



## Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA TRIBUNALULUI (Camera a șaptea)

14 martie 2014\*

„Concurență — Procedură administrativă — Decizie de solicitare de informații — Caracterul necesar al informațiilor solicitate — Indicii suficient de serioase — Control jurisdicțional — Proporționalitate”

În cauza T-296/11,

**Cementos Portland Valderrivas, SA**, cu sediul în Pamplona (Spania), reprezentată de L. Ortiz Blanco, de A. Lamadrid de Pablo și de N. Ruiz García, avocați,

reclamantă,

împotriva

**Comisiei Europene**, reprezentată de F. Castilla Contreras, de C. Urraca Caviedes și de C. Hödlmayr, în calitate de agenți, asistați de A. Rivas, avocat,

pârâtă,

având ca obiect o cerere de anulare a Deciziei C(2011) 2368 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),

TRIBUNALUL (Camera a șaptea),

compus din domnul A. Dittrich, președinte, doamna I. Wiszniewska-Białicka și domnul M. Prek (raportor), judecători,

grefier: domnul J. Palacio González, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 6 februarie 2013,

pronunță prezenta

### Hotărâre

#### Situația de fapt și procedura

- 1 În cursul lunilor noiembrie 2008 și septembrie 2009, Comisia Comunităților Europene a efectuat, în aplicarea articolului 20 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele [101 TFUE] și [102

\* Limba de procedură: spaniola.

TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167, rectificare în Ediție specială, 08/vol. 4, p. 269), mai multe inspecții în localurile societăților active în sectorul cimentului. Aceste inspecții au fost urmate de trimiterea de solicitări de informații în temeiul articolului 18 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1/2003. Reclamanta, Cementos Portland Valderrivas, SA, nu a făcut obiectul nici al unei inspecții a localurilor sale, nici al unei solicitări de informații.

- 2 Prin scrisoarea din 17 noiembrie 2010, Comisia a informat reclamanta cu privire la 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-l anexeze la această decizie.
- 3 Prin scrisoarea din 3 decembrie 2010, reclamanta a prezentat observații cu privire la respectivul proiect de chestionar.
- 4 La 6 decembrie 2010, Comisia a informat reclamanta că a decis inițierea unei proceduri în temeiul articolului 11 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003 în privința sa, precum și în privința altor șapte societăți active în sectorul cimentului, cu privire la presupuse încălcări ale articolului 101 TFUE vizând „restricții ale fluxurilor comerciale în Spațiul Economic European (SEE), inclusiv restricții privind importurile în SEE originare din țări exterioare SEE, împărțirea piețelor, coordonări ale prețurilor și practici anticoncurențiale conexe pe piața cimentului și pe piețele produselor conexe”.
- 5 La 30 martie 2011, Comisia a adoptat Decizia C(2011) 2368 final privind o procedură de aplicare a articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 (cazul 39520 – ciment și produse conexe) (denumită în continuare „decizia atacată”).
- 6 În decizia atacată, Comisia arată 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 amintit că reclamanta fusese informată despre intenția sa de a adopta o decizie conform articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 și că aceasta își prezentase observațiile cu privire la un proiect de chestionar [considerentele (4) și (5) ale deciziei atacate], Comisia a solicitat reclamantei, prin decizie, precum și filialelor sale situate în Uniunea Europeană și controlate direct sau indirect de ea să răspundă la chestionarul care figurează în anexa I la decizia atacată, care cuprinde 94 de pagini și este constituit din unsprezece serii de întrebări [considerentul (6) al deciziei atacate]. Instrucțiunile care privesc răspunsurile la acest chestionar figurează în anexa II la decizia menționată, în timp ce modelele de răspuns care trebuie utilizate figurează în anexa III la aceeași decizie.
- 7 Comisia a mai amintit descrierea presupuselor încălcări, care figurează la punctul 4 de mai sus [considerentul (2) al deciziei atacate].
- 8 Referindu-se la natura și la cantitatea informațiilor solicitate, precum și la gravitatea presupuselor încălcări ale normelor de concurență, Comisia a apreciat că se impunea să se acorde reclamantei un termen de răspuns de 12 săptămâni pentru primele zece serii de întrebări și de 2 săptămâni pentru cea de a unsprezecea, referitoare la „Contacte și reuniuni” [considerentul (8) al deciziei atacate].
- 9 Dispozitivul deciziei atacate are următorul cuprins:

*„Articolul 1*

[Reclamanta], cu filialele sale situate în UE și controlate direct sau indirect de ea, va furniza informațiile menționate în anexa I la prezenta decizie, sub forma solicitată în anexa II și în anexa III la aceasta din urmă, cu un termen de răspuns de 12 săptămâni pentru întrebările 1-10 și de [2] săptămâni pentru întrebarea 11, calculat de la data notificării prezentei decizii. Toate anexele la prezenta directivă fac parte integrantă din prezenta decizie.

## Articolul 2

[Reclamanta], cu filialele sale situate în UE și controlate direct sau indirect de ea, este destinatară prezentei decizii.”

