeniului public. De exemplu, punctul 10 din anexa II la decizia atacată are următorul cuprins: „Toate valorile monetare trebuie să fie exprimate în euro. În cazul în care moneda locală folosită nu este euro, vă rugăm să faceți conversia în euro utilizând cursul de schimb oficial publicat de Banca Centrală Europeană în perioada de referință”. În ședință, Comisia a fost rugată să explice de ce aceste calcule nu au putut fi efectuate de propriul personal. Comisia nu a furnizat un răspuns.

121. În al treilea rând, deși în cadrul prezentului motiv de recurs nu este în discuție cantitatea de informații, nu se poate contesta faptul că sarcinile de aranjare într-un format solicitate recurentei erau numeroase, complexe și împovărătoare. În cererea sa introductivă introdusă la Tribunal, HeidelbergCement a inclus câteva estimări detaliate cu privire la numărul de ore de lucru necesare pentru a răspunde chestionarului Comisiei, precum și cu privire la costurile aferente. Aceasta a oferit de asemenea câteva elemente de probă în susținerea estimărilor sale. La rândul său, Comisia s-a limitat să conteste aceste estimări susținând că recurenta nu a furnizat dovezi suficiente sau fiabile. Totuși, Comisia nu a oferit niciun element de probă concret în susținerea obiectivelor sale, nici nu a identificat posibile erori în aceste estimări. Astfel, în ședință, Comisia a fost întrebată care sunt motivele pentru care considera că HeidelbergCement supraestimase aceste cifre și ce ar însemna, în opinia sa, cifre mai fiabile. Comisia nu a putut furniza nicio estimare aproximativă, nici nu a oferit vreo explicație cu privire la motivul pentru care estimările furnizate de recurentă nu ar fi trebuit să fie considerate credibile.

83 — Anexa II (instrucțiuni detaliate în vederea furnizării răspunsului la chestionar) și anexa III (modele de răspuns) la decizia atacată se ridică împreună la aproape 30 de pagini de instrucțiuni extrem de detaliate.

84 — Informații de tipul celor explicate la punctele 108-110 din prezentele concluzii.

122. În esență, considerăm că, în prezenta cauză, recurenta a fost obligată să îndeplinească sarcini de secretariat și administrative atât de extinse, de complexe și de cronofage în momentul prezentării informațiilor solicitate, încât pregătirea unui dosar împotriva sa era efectiv „externalizată” întreprinderii supuse investigației.

123. Pentru toate aceste motive, considerăm că recurenta afirmă în mod corect că Tribunalul a săvârșit o eroare în interpretarea articolului 18 din Regulamentul nr. 1/2003. În consecință, cel de al patrulea motiv de recurs invocat de recurentă ar trebui să fie admis, iar hotărârea atacată ar trebui să fie anulată în măsura în care Tribunalul a statuat, pentru motivele indicate la punctele 23-43 din hotărârea respectivă, că Comisia putea să solicite informațiile indicate în anexa I la decizia atacată, potrivit formatului ilustrat în anexa II și în anexa III la aceasta.

5. Termenele aferente solicitării

a) Argumentele părților

124. Prin intermediul celui de al cincilea motiv de recurs, îndreptat împotriva punctelor 101-108 din hotărârea atacată, HeidelbergCement contestă aprecierea Tribunalului privind proporționalitatea termenelor stabilite prin decizia atacată. În special, HeidelbergCement susține că această instanță a afirmat în mod greșit că aceste termene erau rezonabile, ținând seama de mijloacele aflate la dispoziția unei întreprinderi de dimensiunea și de anvergura întreprinderii HeidelbergCement. Acest lucru ar da naștere la solicitări de informații cu termene diferite, în funcție de resursele economice de care dispun întreprinderile în cauză.

125. La rândul său, Comisia observă că recurenta critică doar punctul 107 din hotărârea atacată, iar nu restul raționamentului Tribunalului, și solicită Curții să respingă acest motiv de recurs.

b) Aprecieri

126. Observațiile Comisiei cu privire la obiectul prezentului motiv de recurs sunt corecte: recurenta se limitează să critice faptul că Tribunalul s-a referit la resursele aflate la dispoziția unei întreprinderi de dimensiunea și de anvergura întreprinderii HeidelbergCement atunci când a apreciat proporționalitatea termenelor în discuție.

