



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
NILSA WAHLA,
predstavljeni 15. oktobra 2015¹

Zadeva C-247/14 P

**HeidelbergCement AG
proti**

Evropski komisiji

„Pritožba — Trgi cementa in podobnih proizvodov — Člen 18(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 — Pooblastila Komisije, da zahteva informacije — Obrazložitev — Potrebnost zahtevanih informacij — Oblika zahtevanih informacij — Sorazmernost zahteve — Samoobtožba“

1. Kakšni so pogoji in omejitve za pooblastila Komisije, da od podjetij z odločbo zahteva predložitev informacij v okviru preiskave, ki se nanaša na morebitne kršitve pravil EU o konkurenci?
2. To so v bistvu ključna vprašanja, postavljena v pritožbi, ki jo je vložila družba HeidelbergCement AG (v nadaljevanju: družba HeidelbergCement ali pritožnica) zoper sodbo Splošnega sodišča, v kateri je zadnjenavedeno zavrnilo predlog za razglasitev ničnosti odločbe Komisije, sprejete v skladu s členom 18(3) Uredbe (ES) št. 1/2003², s katero se od navedene družbe zahteva, naj predloži številne informacije.
3. Zelo podobna vprašanja so postavljena tudi v treh drugih pritožbah, ki so jih vložile druge družbe, dejavne na trgu cementa, zoper tri sodbe Splošnega sodišča, v katerih je navedeno sodišče večinoma zavrnilo njihove očitke zoper odločbe Komisije, enakovredne tej, ki jo izpodbija družba HeidelbergCement. Danes bom predstavil sklepne predloge tudi v teh drugih treh postopkih.³ Te sklepne predloge je tako treba brati skupaj s sklepnimi predlogi v zadevnih drugih štirih postopkih.

I – Pravni okvir

4. V uvodni izjavi 23 v preambuli Uredbe št. 1/2003 je navedeno:

„Komisija mora biti v vsej Skupnosti pooblaščen, da zahteva preskrbo takih informacij, ki so potrebne za odkrivanje vsakega sporazuma, sklepa ali usklajenega ravnanja, ki jih prepoveduje [člen 101 PDEU], ali vsake zlorabe prevladujočega položaja, ki jo prepoveduje [člen 102 PDEU]. Kadar podjetja upoštevajo odločbo Komisije, ne smejo biti prisiljena k priznanju storjene kršitve, v vsakem primeru pa morajo odgovoriti na konkretna vprašanja in zagotoviti dokumente, tudi ko je tako informacijo mogoče uporabiti proti njim ali proti drugemu podjetju kot dokazno gradivo za ugotavljanje kršitve.“

¹ — Jezik izvirnika: angleščina.

² — Uredba Sveta z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov 81 in 82 Pogodbe (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205).

³ — Zadeve Schwenk Zement/Komisija (C-248/14 P), Buzzi Unicem/Komisija (C-267/14 P) in Italmobiliare/Komisija (C-268/14 P).

5. Člen 18, naslovljen „Zahteve po informacijah“, Uredbe št. 1/2003 v upoštevnom delu določa:

„1. Za izpolnjevanje nalog, ki jih nalaga ta uredba, Komisija lahko z enostavnim zahtevkom ali z odločbo zahteva od podjetij in podjetniških združenj, da ji predložijo vse potrebne informacije.

2. Kadar pošilja podjetjem ali podjetniškim združenjem enostavni zahtevek za informacije, Komisija navede pravno podlago in namen zahteve, podrobno navede, katere informacije zahteva, ter določi rok, v katerem mora informacije prejeti, in sankcije, ki jih predvideva člen 23 za predložitev netočnih ali zavajajočih informacij.

3. Kadar Komisija zahteva predložitev podatkov od podjetij in podjetniških združenj z odločbo, navede pravno podlago in namen zahteve, podrobno navede, katere informacije zahteva, in določi rok, v katerem mora informacije prejeti. Prav tako navede sankcije, ki jih predvideva člen 23, in navede ali naloži sankcije, ki jih predvideva člen 24. Poleg tega navede pravico do pritožbe zoper odločbo [pri Sodišču].

[...]“

II – Dejansko stanje

6. Komisija je v letih 2008 in 2009 – v skladu s členom 20 Uredbe št. 1/2003 – opravila več pregledov v prostorih več družb, ki delujejo v industriji cementa, med drugim v družbi HeidelbergCement. Po teh pregledih je bilo v letih 2009 in 2010 poslanih več zahtevkov za informacije v skladu s členom 18(2) Uredbe št. 1/2003.