- 10 La 15 aprilie 2011, reclamanta a comunicat răspunsul său la a unsprezecea serie de întrebări. La 3 mai 2011, Comisia a solicitat precizări referitoare la acest răspuns. La 4 și la 31 mai 2011, reclamanta a răspuns Comisiei.
- 11 La 9 mai 2011, reclamanta a solicitat Comisiei acordarea unei dispense de obligația de a răspunde la decizia atacată, din perspectiva prejudiciului financiar cauzat de sarcina de lucru importantă pe care o implica într-un context economic deosebit de grav, și a solicitat, în orice caz, o prelungire a termenului de răspuns.
- 12 La 19 mai 2011, a avut loc o reuniune între reprezentanții Comisiei și ai reclamantei.
- 13 La 25 mai 2011, reclamanta a solicitat Comisiei o prelungire de 8 săptămâni a termenului de răspuns la primele zece serii de întrebări sau, cel puțin, acceptarea unui răspuns parțial.
- 14 La 1 iunie 2011, Comisia a refuzat acordarea prelungirii solicitate și a cerut reclamantei să indice în mod precis întrebările pentru care aprecia că era necesar un termen suplimentar.
- 15 La 7 iunie 2011, reclamanta a solicitat un termen de răspuns suplimentar de 2 săptămâni, până la 11 iulie 2011, pentru întrebările 1B, 3, 5, 9A și 9B.
- 16 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 10 iunie 2011, reclamanta a formulat prezenta acțiune, prin care solicită anularea deciziei atacate.
- 17 Prin act separat depus la grefa Tribunalului la 15 iunie 2011, reclamanta a introdus o cerere de măsuri provizorii, prin care a solicitat președintelui Tribunalului să dispună suspendarea executării deciziei atacate.
- 18 Prin scrisoarea din 23 iunie 2011, Comisia a informat reclamanta că îi erau acordate 5 săptămâni suplimentare pentru a răspunde la primele zece serii de întrebări, cu alte cuvinte, până la 2 august 2011.
- 19 Prin Ordonanța din 29 iulie 2011, Cementos Portland Valderrivas/Comisia (T-296/11 R, nepublicată în Repertoriu), președintele Tribunalului a respins cererea de măsuri provizorii.
- 20 La 2 august 2011, reclamanta a furnizat răspunsul său la primele zece serii de întrebări.
- 21 Pe baza raportului judecătorului raportor, Tribunalul (Camera a șaptea) a decis deschiderea procedurii orale.
- 22 În ședința din 6 februarie 2013, au fost ascultate pledoariile părților și răspunsurile acestora la întrebările orale adresate de Tribunal. La sfârșitul ședinței, Tribunalul a decis să nu închidă procedura orală.
- 23 La 25 martie 2013, în cadrul măsurilor de organizare a procedurii prevăzute la articolul 64 din Regulamentul de procedură, Tribunalul a invitat Comisia să îi furnizeze o listă, precum și un rezumat al indiciilor pe baza cărora a deschis o procedură de aplicare a articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 în privința reclamantei.

- 24 La 11 aprilie 2013, Comisia a refuzat să dea curs acestei cereri. Prin Ordonanța din 14 mai 2013, Tribunalul a dispus ca Comisia să îi furnizeze lista cu indiciile și cu rezumatul lor. Conform articolului 67 alineatul (3) primul paragraf din Regulamentul de procedură și pentru a concilia, pe de o parte, principiul contradictorialității cu, pe de altă parte, caracteristicile fazei de investigare preliminară a procedurii în stadiul căreia întreprinderea vizată nu dispune nici de dreptul de a fi informată cu privire la elementele esențiale pe care se întemeiază Comisia, nici de un drept de acces la dosar, Ordonanța din 14 mai 2013 a limitat consultarea informațiilor furnizate de Comisie doar la avocații reclamantei și a condiționat-o de încheierea unui angajament de confidențialitate din partea lor.
- 25 Comisia a dat curs acestei cereri în termenul acordat, furnizând Tribunalului lista, precum și un rezumat al indicilor pe baza cărora a inițiat o procedură de aplicare a articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 în privința reclamantei.
- 26 La 19 iunie 2013, avocații reclamantei au consultat documentele vizate la punctul 23 de mai sus la grefa Tribunalului și, la 15 iulie 2013, au prezentat observații cu privire la documentele furnizate de Comisie. În sfârșit, la 18 septembrie 2013, Comisia a răspuns la observațiile prezentate de avocații reclamantei.
- 27 Procedura orală a fost închisă la 27 septembrie 2013.

### **Concluziile părților**

- 28 Reclamanta solicită Tribunalului:

- anularea deciziei atacate;
- obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.

- 29 Comisia solicită Tribunalului:

- respingerea acțiunii;
- obligarea reclamantei la plata cheltuielilor de judecată.

### **În drept**

- 30 În susținerea acțiunii, reclamanta invocă un motiv unic, întemeiat pe încălcarea articolului 18 din Regulamentul nr. 1/2003 și a principiului proporționalității. Acest motiv conține, în esență, patru aspecte, fiind întemeiat, în primul rând, pe pretinsul caracter arbitrar al deciziei atacate, în al doilea rând, pe lipsa necesității informațiilor solicitate, în al treilea rând, pe natura informațiilor solicitate și, în al patrulea rând, pe caracterul disproporționat al solicitării de informații.

#### *Cu privire la primul aspect al motivului unic, întemeiat pe caracterul arbitrar al deciziei atacate*

- 31 Reclamanta consideră, în esență, că simpla enumerare a presupuselor încălcări în decizia atacată nu constituie o protecție suficientă împotriva unei exercitări abuzive de către Comisie a competențelor care îi sunt conferite de articolul 18 din Regulamentul nr. 1/2003. S-ar impune ca aceasta să se aplece în posesia indicilor existenței unei încălcări. Or, nici decizia atacată, nici contextul în care se înscrie nu ar permite să se considere că Comisia se află în posesia unor asemenea indicii. Aceasta ar tinde mai degrabă să demonstreze că decizia atacată prezintă un caracter preparatoriu (fishing expedition) în

măsura în care ar fi destinată să identifice eventuale indicii ale unei încălcări a dreptului concurenței. Reclamanta propune de asemenea ca Tribunalul să solicite comunicarea indicilor pe care se sprijină Comisia.