127. În plus, nu suntem pe deplin convingși de argumentele invocate de HeidelbergCement cu privire la acest aspect.

128. Pentru a respecta principiul proporționalității în ceea ce privește termenele stabilite într-o solicitare de informații, Comisia (și instanțele Uniunii, atunci când examinează legalitatea acestei cereri) trebuie în mod obligatoriu să țină seama de resursele aflate la dispoziția destinatarului acestei cereri. Cum ar fi altfel posibil să se aprecieze dacă o anumită cerere impune o sarcină excesivă sau disproporționată în seama unei anumite întreprinderi? Ecuația pe care Comisia și instanțele Uniunii sunt obligate să o rezolve în această privință conține două variabile principale: pe de o parte, cantitatea și complexitatea informațiilor solicitate și, pe de altă parte, capacitatea efectivă a destinatarului de a furniza aceste informații.

129. Cantitatea și complexitatea informațiilor solicitate depind, în mod evident, de mai multe variabile: gravitatea încălcării suspectate, natura implicării întreprinderii în cauză, importanța elementelor de probă căutate, cantitatea și tipul de informații utile pe care Comisia le consideră a se afla în posesia întreprinderii în cauză⁸⁵.

85 — A se vedea prin analogie Hotărârea Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, punctul 79).

130. Capacitatea efectivă a destinatarului de a furniza informațiile solicitate depinde în principal în funcție de resursele (umane, tehnice și financiare) de care dispune acesta.

131. Prin urmare, resursele de care dispune în general o întreprindere de dimensiunea și de anvergura destinatarului unei decizii emise în temeiul articolului 18 alineatul (3) ni se par unul dintre factorii care pot fi luați în considerare pentru a stabili dacă, în realitate, acestui destinatar i se poate pretinde în mod rezonabil să răspundă în termenul stabilit de Comisie. În mod evident, astfel cum recurenta însăși recunoaște, o sarcină care poate fi excesivă pentru o mică întreprindere familială poate fi mai puțin împovărătoare pentru o companie multinațională sofisticată, cu mai multe mii de angajați.

132. Acest lucru nu înseamnă însă în mod necesar, astfel cum susține recurenta, că Comisia ar trebui să trimită solicitări de informații cu un termen diferit pentru fiecare destinatar. Astfel, atunci când trimite aceeași solicitare de informații diverselor întreprinderi, Comisia poate de asemenea să stabilească un termen care este proporțional pentru toate întreprinderile în cauză.

133. Acestea fiind spuse, considerăm că importanța resurselor de care dispune o întreprindere nu trebuie să fie nici supraestimată. Mai precis, sarcina impusă unei întreprinderi nu poate fi o funcție aritmetică a resurselor sale. O întreprindere mare poate avea la dispoziție personal mai mult, capacitate financiară mai mare și mijloace informatice mai sofisticate, însă aceasta nu înseamnă că Comisia este îndreptățită să pretindă eforturi excepționale din partea acestei întreprinderi. În fond, nu este rolul unei întreprinderi să îndeplinească sarcinile Comisiei, iar acest lucru este valabil indiferent de dimensiunea acestei întreprinderi și de mijloacele aflate la dispoziția sa.

134. Însă, în cadrul prezentului motiv de recurs, recurenta nu a susținut că Tribunalul a apreciat în mod eronat volumul de muncă reprezentat de decizia atacată în raport cu capacitatea de răspuns sau că a ignorat alte elemente relevante pentru aprecierea caracterului proporțional al termenelor stabilite în decizia atacată. După cum am afirmat, recurenta s-a limitat să aducă obiecții faptului că Tribunalul a luat în considerare resursele aflate la dispoziția sa. Așadar, nu se impune nicio analiză suplimentară în ceea ce privește proporționalitatea deciziei atacate.

135. Pe baza celor de mai sus, considerăm că obiecțiile recurente în ceea ce privește punctele 101-108 din hotărârea atacată sunt nefondate.

6. Caracterul vag al întrebărilor

a) Argumentele părților

136. Prin intermediul celui de al șaselea motiv de recurs, HeidelbergCement susține că Tribunalul, la punctele 109-114 din hotărârea atacată, a omis să sancționeze caracterul vag al anumitor întrebări cuprinse în decizia atacată. În primul rând, motivarea hotărârii atacate ar fi contradictorie deoarece Tribunalul a afirmat mai întâi că solicitarea de informații era vagă, iar ulterior că era suficient de clară. În al doilea rând, Tribunalul ar fi privat fără îndoială HeidelbergCement de protecție juridisdicțională efectivă afirmând că natura vagă a anumitor întrebări ar putea fi eventual contestată în cadrul unei acțiuni îndreptate împotriva unei posibile sancțiuni aplicate acestei întreprinderi pentru lipsa unui răspuns la aceste întrebări.

137. La rândul său, Comisia susține că decizia atacată nu conținea nicio întrebare care să fi fost neclară sau ambiguă. Cel mult, aceasta cuprindea întrebări formulate în mod general, ceea ce a conferit astfel recurente o largă marjă de manevră pentru a furniza un răspuns corect.

b) Apreciere

138. Și în ceea ce privește acest aspect, mai degrabă decât să reprezinte o înțeleaptă „judecată a lui Solomon”, hotărârea atacată pare de fapt că a „tăiat copilul în două”, ca să spunem așa, pentru a da ceva ambelor părți. Totuși, concluzia la care s-a ajuns ni se pare neconvingătoare.

139. Tribunalul amintește mai întâi jurisprudența Curții potrivit căreia principiul securității juridice impune ca fiecare act instituțional care produce efecte juridice să fie clar și precis, astfel încât persoanele interesate să poată cunoaște fără ambiguitate care sunt drepturile și obligațiile lor și să poată acționa în consecință⁸⁶. Această cerință este cu atât mai importantă în contextul de față deoarece, astfel cum a subliniat chiar Tribunalul, recurenta, în calitate de destinatar al unei decizii de solicitare de informații în temeiul articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003, risca nu numai să fie obligată la plata unei amenzi sau la plata unei penalități cu titlu cominatoriu, în cazul în care furniza informații incomplete sau tardive ori în cazul în care nu furniza informații, ci și să îi fie aplicată o amendă în cazul în care furniza informații pe care Comisia le considera inexacte sau că induc în eroare⁸⁷.

140. Tribunalul a afirmat în continuare că anumite întrebări utilizau termeni care erau într-adevăr „relativ vagi”, dar că acest lucru nu putea fi considerat o încălcare a principiului securității juridice, argumentul fiind acela că Comisia nu putea imputa întreprinderii în cauză un răspuns inadecvat atunci când întrebarea era vagă. Caracterul vag al unei întrebări ar trebui, așadar, să fie luat în considerare de către instanțele Uniunii atunci când acestea examinează legalitatea unei decizii de aplicare a unei amenzi întreprinderii în cauză⁸⁸.

141. În opinia noastră, ambele obiecții invocate de HeidelbergCement cu privire la acest aspect sunt întemeiate.

142. În primul rând, în opinia noastră, caracterul extrem de succint și, într-o anumită măsură, contradictoriu al hotărârii atacate trebuie să fie criticat. Tribunalul a constatat că anumite întrebări erau vag formulate, deși doar într-o anumită măsură („relativ vagi”), însă imediat după aceea a afirmat că acestea nu erau *suficient* de vagi pentru ca decizia atacată să fie considerată atât de ambiguă încât să fi fost încălcat principiul securității juridice.

143. Această motivare impune două observații critice. În primul rând, Tribunalul pare să sugereze că lipsa de precizie a unei întrebări (sau a unei serii de întrebări) ar fi relevantă doar în măsura în care întreaga decizie devine ambiguă. Acest lucru este greșit. Dacă anumite întrebări ar fi fost cu adevărat vagi, atunci Tribunalul ar fi trebuit să anuleze decizia atacată numai în ceea ce privește părțile care priveau aceste întrebări⁸⁹. În al doilea rând, împrejurarea că anumite întrebări erau, astfel cum susține HeidelbergCement, sau nu erau suficient de vagi nu poate fi verificată de către Comisie. Hotărârea atacată nu conține nicio indicație cu privire la identitatea și la numărul întrebărilor considerate vagi, nici motivele pentru care aceste întrebări erau doar *relativ* vagi. Aceasta în pofida faptului că, în cererea sa introductivă depusă la Tribunal, HeidelbergCement a enumerat întrebările care, în opinia sa, erau insuficient de precise și a explicat în detaliu motivele (tehnice sau lingvistice) care au stat la baza obiecțiilor sale invocate cu privire la aceste întrebări.