- 32 Comisia amintește că, în temeiul obligației sale de motivare a unei decizii de solicitare de informații, este ținută să menționeze cu claritate presupusele încălcări pe care înțelege să le verifice, însă nu să arate indiciile aflate în posesia sa. Ea susține, în plus, că se afla în posesia unor asemenea indicii cu ocazia adoptării deciziei atacate.
- 33 Pentru a răspunde la prezentul aspect al motivului, trebuie avut în vedere faptul că procedura administrativă în temeiul Regulamentului nr. 1/2003, care se derulează în fața Comisiei, se subîmparte în două faze distincte și succesive care răspund, fiecare, unei logici interne proprii, respectiv o fază de investigare preliminară, pe de o parte, și o fază contradictorie, pe de altă parte. Faza de investigare preliminară, în timpul căreia Comisia utilizează competențele de investigare prevăzute de Regulamentul nr. 1/2003 și care durează până la comunicarea privind obiecțiunile, este destinată să permită Comisiei reunirea tuturor elementelor relevante care confirmă sau nu confirmă existența unei încălcări a normelor de concurență și adoptarea unei prime poziții cu privire la direcția, precum și la continuarea care trebuie dată procedurii. În schimb, faza contradictorie, care se întinde de la comunicarea privind obiecțiunile până la adoptarea deciziei finale, trebuie să permită Comisiei să se pronunțe în mod definitiv cu privire la încălcarea reproșată (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 8 iulie 2008, AC-Treuhand/Comisia, T-99/04, Rep., p. II-1501, punctul 47).
- 34 Pe de o parte, în ceea ce privește faza de investigare preliminară, ea are ca punct de plecare data la care Comisia, în exercitarea competențelor care îi sunt conferite de articolele 18 și 20 din Regulamentul nr. 1/2003, adoptă măsuri care implică imputarea săvârșirii unei încălcări și care determină repercusiuni importante asupra situației întreprinderilor suspectate. Pe de altă parte, doar la începutul fazei contradictorii administrative întreprinderea în cauză este informată, prin intermediul comunicării privind obiecțiunile, cu privire la toate elementele esențiale pe care Comisia se întemeiază în acest stadiu al procedurii și tot atunci această întreprindere dispune de un drept de acces la dosar în vederea garantării exercitării efective a dreptului său la apărare. În consecință, numai după trimiterea comunicării privind obiecțiunile întreprinderea în cauză poate să se prevaleze pe deplin de dreptul său la apărare. Astfel, dacă acest drept ar fi extins la perioada care precedă trimiterea comunicării privind obiecțiunile, eficacitatea investigației Comisiei ar fi compromisă, întrucât, încă din faza investigării preliminare, întreprinderea în cauză ar fi în măsură să identifice informațiile care sunt cunoscute de Comisie și, în consecință, pe cele care îi pot fi încă ascunse (a se vedea în acest sens Hotărârea AC-Treuhand/Comisia, punctul 33 de mai sus, punctul 48 și jurisprudența citată).
- 35 Totuși, măsurile de investigare adoptate de Comisie în cursul fazei de investigare preliminară, în special măsurile de verificare și solicitările de informații, implică prin natura lor imputarea unei încălcări și sunt susceptibile să aibă repercusiuni importante asupra situației întreprinderilor suspectate. Prin urmare, se impune a evita ca dreptul la apărare să poată fi iremediabil compromis în cursul acestei faze a procedurii administrative din moment ce măsurile de investigare adoptate pot avea un caracter decisiv pentru stabilirea probelor privind caracterul nelegal al comportamentelor întreprinderilor de natură să angajeze răspunderea acestora (a se vedea în acest sens Hotărârea din 21 septembrie 1989, Hoechst/Comisia, 46/87 și 227/88, Rec., p. 2859, punctul 15, și Hotărârea AC-Treuhand/Comisia, punctul 33 de mai sus, punctele 50 și 51).
- 36 În acest context, trebuie amintit că obligația impusă Comisiei de articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 de a indica temeiul juridic și scopul solicitării de informații constituie o cerință fundamentală pentru a demonstra caracterul justificat al informațiilor solicitate întreprinderilor în cauză, dar și pentru a le pune pe acestea în măsură să înțeleagă întinderea îndatoririi lor de colaborare prezervându-le în același timp dreptul la apărare. De aici rezultă că Comisia poate să solicite numai comunicarea informațiilor susceptibile să îi permită să verifice presupusele încălcări ce justifică inițierea investigației și care sunt indicate în cererea de informații (a se vedea în acest sens și



prin analogie Hotărârea Tribunalului din 12 decembrie 1991, SEP/Comisia, T-39/90, Rec., p. II-1497, punctul 25, și Hotărârea Tribunalului din 8 martie 1995, Société Générale/Comisia, T-34/93, Rec., p. II-545, punctul 40).