86 — Punctul 111 din hotărârea atacată.

87 — Punctul 104 din hotărârea atacată.

88 — Punctele 112 și 113 din hotărârea atacată.

89 — În acest sens, a se vedea prin analogie Hotărârea Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:387, punctul 42).

144. În acest context, trebuie amintit că, anexat cererii sale introductive depuse la Tribunal, se găsea scrisoarea din data de 16 noiembrie 2010 adresată Comisiei de către recurentă, în care aceasta din urmă semnala ambiguitățile diferitor întrebări incluse în proiectul de chestionar și solicita o serie de clarificări din partea Comisiei. În esență, Comisia nu neagă faptul că, deși în lunile următoare au avut loc mai multe contacte între agenții săi și reprezentanții HeidelbergCement, preocupările menționate în această scrisoare au rămas în mare parte fără răspuns.

145. Pe de altă parte, faptul că recurenta ar putea să conteste o amendă aplicată acesteia din cauza furnizării unor informații incomplete sau care induc în eroare ca urmare a caracterului vag al întrebărilor aferente nu înseamnă că instanțele Uniunii nu pot (și nu ar trebui) să stabilească consecințele care se impun ca urmare a unei posibile încălcări a principiului securității juridice de către Comisie. După cum am menționat anterior, raționamentul Tribunalului cu privire la acest aspect pare să lipsească o parte a articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 de efectul său util⁹⁰.

146. În lumina acestor considerații, motivul de recurs întemeiat pe o motivare insuficientă și contradictorie care figurează la punctele 109-114 din hotărârea atacată trebuie să fie admis.

7. Autoincriminarea

a) Argumentele părților

147. Prin intermediul celui de al șaptelea motiv de recurs, îndreptat împotriva punctelor 115-139 din hotărârea atacată, HeidelbergCement susține că Tribunalul a interpretat excesiv de restrictiv dreptul său de a evita autoincriminarea și că nici nu a reușit să protejeze acest drept în cauza de față.

148. Comisia contestă argumentele invocate de recurentă. Ea subliniază că întrebarea 1D nu impunea întreprinderii HeidelbergCement să furnizeze o apreciere sau o evaluare juridică a unui anumit comportament, ci doar să furnizeze o metodă de calcul al marjelor brute trimestriale. Dacă nicio astfel de metodă nu s-ar fi aflat la dispoziția HeidelbergCement, această societate s-ar fi putut abține de la furnizarea unui răspuns.

b) Aprecieri

149. Mai întâi, pare util să reamintim că considerentul (23) al Regulamentului nr. 1/2003 face o referire la dreptul întreprinderilor de a evita autoincriminarea atunci când se conformează unei decizii a Comisiei de solicitare de informații. Acest drept fusese deja recunoscut de Curte, încă înainte ca acest regulament să fi fost adoptat⁹¹. Acest drept reprezintă într-adevăr una dintre componentele de bază ale dreptului la apărare al unei întreprinderi, care trebuie să fie respectat pe tot parcursul procedurii inițiate de Comisie în temeiul Regulamentului nr. 1/2003.

150. Pentru început, vom analiza anumite argumente preliminare prezentate de Comisie pe care nu le considerăm convingătoare. În primul rând, afirmația Comisiei potrivit căreia HeidelbergCement s-ar fi putut abține de la furnizarea unui răspuns dacă nicio metodă precum cea solicitată nu s-ar fi aflat la dispoziția acestei întreprinderi este, în opinia noastră, evident greșită. În fapt, Tribunalul a respins deja un astfel de argument, subliniind că întrebarea a fost redactată în termeni imperativi și că, în aceste condiții, recurenta era obligată să răspundă⁹². În al doilea rând, în opinia noastră, Comisia înțelege greșit natura întrebării 1D: prin această întrebare nu se solicita întreprinderii HeidelbergCement să

90 — În partea care prevede: „[decizia Comisiei] indică de asemenea dreptul de a ataca decizia la Curtea de Justiție”.