- 37 Având în vedere ceea ce precedă, nu se poate impune Comisiei să dezvăluie, în stadiul fazei de investigare preliminară, pe lângă presupusele încălcări pe care înțelege să le verifice, indiciile, cu alte cuvinte, elementele care o determină să aibă în vedere ipoteza unei încălcări a articolului 101 TFUE. Astfel, o asemenea obligație ar pune în discuție echilibrul pe care jurisprudența îl stabilește între prezervarea eficacității investigației și prezervarea dreptului la apărare al întreprinderii în cauză.
- 38 Nu se poate, cu toate acestea, deduce de aici că Comisia nu trebuie să fie în posesia unor elemente care să o determine să aibă în vedere ipoteza unei încălcări a articolului 101 TFUE anterior adoptării unei decizii în temeiul articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003.
- 39 Astfel, trebuie amintit că cerința privind protecția împotriva intervențiilor arbitrare sau disproporționate ale puterii publice în sfera activității private a oricărei persoane, fizică sau juridică, constituie un principiu general al dreptului Uniunii (Hotărârea Tribunalului din 22 martie 2012, Slovak Telekom/Comisia, T-458/09 și T-171/10, punctul 81).
- 40 Or, pentru a respecta acest principiu general, o decizie de solicitare de informații trebuie să vizeze obținerea documentației necesare pentru a verifica realitatea și întinderea unor situații de fapt și de drept determinate cu privire la care Comisia dispune deja de informații, care constituie indicii suficient de serioase care permit să se bănuiască o încălcare a normelor de concurență (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Curții din 22 octombrie 2002, Roquette Frères, C-94/00, Rec., p. I-9011, punctele 54 și 55).
- 41 În speță, reclamanta a solicitat în mod expres Tribunalului să se dispună ca Comisia să prezinte indiciile aflate în posesia sa pentru ca Tribunalul să poată să se asigure de lipsa caracterului arbitrar al deciziei atacate. Pentru a justifica o asemenea cerere, reclamanta pune la îndoială faptul că asemenea elemente de informație se aflau în posesia Comisiei prealabil adoptării deciziei atacate. Ea emite ipoteza că Comisia, mai degrabă decât să verifice realitatea și întinderea situațiilor de fapt și de drept determinate cu privire la care dispune deja de informații, caută, în realitate, să deceleze elemente care ar putea fi revelatoare ale unei încălcări. În susținerea argumentației sale, se întemeiază pe întinderea deosebită a părții din decizia atacată care i-a fost adresată, precum și pe împrejurarea că Comisia nu a procedat la nicio inspecție în localurile sale în temeiul articolului 20 alineatul (4) din Regulamentul nr. 1/2003, nici nu i-a adresat o solicitare de informații în temeiul articolului 18 alineatul (2) din același regulament.
- 42 În măsura în care a fost sesizat cu o cerere în acest sens și în care reclamanta a evidențiat anumite elemente susceptibile să pună la îndoială caracterul suficient de serios al indiciilor de care dispunea Comisia pentru a adopta o decizie în temeiul articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003, Tribunalul apreciază că îi revine sarcina de a examina aceste indicii și de a controla caracterul lor suficient de serios.
- 43 În ceea ce privește aprecierea caracterului suficient de serios al acestor indicii, aceasta trebuie efectuată ținând cont de împrejurarea că decizia atacată se înscrie în cadrul fazei de investigare preliminară, destinată să permită Comisiei să obțină toate elementele pertinente care confirmă sau nu confirmă existența unei încălcări a normelor de concurență și să adopte o primă poziție cu privire la orientarea, precum și la măsurile ulterioare care trebuie luate în procedură. În acest sens, Comisia este îndrituită să adreseze solicitări de informații în aplicarea articolului 18 din Regulamentul nr. 1/2003 sau să recurgă la inspecții în temeiul articolului 20 din același regulament. Prin urmare, în acest stadiu, nu se poate pretinde Comisiei, prealabil adoptării unei decizii de solicitare de informații, să se afle în posesia unor elemente care să demonstreze existența unei încălcări. Este, în consecință, suficient ca indiciile respective să fie de natură să genereze o suspiciune întemeiată în ceea ce privește survenirea

presupuselor încălcări, pentru ca Comisia să fie îndrituită să solicite furnizarea de informații suplimentare prin intermediul unei decizii adoptate în temeiul articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003.

- 44 În răspunsul său la Ordonanța din 14 mai 2013, Comisia a adus la cunoștința Tribunalului indiciile de care dispunea, care, în opinia sa, justificau adoptarea deciziei atacate.
- 45 În urma lecturării rezumatului furnizat de Comisie, precum și a extraselor de indicii pe care îl conține, Tribunalul apreciază că Comisia a putut în mod valabil să adreseze o decizie de solicitare de informații reclamantei și aceasta pentru ansamblul presupuselor încălcări vizate de decizia atacată. Acestea sunt precizate în considerentul (2) al deciziei atacate și privesc „restricții ale fluxurilor comerciale în Spațiul Economic European (SEE), inclusiv restricții privind importurile în SEE originare din țări exterioare SEE, împărțirea piețelor, coordonări ale prețurilor și practici anticoncurențiale conexe pe piața cimentului și pe piețele produselor conexe”.
- 46 În ceea ce privește, în primul rând, restricțiile fluxurilor comerciale în Spațiul Economic European (SEE), inclusiv restricții privind importurile în SEE originare din țări exterioare SEE, Tribunalul apreciază că referirea făcută în rezumatul și în extrasele documentului [confidențial] putea să determine în mod legitim Comisia să caute să obțină informațiile privind comportamentul reclamantei. De asemenea, mențiunile din rezumat și extrasele documentului [confidențial].
- 47 În plus, reiese din rezumatul și din extrasele documentului [confidențial]. Trebuie să se constate că un asemenea document putea în mod rezonabil să determine Comisia să bănuiască participarea [confidențial] reclamantei la practici de restricționare a fluxurilor comerciale.
- 48 În ceea ce privește, în al doilea rând, presupusa încălcare reprezentată de împărțirea piețelor, mai multe categorii de elemente invocate de Comisie constituie indicii suficient de serioase pentru a-i permite să adreseze reclamantei o solicitare de informații cu privire la acest aspect. În primul rând, ipoteza reținută de Comisie că ar exista un principiu de împărțire a piețelor [confidențial].
- 49 În al doilea rând, este necesar să se observe că [confidențial]. Este situația documentului [confidențial]. Același este situația documentului [confidențial].
- 50 În al treilea rând, Comisia se referă, în esență, la un [confidențial].
- 51 În sfârșit, în al patrulea rând, într-un context în care Comisia dispunea [confidențial].
- 52 În ceea ce privește, în al treilea rând, practicile de coordonare a prețurilor și alte practici anticoncurențiale conexe vizate în considerentul (2) al deciziei atacate, [confidențial]. În primul rând, [confidențial].
- 53 În al doilea rând, documentul [confidențial].
- 54 În al treilea rând, Comisia putea în mod legitim să deducă din referirea făcută în rezumatul și în extrasele documentului [confidențial].
- 55 În sfârșit, în al patrulea rând, se poate de asemenea deduce în mod rezonabil din rezumatul și din extrasele documentului [confidențial].
- 56 Văzând tot ceea ce precedă, se impune a concluziona că Comisia era în posesia unor indicii suficient de serioase care să îi permită să caute să obțină informațiile suplimentare din partea reclamantei în privința ansamblului presupuselor încălcări enumerate în considerentul (2) al deciziei atacate.