91 — A se vedea în special Hotărârile Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:387, punctul 35) și Solvay/Comisia (27/88, EU:C:1989:388, punctul 32).

92 — Punctele 128-131 din hotărârea atacată.

indice metoda, în cazul în care ar fi existat, utilizată pentru calcularea marjelor brute trimestriale, ci metoda *considerată adecvată* de către această societate pentru calcularea acestor marje. Diferența nu este neglijabilă; întrebarea nu este pur factuală, ci a solicitat reclamantei și să exprime o apreciere, după cum a arătat în mod întemeiat Tribunalul⁹³.

151. În acest context, vom analiza acum mai întâi dacă Tribunalul a interpretat prea restrictiv dreptul de a evita autoincriminarea și, în al doilea rând, dacă acest drept a fost aplicat în mod corect în cauza de față.

152. La punctul 121 din hotărârea atacată, Tribunalul a decis că trebuie să fie făcută o distincție între întrebările care pot fi clasificate drept pur factuale și cele care nu pot fi clasificate astfel. În opinia acestei instanțe, doar în cazul în care o întrebare nu poate fi clasificată drept pur factuală, trebuie să se verifice dacă o astfel de întrebare ar putea determina întreprinderea în cauză să admită existența unei încălcări în privința căreia sarcina probei revine Comisiei. La punctul 124, Tribunalul a constatat că o întrebare prin care se solicita întreprinderii să compileze date, fără să îi solicite să exprime nicio apreciere cu privire la acestea, nu ar putea încălca dreptul la apărare al acestei întreprinderi.

153. În opinia noastră, aceasta este o interpretare eronată a dreptului de a evita autoincriminarea. În pofida formulării oarecum ambigue a considerentului (23) al Regulamentului nr. 1/2003⁹⁴, faptul că printr-o întrebare se solicită unei întreprinderi să furnizeze numai informații factuale (precum compilarea datelor, clarificarea împrejurărilor de fapt, descrierea faptelor de natură obiectivă etc.) constituie un element important în această privință, însă nu este în mod necesar determinant. Faptul că unei întreprinderi nu i se solicită nicio informație de natură subiectivă nu exclude posibilitatea ca, în anumite circumstanțe, dreptul acestei întreprinderi de a evita autoincriminarea să poată fi încălcat.

154. Curtea a făcut referire în mod constant la întrebări prin care întreprinderea „ar putea fi *determinată* să admită existența unei încălcări”⁹⁵. Termenii aleși de Comisie nu sunt lipsiți de relevanță⁹⁶. În Hotărârea PVC II, Curtea a mai clarificat criteriul de apreciere a autoincriminării: ceea ce este esențial este dacă răspunsul primit de la întreprinderea căreia i se adresează întrebarea este în fapt *echivalent* cu admiterea unei încălcări⁹⁷.

155. Această jurisprudență semnifică faptul că Comisia nu are dreptul să pună întrebări ale căror răspunsuri ar putea *determina* întreprinderea în cauză să își admită vinovăția.

93 — Punctele 126-132 din hotărârea atacată.

94 — Considerentul (23) se referă, după cum am menționat, la „întrebări factuale”. Problema găsirii celor mai buni termeni pentru a identifica tipul de întrebări care, datorită conținutului lor factual, nu pot încălca dreptul de a nu se autoincrimina rezultă de asemenea din jurisprudență. De exemplu, în Concluziile prezentate în cauza Comisia/SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:53, punctul 77), avocatul general Geelhoed se referea la întrebări care „privesc fapte de natură obiectivă”. Tribunalul a utilizat în general termenul de întrebări „pur factuale” sau termenul „întrebări de natură pur factuală” [a se vedea de exemplu Hotărârile Mannesmannröhren-Werke/Comisia (T-112/98, EU:T:2001:61, punctul 77) și Raiffeisen Zentralbank Österreich și alții/Comisia (T-259/02-T-264/02 și T-271/02, EU:T:2006:396, punctul 539)]. Interesant, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a exclus uneori încălcarea dreptului de a nu se autoincrimina în legătură cu întrebări prin care se solicita persoanelor să „prezinte un simplu fapt” care „nu era în sine incriminator” (a se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Weh împotriva Austriei, nr. 38544/97, CEDO 2004, și Hotărârea O’Halloran și Francis împotriva Regatului Unit, nr. 15809/02 și 25624/02, CEDO 2008).

95 — Hotărârile Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:387, punctul 35) și Solvay/Comisia (27/88, EU:C:1989:388, punctul 32).

96 — În franceză (limba de procedură utilizată în Hotărârile Orkem și Solvay), paragraful este la fel de grăitor. În partea relevantă, acesta are următorul conținut: „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” (sublinierea noastră).

97 — Hotărârea Limburgse Vinyl Maatschappij și alții/Comisia, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P și C-254/99 P, EU:C:2002:582 (denumită în continuare „PVC II”), punctul 273 (sublinierea noastră).

156. De exemplu, în opinia noastră, nu există nicio îndoială că Comisia nu poate să întrebe întreprinderile dacă, în cursul unei anumite reuniuni, reprezentanții lor au convenit cu cei ai concurenților lor asupra unor creșteri de prețuri sau dacă au acceptat să nu concureze pe anumite piețe naționale. Deși astfel de întrebări ar putea fi descrise drept pur factuale, ele ar încălca în mod vădit dreptul întreprinderii de a nu furniza informații autoincrimatoare, din moment ce un răspuns ar putea fi echivalent cu o admitere expresă a unei încălcări a articolului 101 TFUE.

157. Interpretarea propusă a dreptului de a evita autoincrimarea este susținută și de jurisprudența Curții. Atât în Hotărârea Orkem, cât și în Hotărârea Solvay, Curtea a anulat în parte deciziile Comisiei de solicitare de informații în temeiul articolului 11 din, pe atunci, Regulamentul (CEE) nr. 17⁹⁸. Curtea a hotărât că, în măsura în care unele dintre întrebările adresate ar fi putut determina întreprinderea în cauză să admită existența unei încălcări în privința căreia sarcina probei revenea Comisiei, aceste întrebări încălcau dreptul la apărare al acestor întreprinderi⁹⁹. În particular, unele dintre aceste întrebări ar putea fi descrise ca fiind în întregime sau în mare parte factuale. În Hotărârea Comisia/SGL Carbon, Curtea a confirmat că Comisia nu putea obliga o întreprindere, care a admis că avertizase alte întreprinderi din sectorul electrozilor de grafit despre posibilitatea de a fi supuse unor investigații ale Comisiei, să comunice numele întreprinderilor respective¹⁰⁰. Și această întrebare poate fi considerată pur factuală.

158. Astfel, în anumite circumstanțe, o întrebare poate fi criticabilă deoarece răspunsul la aceasta ar putea implica admiterea vinovăției chiar și atunci când întrebarea vizează doar fapte și când nu se solicită nicio apreciere cu privire la aceste fapte. În consecință, Tribunalul a comis o eroare juridică atunci când a interpretat dreptul de a nu se autoincrimina.

159. *A fortiori*, spre deosebire de ceea ce sugerează Comisia, anumite întrebări pot încălca dreptul unei întreprinderi de a nu se autoincrimina chiar și atunci când destinatarului nu i se solicită să efectueze o apreciere juridică sau să furnizeze o opinie juridică. Acest lucru reiese foarte clar din jurisprudența menționată la punctul 157 de mai sus: niciuna dintre întrebările interzise de Curte nu solicita întreprinderilor respective să furnizeze o apreciere juridică. Prin urmare, faptul că întrebarea 1D nu solicita întreprinderii HeidelbergCement să exprime opinii de natură juridică nu exclude în mod necesar posibilitatea ca această întrebare să încalce dreptul de a nu se autoincrimina.

160. Ajungând la această concluzie, din motive de exhaustivitate, vom examina acum dacă dreptul de a nu se autoincrimina a fost aplicat în mod greșit în cauza pe care o analizăm.