- 57 Această concluzie nu este infirmată de argumentația care figurează în observațiile privind răspunsul Comisiei la măsurile de cercetare judecătorească.
- 58 Această argumentație se întemeiază, în esență, pe o divergență în interpretarea indiciilor reținute de Comisie. Astfel, cu titlu de exemplu, se susține că [confidențial].
- 59 Trebuie să se constate că o asemenea argumentație nu ia în considerare cadrul special în care se înscrie decizia atacată în măsura în care echivalează, în realitate, cu a susține că elementele reținute de Comisie nu sunt de natură să demonstreze participarea reclamantei la presupusele încălcări vizate prin decizia atacată. Or, pentru motivele menționate la punctul 43 de mai sus, o asemenea demonstrație nu poate fi impusă Comisiei decât cu riscul de a priva de orice utilitate competențele conferite Comisiei prin articolele 18 și 20 din Regulamentul nr. 1/2003. Prin urmare, împrejurarea că elementele reținute pot face obiectul unor interpretări divergente nu le poate împiedica să constituie indicii suficient de serioase în sensul jurisprudenței citate la punctul 40 de mai sus, din moment ce interpretarea preferată de Comisie este plauzibilă.
- 60 În plus, se evidențiază de asemenea împrejurarea [confidențial].
- 61 Având în vedere tot ceea ce precedă, trebuie să se respingă primul aspect al motivului.

*Cu privire la al doilea aspect al motivului unic, întemeiat pe lipsa necesității informațiilor solicitate*

- 62 Reclamanta contestă, în esență, necesitatea, în sensul articolului 18 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1/2003, a informațiilor solicitate în temeiul deciziei atacate. Argumentația sa poate fi împărțită în două critici. În cadrul primei critici, reclamanta susține că decizia atacată cuprinde numeroase exemple de informații care nu corespund acestei cerințe de necesitate, întrucât nu ar avea legătură cu presupusele încălcări care figurează în decizia atacată. În cadrul celei de a doua critici, reclamanta contestă necesitatea informațiilor solicitate care se află deja în posesia Comisiei sau care sunt public disponibile. În sfârșit, în observațiile privind răspunsul Comisiei la măsurile de cercetare judecătorească ale Tribunalului, s-a invocat o a treia critică privind necesitatea informațiilor solicitate, întemeiată pe împrejurarea că nu ar exista o legătură între indiciile aflate în posesia Comisiei și chestionarul care i-a fost adresat.
- 63 Comisia solicită respingerea acestui aspect al motivului.
- 64 În ceea ce privește critica ridicată în observațiile privind răspunsul Comisiei, Tribunalul apreciază că aceasta trebuie respinsă de la bun început. Astfel, trebuie să se constate că o asemenea critică, deși este admisibilă în temeiul articolului 48 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, întrucât se întemeiază pe elemente de fapt la care reclamanta nu avea acces la data introducerii acțiunii, nu corespunde însă cerințelor articolului 44 alineatul (1) litera (c) din același regulament, întrucât se limitează la o obiecțiune generală și nu explică motivele specifice pentru care nu ar exista legături între chestionar și indiciile aflate în posesia Comisiei. Trebuie deci să se considere că această critică nu este suficient de clară și de precisă pentru a permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Tribunalului să se pronunțe asupra acțiunii, dacă este cazul, fără să se bazeze pe alte informații și, în consecință, se impune a fi declarată inadmisibilă (a se vedea în acest sens Hotărârea Tribunalului din 14 mai 1998, *Mo och Domsjö/Comisia*, T-352/94, Rec., p. II-1989, punctele 333 și 334). În sfârșit, în măsura în care această critică s-ar sprijini pe argumentația dezvoltată în scopul contestării forței probante a indiciilor invocate de Comisie, ar trebui respinsă pentru motivele evocate la punctele 43-59 de mai sus.



Cu privire la contestarea necesității anumitor informații solicitate în considerarea prezumțiilor pe care Comisia intenționează să le verifice