161. La punctul 132 din hotărârea atacată, Tribunalul a considerat că aprecierea pe care HeidelbergCement trebuia să o furnizeze potrivit întrebării 1D era „efectiv un comentariu cu privire la nivelul marjelor sale de profit” și că ar putea „constitui o dovadă care să indice existența practicilor anticoncurențiale”. Deși modul de redactare a hotărârii atacate nu este perfect clar, aceasta pare să indice că, răspunzând la această întrebare, recurenta ar fi putut fi în realitate determinată să recunoască participarea sa la săvârșirea încălcărilor prezumate.

98 — Regulamentul Consiliului din 6 februarie 1962: primul regulament de punere în aplicare a articolelor 85 și 86 din Tratatul CEE (JO L 13, p. 204, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 3).

99 — A se vedea Hotărârile Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:387, punctele 38, 39 și 41) și Solvay/Comisia (27/88, EU:C:1989:388, punctele 35-37).

100 — C-301/04 P (EU:C:2006:432, punctele 66-70) și Concluziile avocatului general Geelhoed prezentate în aceeași cauză (EU:C:2006:53, punctele 70-77).

162. Totuși, Tribunalul a afirmat în continuare că, în pofida caracterului autoincriminator al întrebării 1D, trebuia de asemenea să se ia în considerare posibilitatea oferită recurentei, într-un stadiu ulterior al procedurii administrative sau în cadrul unei căi de atac împotriva deciziei finale a Comisiei, de a se prevala de o altă interpretare a răspunsului său la această întrebare decât cea pe care ar putea să o rețină Comisia¹⁰¹. Pentru acest motiv, Tribunalul a respins argumentele prezentate de HeidelbergCement.

163. Raționamentul adoptat de Tribunal este mai degrabă deconcertant. Faptul că HeidelbergCement ar fi putut de asemenea contesta caracterul autoincriminator al întrebării 1D, dacă și atunci când Comisia ar fi adoptat o decizie prin care i-ar fi aplicat o amendă (fie pentru lipsa furnizării unui răspuns la această întrebare, fie pentru încălcarea articolului 101 TFUE), nu înseamnă că instanțele Uniunii nu pot (și nu trebuie) să sancționeze încălcarea de către Comisie a dreptului la apărare al acestei întreprinderi în cadrul prezentei proceduri. După cum am indicat la punctele 86 și 145 de mai sus, raționamentul Tribunalului cu privire la acest aspect ar priva destinatarul unei decizii de dreptul său de a ataca acest act la instanțele Uniunii, astfel cum este prevăzut în mod expres la articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003.

164. Necesitatea unei protecții imediate a dreptului la apărare al unei întreprinderi este, într-o situație precum cea a recurentei, cu atât mai importantă cu cât Curtea nu a adoptat până în prezent o poziție cu privire la aspectul dacă o întreprindere care răspunde la o întrebare obligatorie cu caracter autoincriminator renunță, procedând astfel, la drepturile sale și, în consecință, Comisia este îndreptățită să folosească acest răspuns cu titlu de probă¹⁰². Potrivit anumitor doctrinari, în astfel de circumstanțe, întreprinderea în cauză nu poate contesta ulterior folosirea acestor informații pentru motivul că întrebarea a încălcat dreptul său la apărare și, ca atare, nu ar fi trebuit niciodată să fi fost adresată¹⁰³.

165. Aspectul central asupra căruia Tribunalul ar fi trebuit să își concentreze analiza în acest context este dacă furnizarea unui răspuns la întrebarea 1D ar fi putut fi, pentru HeidelbergCement, *echivalent* cu admiterea unei încălcări.

166. Tribunalul pare însă să evite problema și să nu adopte o poziție fermă cu privire la aceasta. Personal, observăm că modul de redactare a întrebării 1D comportă anumite similitudini cu două întrebări pe care Curtea le-a considerat cenzurabile în Hotărârile Orkem și Solvay, întrucât puteau constrânge întreprinderea să recunoască participarea sa la un acord interzis de (pe atunci) articolul 85 CEE¹⁰⁴. În cauza supusă analizei, de asemenea, nu se poate exclude cu certitudine faptul că, solicitând opinia întreprinderii cu privire la cea mai bună metodă pentru calcularea marjelor brute trimestriale, Comisia a încercat să determine această întreprindere să admită stabilirea sau coordonarea prețurilor în coluziune alături de concurenții săi.

167. Însă, din moment ce este evident că Tribunalul a interpretat, în orice caz, în mod greșit dreptul de a nu se autoincrimina, considerăm că nu mai este necesar să insistăm asupra acestui aspect.

168. În consecință, în lumina celor de mai sus, considerăm că hotărârea atacată trebuie să fie anulată în măsura în care, la punctele 115-139, a respins motivul invocat de recurentă privind încălcarea dreptului său de a evita autoincriminarea.

101 — Punctul 133 din hotărârea atacată.

102 — A se vedea de exemplu Hotărârea PVC II, punctele 286-292.

103 — A se vedea de exemplu Nuijten, J., „The Investigation of Cartels – Public Enforcer’s Perspective”, în Wijckmans, Tuytschaever (editori), *Horizontal Agreements and Cartels in UE Competition Law*, Oxford University Press, 2015, p. 128.

104 — A se vedea în special Hotărârile Orkem/Comisia (374/87, EU:C:1989:387, punctul 39) și Solvay/Comisia (27/88, EU:C:1989:388, punctul 36).

VI – Consecințele aprecierii

169. Potrivit articolului 61 primul paragraf din Statutul Curții de Justiție, Curtea anulează decizia Tribunalului în cazul în care recursul este întemeiat. Curtea poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv litigiul atunci când acesta este în stare de judecată. De asemenea, poate să trimită cauza Tribunalului.

170. Am ajuns la concluzia că cinci dintre cele șapte motive de recurs invocate de recurentă ar trebui să fie admise, iar hotărârea atacată ar trebui, în consecință, să fie anulată.

171. În lumina informațiilor de care dispunem și a dezbaterilor desfășurate în fața Tribunalului și a Curții, considerăm că aceasta din urmă poate să soluționeze ea însăși în mod definitiv prezentul litigiu¹⁰⁵.

172. În cererea sa introductivă depusă la Tribunal, HeidelbergCement a invocat cinci motive în susținerea cererii sale de anulare a deciziei atacate.

173. În lumina considerațiilor dezvoltate mai sus, considerăm că decizia atacată a fost nelegală pentru trei motive principale: cuprindea o motivare insuficientă în ceea ce privește scopul solicitării (a se vedea punctele 31-55 din prezentele concluzii); nu îndeplinea cerința caracterului necesar (a se vedea punctele 70-95 din prezentele concluzii) și interpreta în mod incorect noțiunea „informații” în sensul articolului 18 din Regulamentul nr. 1/2003 (a se vedea punctele 98-123 din prezentele concluzii). Fiecare dintre aceste erori juridice este, prin ea însăși, suficientă pentru anularea întregii decizii. În consecință, considerăm că nu este necesar să se examineze temeinicia celorlalte motive invocate de recurentă în primă instanță.

VII – Cheltuieli de judecată

174. Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată.

175. În cazul în care Curtea împărtășește aprecierea noastră cu privire la recurs, atunci, în conformitate cu articolele 137, 138 și 184 din Regulamentul de procedură, Comisia trebuie să fie obligată la plata cheltuielilor de judecată aferente acestor proceduri, atât cele efectuate în primă instanță, cât și cele efectuate în recurs.

VIII – Concluzie

176. Având în vedere toate considerațiile de mai sus, propunem Curții:

- anularea Hotărârii Tribunalului din 14 martie 2014, HeidelbergCement/Comisia, T-302/11;
- anularea Deciziei C(2011) 2361 final a Comisiei din 30 martie 2011 privind o procedură de aplicare a articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului (cazul 39520 – ciment și produse conexe);
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată efectuate în ambele proceduri.

¹⁰⁵ — Acest lucru este valabil pentru toate motivele de recurs, cu excepția celui de al șaselea. În ipoteza în care Curtea ar admite doar acest motiv de recurs, hotărârea atacată ar trebui să fie anulată numai în ceea ce privește punctele 109-114 și, din cauza motivării insuficiente a acestei hotărâri cu privire la motivul invocat de recurentă referitor la lipsa de detaliu a anumitor întrebări, trebuie să fie retrimisă acestei instanțe pentru o nouă apreciere a acestui aspect.