- 65 Astfel cum s-a subliniat deja la punctul 36 de mai sus, Comisia poate să solicite numai comunicarea informațiilor susceptibile să îi permită să verifice presupusele încălcări ce justifică inițierea investigației și care sunt indicate în solicitarea de informații (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârile SEP/Comisia, punctul 36 de mai sus, punctul 25, și Société Générale/Comisia, punctul 36 de mai sus, punctul 40).
- 66 Având în vedere competența largă de investigare și de verificare a Comisiei, ea este cea care trebuie să aprecieze necesitatea informațiilor pe care le solicită întreprinderilor vizate (a se vedea în acest sens Hotărârea Curții din 18 mai 1982, AM & S Europe/Comisia, 155/79, Rec., p. 1575, punctul 17, și Hotărârea Curții din 18 octombrie 1989, Orkem/Comisia, 374/87, Rec., p. 3283, punctul 15). În ceea ce privește controlul pe care Tribunalul îl exercită asupra acestei aprecieri a Comisiei, trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței, noțiunea „informații necesare” trebuie interpretată în funcție de finalitățile în vederea cărora au fost conferite Comisiei competențele de investigare în cauză. Astfel, este îndeplinită cerința unei corelări între solicitarea de informații și încălcarea prezumată, în condițiile în care, în acest stadiu al procedurii, se poate considera în mod legitim că există un raport între solicitarea respectivă și încălcarea prezumată, în sensul că se poate presupune în mod rezonabil de către Comisie că documentul o va ajuta să stabilească existența încălcării pretinse (Hotărârea SEP/Comisia, punctul 36 de mai sus, punctul 29, și Hotărârea Slovak Telekom/Comisia, punctul 39 de mai sus, punctul 42).
- 67 Tribunalul relevă că singurele întrebări în privința cărora reclamanta exprimă o îndoială referitoare la necesitatea lor pentru acest motiv sunt întrebarea 5 punctul AG și întrebarea 5 punctul AH, prin care i se solicită să furnizeze pentru fiecare sit de producție al fiecăreia dintre societățile sale, pe de o parte, emisiunile de dioxid de carbon (CO<sub>2</sub>) în tone atribuibile sitului în cauză și, pe de altă parte, prețul mediu al cotelor de emisie de CO<sub>2</sub> efectiv utilizate pentru instalația respectivă.
- 68 Tribunalul relevă că reclamanta nu a contestat afirmația conținută în memoriul în apărare al Comisiei potrivit căreia emisiile de CO<sub>2</sub> constituie unul dintre elementele cele mai importante ale costului de producție al cimentului, care el însuși constituie unul dintre elementele cele mai importante ale prețului aplicat clienților și consumatorilor.
- 69 Se impune, în plus, a se aminti că una dintre pretinsele încălcări cu privire la care investighează Comisia este constituită de o eventuală coordonare a prețurilor între întreprinderile concurente. Or, trebuie să se constate că informațiile care privesc una dintre principalele componente ale produselor în cauză pot fi în mod legitim considerate că prezintă o legătură cu o asemenea pretinsă încălcare.
- 70 Prin urmare, se impune respingerea acestei critici.

Cu privire la contestarea necesității anumitor informații solicitate pentru motivul că s-ar afla deja în posesia Comisiei sau că ar prezenta caracter public

- 71 Reclamanta susține, în esență, că comunicarea de informații care s-ar afla deja în posesia Comisiei sau care ar prezenta caracter public nu poate fi considerată ca fiind necesară în sensul articolului 18 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1/2003.
- 72 Este desigur exact că Tribunalul, în Hotărârea sa din 30 septembrie 2003, Atlantic Container Line și alții/Comisia (T-191/98, T-212/98-T-214/98, Rec., p. II-3275, punctul 425), a subliniat că solicitări de informații care vizează obținerea informațiilor cu privire la un document aflat deja în posesia Comisiei nu puteau fi considerate justificate de necesitățile investigației.

- 73 Totuși, trebuie să se constate că reclamanta nu a făcut obiectul unor solicitări de informații anterioare în aplicarea articolului 18 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1/2003. Prin urmare, chestionarul care constituie anexa I la decizia atacată nu poate, în orice caz, să fie considerat că impune reclamantei comunicarea de informații care s-ar afla deja în posesia Comisiei.
- 74 În ceea ce privește critica întemeiată pe faptul că anumite informații solicitate s-ar afla în domeniul public și, în consecință, ar fi accesibile Comisiei fără a fi necesar ca aceasta să dispună comunicarea, se impune a observa că unicul exemplu evidențiat de reclamantă este constituit de „coduri poștale asociate unei adrese precise”.
- 75 Trebuie însă subliniat că asemenea informații constituie complementul logic de informații deținute doar de reclamantă. Prin urmare, eventualul lor caracter public nu este de natură să se opună posibilității de a fi considerate necesare în sensul articolului 18 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1/2003.
- 76 Se impune, în consecință, respingerea acestei a doua critici și, prin urmare, a celui de al doilea aspect al motivului.

*Cu privire la al treilea aspect al motivului unic, privind natura informațiilor solicitate*

- 77 Reclamanta susține, în esență, că articolul 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003 doar autorizează Comisia să solicite operatorilor economici informațiile sau datele aflate în posesia lor, însă nu o abilitază să dispună ca o întreprindere să prelucreze aceste informații în scopul de a le prezenta într-un format care să faciliteze sarcina Comisiei și astfel să fabrice probele pe care Comisia înțelege să le utilizeze împotriva sa.
- 78 Comisia solicită respingerea acestui aspect al motivului.
- 79 Este necesar a aminti că, potrivit considerentului (23) al Regulamentului nr. 1/2003, „Comisia ar trebui împuternicită, în cadrul [Uniunii], să solicite furnizarea informațiilor necesare pentru a identifica orice acorduri, decizii sau practici concertate interzise de articolul [101 TFUE], precum și exploatarea abuzivă a unei poziții dominante interzise de articolul [102 TFUE]”. Considerentul mai prevede că, „[a]tunci când se conformează unei decizii a Comisiei, întreprinderile nu pot fi forțate să recunoască faptul 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”.
- 80 Prin urmare, din moment ce se impune ca prin furnizarea de „informații” în sensul articolului 18 din Regulamentul nr. 1/2003 să se înțeleagă nu numai prezentarea de documente, ci și obligația de a răspunde la întrebările referitoare la documentele în cauză, Comisia nu este limitată doar la cererea de prezentare de date care există independent de orice intervenție a întreprinderii în cauză. Îi este, în consecință, permis să adreseze unei întreprinderi întrebările care implică formalizarea datelor solicitate (a se vedea în acest sens și prin analogie Concluziile avocatului general Darmon prezentate în cauza Orkem/Comisia, punctul 66 de mai sus, Rec., p. I-3301, punctul 55).
- 81 Se impune, totuși, să se sublinieze că exercitarea acestei prerogative este încadrată de respectarea a cel puțin două principii. Pe de o parte, astfel cum se amintește în considerentul (23) al Regulamentului nr. 1/2003, întrebările adresate unei întreprinderi nu pot să o forțeze să recunoască faptul că a comis o încălcare. Pe de altă parte, furnizarea de răspunsuri la întrebările respective nu trebuie să reprezinte o sarcină disproporționată în raport cu necesitățile investigației (Hotărârile SEP/Comisia, punctul 36 de mai sus, punctul 51, Atlantic Container Line și alții/Comisia, punctul 72 de mai sus, punctul 418, și Slovak Telekom/Comisia, punctul 39 de mai sus, punctul 81).

82 În speță, deși nu s-a susținut că unele dintre întrebările adresate reclamantei îi impuneau o obligație de a da răspunsuri prin care ar fi fost determinată să admită existența încălcării a cărei dovedire revenea Comisiei, trebuie să se constate că reclamanta evidențiază caracterul disproporționat al sarcinii pe care o implica răspunsul la chestionar. În măsura în care această critică se confundă cu al patrulea aspect al motivului, întemeiat pe o încălcare a principiului proporționalității, ea va fi examinată în acest cadru.

83 Sub această rezervă, se impune respingerea celui de al treilea aspect al motivului.

*Cu privire la al patrulea aspect al motivului unic, întemeiat pe o încălcare a principiului proporționalității*

84 În cadrul prezentului aspect, reclamanta contestă, în esență, caracterul disproporționat al sarcinii de lucru pe care o implica decizia atacată din perspectiva, în primul rând, a conținutului și a nivelului de detaliu al informațiilor solicitate, precum și a necesității de a le furniza într-un format special, în al doilea rând, a termenului de răspuns și, în al treilea rând, a incidenței sale asupra situației financiare a reclamantei. În sfârșit, reclamanta susține că efectul cumulat al acestor diferite elemente ar trebui, în orice caz, să determine Tribunalul să rețină existența unei încălcări a principiului proporționalității.

85 Comisia solicită respingerea acestui aspect al motivului.

86 Rezultă dintr-o jurisprudență constantă că solicitările de informații adresate de Comisie unei întreprinderi trebuie să respecte principiul proporționalității și că obligația impusă unei întreprinderi de a furniza o informație nu trebuie să reprezinte pentru aceasta din urmă o sarcină disproporționată în raport cu necesitățile investigației (Hotărârile SEP/Comisia, punctul 36 de mai sus, punctul 51, Atlantic Container Line și alții/Comisia, punctul 72 de mai sus, punctul 418, și Slovak Telekom/Comisia, punctul 39 de mai sus, punctul 81).

87 În cadrul unei prime critici, reclamanta vizează conținutul și nivelul de detaliu excesiv ale informațiilor solicitate, precum și formatul de răspuns impus de Comisie. Ea se referă, cu titlu de exemplu, la întrebarea 1B, în măsura în care implică furnizarea informațiilor referitoare la ansamblul achizițiilor naționale efectuate de întreprinderile pe care reclamanta le controlează pentru cinci produse (ciment, CEM I în vrac, clincher, agregate și ciment care conțin zgură de furnal granulată și măcinată, precum și ciment care conține zgură de furnal granulată) pe o perioadă de zece ani și impune ca răspunsul să fie formulat pe baza a 37 de parametri.

88 Desigur, nu se pot contesta în mod valabil importanța informațiilor solicitate în temeiul chestionarului, în special în ceea ce privește întrebarea 1B, precum și gradul foarte ridicat de precizie al acestuia. Rezultă în mod incontestabil că răspunsul la acest chestionar a implicat din partea reclamantei o sarcină deosebit de grea.

89 Totuși, nu se poate concluziona că această sarcină prezintă un caracter disproporționat în raport cu necesitățile anchetei legate în special de presupusele încălcări pe care Comisia înțelege să le verifice și de împrejurările prezentei proceduri.

90 În această privință, în primul rând, trebuie amintit că decizia atacată se înscrie într-o procedură care vizează „restricții ale fluxurilor comerciale în Spațiul Economic European (SEE), inclusiv restricții privind importurile în SEE originare din țări exterioare SEE, împărțirea piețelor, coordonări ale prețurilor și practici anticoncurențiale conexe pe piața cimentului și pe piețele produselor conexe”. Se impune să se constate că domeniul de aplicare deosebit de larg, precum și gravitatea presupuselor încălcări cu privire la care investighează Comisia sunt în măsură să justifice furnizarea unui număr ridicat de informații.

- 91 În al doilea rând, se impune de asemenea a aminti că decizia atacată se înscrie în cadrul unei investigații care privește practicile de restrângere a concurenței care implică, pe lângă reclamantă, alte șapte societăți active în sectorul cimentului. Astfel, în considerarea cantității informațiilor care trebuie verificate, nu este disproporționat din partea Comisiei să impună ca răspunsurile să fie furnizate într-un format care să permită compararea lor.
- 92 Se impune, prin urmare, respingerea acestei prime critici.
- 93 În cadrul unei a doua critici, reclamanta evidențiază caracterul disproporționat al termenelor de răspuns de 12 și, respectiv, de 2 săptămâni, pentru primele zece și, respectiv, pentru a unsprezecea serie de întrebări, având în vedere cantitatea de informații de furnizat.
- 94 Comisia contestă argumentația reclamantei. Ea amintește că aceasta a beneficiat de 17 săptămâni, iar nu de 12, cum era inițial prevăzut, în scopul de a răspunde la primele zece serii de întrebări.
- 95 Tribunalul relevă, cu titlu preliminar, că, deși reclamanta, în cursul procedurii administrative, a solicitat Comisiei o prelungire a termenului de răspuns de 12 săptămâni acordat pentru primele zece serii de întrebări, ea nu a formulat o asemenea cerere în ceea ce privește a unsprezecea serie de întrebări, împrejurare suficientă pentru a dovedi caracterul suficient al acestui termen în privința sa (a se vedea în acest sens și prin analogie Hotărârea Tribunalului din 14 mai 1998, Finnboard/Comisia, T-338/94, Rec., p. II-1617, punctul 54).
- 96 Pentru a aprecia caracterul eventual disproporționat al sarcinii pe care o implica obligația de a răspunde la primele zece serii de întrebări într-un termen de 12 săptămâni, se impune a lua în considerare împrejurarea că reclamanta, în calitate de destinatară a unei decizii de solicitare de informații în temeiul articolului 18 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003, risca nu numai să i se aplice o amendă sau o penalitate cu titlu cominatoriu în caz de furnizare de informații incomplete sau tardive sau în lipsa furnizării de informații, în aplicarea articolului 23 alineatul (1) litera (b) și a articolului 24 alineatul (1) litera (d) din Regulamentul nr. 1/2003, ci și o amendă în caz de comunicare a unei informații calificate de Comisie drept informație inexactă sau drept informație „care induce în eroare”, în aplicarea articolului 23 alineatul (1) litera (b) din regulamentul menționat.
- 97 Se deduce de aici că examinarea adecvării termenului dispus printr-o decizie de solicitare de informații prezintă o importanță deosebită. Se impune, astfel, ca termenul menționat să poată permite destinatarului nu numai să furnizeze în mod real un răspuns, ci și să se asigure de caracterul complet, exact și nedenaturat al informațiilor furnizate.
- 98 Desigur, astfel cum s-a arătat deja la punctul 88 de mai sus, nu se poate nega că numărul informațiilor solicitate, precum și formatul deosebit de exigent în care trebuiau transmise răspunsurile reprezentau o sarcină de lucru deosebit de importantă.
- 99 Totuși, Tribunalul apreciază că reclamanta, în considerarea mijloacelor avute la dispoziție legate de anvergura sa economică, putea fi considerată în mod rezonabil capabilă să furnizeze un răspuns care să întrunească cerințele precizate la punctul 97 de mai sus în termenul acordat, care, pe de altă parte, a fost în cele din urmă stabilit la 17 săptămâni.
- 100 Se impune, prin urmare, respingerea acestei a doua critici.
- 101 În cadrul unei a treia critici, reclamanta evidențiază prejudiciul care i-a fost cauzat de sarcina de lucru pe care o implica răspunsul la chestionar și amintește că a solicitat să fie scutită de obligația de a răspunde la acesta. Dincolo de costurile financiare, pregătirea sa ar fi avut ca efect negativ mobilizarea și paralizarea resurselor sale administrative într-o situație economică deosebit de dificilă pentru sectorul cimentului și pentru reclamantă în special.

- 102 În primul rând, în ceea ce privește prejudiciul financiar pe care răspunsul la chestionar l-ar fi cauzat reclamantei, trebuie amintit că s-a concluzionat, pentru motivele menționate la punctele 88-91 de mai sus, că sarcina pe care o implica răspunsul la chestionarul amintit nu era vădit excesivă în considerarea împrejurărilor speței. Or, amplexarea eventuală a costurilor financiare ale răspunsului menționat nu este decât reflectarea acestei sarcini de lucru. Prin urmare, în pofida eventualei sale importanțe, costul financiar menționat nu este în sine de natură să ateste existența unei încălcări a principiului proporționalității.
- 103 În al doilea rând, în ceea ce privește susținerea referitoare la o paralizare a resurselor administrative ale reclamantei, este suficient să se sublinieze că aceasta prezintă caracterul unei simple afirmații căreia nu îi este asociat niciun veritabil element probatoriu. Astfel, singura anexă dedicată acestei întrebări, anexa A 13, este constituită dintr-un tabel unic în care reclamanta redă o repartizare a costurilor pe care afirmă că le-a suportat din cauza răspunsului la chestionar și a numărului de ore care i-ar fi fost consacrat. Ea nu poate, în sine, să permită să se demonstreze realitatea afirmației reclamantei referitoare la paralizarea resurselor sale administrative.
- 104 Se impune, prin urmare, respingerea acestei a treia critici.
- 105 În sfârșit, în cadrul unei a patra critici, reclamanta susține că efectul cumulativ al conținutului și al nivelului de detaliu al informațiilor solicitate, al obligației de a le furniza într-un format obligatoriu, al naturii informațiilor solicitate, al termenelor scurte de răspuns și al costurilor financiare implicate trebuia, în orice caz, să determine Tribunalul să constate existența unei încălcări a principiului proporționalității.
- 106 Tribunalul consideră că, în împrejurările speței, o asemenea argumentație nu poate fi primită.
- 107 Astfel, după cum s-a subliniat la punctul 102 de mai sus, costurile financiare importante invocate de reclamantă nu sunt decât reflectarea sarcinii pe care o implica răspunsul la chestionar. Or, în măsura în care, pe de o parte, s-a considerat că sarcina menționată nu prezintă un caracter vădit excesiv, având în vedere presupusele încălcări pe care Comisia intenționa să le verifice, și, pe de altă parte, termenul acordat în cele din urmă îi permitea să facă față acestei sarcini, rezultă în mod necesar că susținerea întemeiată pe o încălcare a principiului proporționalității trebuie respinsă.
- 108 Având în vedere cele ce precedă, se impune respingerea celui de al patrulea aspect al motivului și, pe cale de consecință, a acțiunii în integralitatea sa.

### **Cu privire la cheltuielile de judecată**

- 109 Potrivit articolului 87 alineatul (2) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamanta a căzut în pretenții, se impune ca, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, să fie obligată să suporte și cheltuielile de judecată efectuate de Comisie, inclusiv pe cele aferente procedurii de măsuri provizorii.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a șaptea)

declară și hotărăște:

- 1) **Respinge acțiunea.**
- 2) **Obligă Cementos Portland Valderrivas, SA la plata cheltuielilor de judecată, inclusiv a celor aferente procedurii de măsuri provizorii.**



Dittrich

Wiszniewska-Białecka

Prek

Pronunțată astfel în ședință publică la Luxemburg, la 14 martie 2014.

Semnături