7. Komisija je družbo HeidelbergCement z dopisom z dne 8. novembra 2010 obvestila, da namerava nanjo nasloviti odločbo o zahtevi po informacijah na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003, in ji poslala osnutek vprašalnika, ki ga je nameravala priložiti navedeni odločbi. Družba HeidelbergCement je Komisiji predložila pripombe 16. novembra 2010.

8. Komisija je 6. decembra 2010 družbi HeidelbergCement sporočila, da se je odločila proti njej in sedmim drugim družbam začeti postopek na podlagi člena 11(6) Uredbe št. 1/2003 in člena 2 Uredbe (ES) št. 773/2004⁴ zaradi domnevnih kršitev člena 101 PDEU, ki obsegajo oviranje uvoza iz držav zunaj EGP v EGP, razdeljevanje trgov, usklajevanje cen in povezana protikonkurenčna ravnanja na trgu cementa in trgih podobnih proizvodov.

9. Komisija je 30. marca 2011 sprejela Odločbo C(2011) 2361 final z dne 30. marca 2011 v postopku na podlagi člena 18(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 (zadeva 39520 – Cement in podobni proizvodi) (v nadaljevanju: sporna odločba).

10. Komisija je v sporni odločbi navedla, da lahko v skladu s členom 18 Uredbe št. 1/2003 za izpolnjevanje nalog, ki so ji naložene z navedeno uredbo, od podjetij in podjetniških združenj z enostavnim zahtevkom ali odločbo zahteva, naj ji predložijo vse potrebne informacije (točka 3 obrazložitve sporne odločbe). Potem ko je opozorila, da je bila tožeča stranka obveščena o njenem namenu, da bo sprejela odločbo v skladu s členom 18(3) Uredbe št. 1/2003, in da je tožeča stranka predložila pripombe k osnutku vprašalnika (točki 4 in 5 obrazložitve sporne odločbe), je Komisija z odločbo od pritožnice zahtevala, naj odgovori na vprašalnik iz priloge I. Priloga I je obsegala 94 strani in je bila sestavljena iz enajstih sklopov vprašanj. Navodila v zvezi z odgovori na zadevni vprašalnik so bila v prilogi II, predloge, ki jih je treba uporabiti za odgovore, pa v prilogi III.

4 — Uredba Komisije (ES) št. 773/2004 z dne 7. aprila 2004 v zvezi z vodenjem postopkov Komisije v skladu s členoma 81 in 82 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 3, str. 81).

11. Komisija je tudi opozorila na domnevne kršitve (točka 2 obrazložitve sporne odločbe) in jih opisala takole: „Domnevne kršitve zadevajo oviranje trgovinskih tokov v Evropskem gospodarskem prostoru (EGP), vključno z oviranjem uvoza iz držav zunaj EGP v EGP, razdeljevanje trgov, usklajevanje cen in povezana protikonkurenčna ravnanja na trgu cementa in trgih podobnih proizvodov.“ Komisija je glede na naravo in obseg zahtevanih informacij ter težo domnevnih kršitev pravil konkurence menila, da je bilo treba pritožnici za odgovor na prvih deset sklopov vprašanj odobriti dvanajsttedenski rok, za enajsti sklop pa dvotedenski rok (točka 8 obrazložitve sporne odločbe).

12. V izreku sporne odločbe je določeno:

„Člen 1

Družba HeidelbergCement skupaj s hčerinskimi družbami, ki imajo sedež v Evropski uniji in jih neposredno ali posredno obvladuje, predloži informacije iz priloge I k tej odločbi v obliki, kot se zahteva v prilogah II in III k tej odločbi, pri čemer mora na vprašanja od 1 do 10 odgovoriti v 12 tednih, na vprašanje 11 pa v dveh tednih od dneva uradnega obvestila o tej odločbi. Vse priloge so sestavni del te odločbe.

Člen 2

Naslovnica te odločbe je družba HeidelbergCement skupaj s hčerinskimi družbami, ki imajo sedež v Evropski uniji in jih neposredno ali posredno obvladuje.“

13. Družba HeidelbergCement je po prejetju sporne odločbe zaprosila za podaljšanje roka za odgovor na nekatere sklope vprašanj. Po prvotni zavrnitvi te prošnje je Komisija po dodatni prošnji družbe HeidelbergCement pritožnici odobrila podaljšanje roka za odgovor na prvih deset sklopov vprašanj za dodatnih pet tednov.

14. Družba HeidelbergCement je odgovore na vprašalnik, ki ga je poslala Komisija, predložila 18. aprila, 6. maja in 2. avgusta 2011.

III – Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

15. Družba HeidelbergCement je s tožbo, vloženo 10. junija 2011, predlagala Splošnemu sodišču, naj sporno odločbo razglasi za nično.

16. Z ločeno vlogo, vloženo 17. junija 2011, je družba HeidelbergCement Splošnemu sodišču predlagala, naj odloži izvršitev sporne odločbe. S sklepom predsednika Splošnega sodišča z dne 29. junija 2011 je bil ta predlog zavrjen.

17. Splošno sodišče je s sodbo z dne 14. marca 2014 v zadevi HeidelbergCement/Komisija (T-302/11) (v nadaljevanju: izpodbijana sodba)⁵ tožbo zavrnilo in družbi HeidelbergCement naložilo plačilo stroškov.

IV – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

18. Družba HeidelbergCement s pritožbo, ki je bila pri Sodišču vložena 20. maja 2014, temu predlaga, naj:

— razveljavi sodbo v zadevi T-302/11;

⁵ — EU:T:2014:128.

- Odločbo Komisije C(2011) 2361 final v postopku na podlagi člena 18(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 (zadeva 39520 – Cement in podobni proizvodi) razglasi za nično;
- podredno, vrne zadevo Splošnemu sodišču v ponovno odločanje;
- Komisiji naloži plačilo stroškov na prvi stopnji in v pritožbenem postopku.

19. Komisija Sodišču predlaga, naj:

- pritožbo zavrne;
- podredno, v primeru razveljavitve sodbe v zadevi T-302/11, tožbo zavrne;
- družbi HeidelbergCement naloži plačilo stroškov.

20. Družba HeidelbergCement in Komisija sta ustne navedbe podali na obravnavi 3. junija 2015.

V – Presoja pritožbenih razlogov

21. Družba HeidelbergCement v pritožbi navaja sedem pritožbenih razlogov. Vendar bom pred analizo utemeljenosti teh tožbenih razlogov na kratko predstavil nekatere ključne vidike sistema, določenega z Uredbo (ES) št. 1/2003 v zvezi z zahtevki za informacije, ki jih izdaja Komisija.

A – Uvod

22. Uredba št. 1/2003 daje Komisiji zelo široka pooblastila za preiskavo.⁶ Njihov namen je omogočiti instituciji, da opravlja dolžnost v skladu s Pogodbama EU, da se zagotovi učinkovita in enotna uporaba pravil o konkurenci v Evropski uniji.⁷ V ta namen ima Komisija široko polje proste presoje pri odločanju, prvič, ali bo ta pooblastila uporabila,⁸ in če se za to odloči, kdaj je ustrezen trenutek⁹ ter katera upoštevana dejstva bo preiskala.¹⁰

23. Vendar to polje proste presoje ni neomejeno. Komisija mora namreč pri izvajanju pooblastil za preiskavo spoštovati splošna pravna načela in temeljne pravice, priznane v pravu EU.¹¹ Med njimi je posebej pomembna potreba po zaščiti pravic podjetij do obrambe skozi celoten postopek¹², kar pod določenimi pogoji vključuje privilegij podjetja zoper samoobtožbo.¹³

6 — Kot sem poudaril v prejšnjih sklepnih predlogih, je splošno priznано, da mora imeti Komisija pravico do izvajanja tako obsežnih pooblastil in do ustreznega polja proste presoje pri njihovem izvajanju, saj kršitve konkurence pomenijo resno kršenje gospodarskih zakonov, na katerih temelji Evropska unija. Glej moje sklepane predloge, predstavljene v zadevi Deutsche Bahn in drugi/Komisija (C-583/13 P, EU:C:2015:92, točka 62).

7 — Glej v tem smislu uvodno izjavo 1 v preambuli Uredbe št. 1/2003. Glej tudi sodbo v združenih zadevah Hoechst/Komisija (46/87 in 227/88, EU:C:1989:337, točka 25).

8 — Sodbi Solvay/Komisija (27/88, EU:C:1989:388, točki 12 in 13) in Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:387, točki 15 in 16).

9 — Glej v tem smislu sodbi Automec/Komisija (T-24/90, EU:T:1992:97, točka 77) ter Ufex in drugi/Komisija (C-119/97 P, EU:C:1999:116, točka 88).

10 — Glej v ta namen sodbo AM & S Europe/Komisija (155/79, EU:C:1982:157).

11 — Glej uvodno izjavo 37 v preambuli Uredbe št. 1/2003. Glej tudi sodbo v združenih zadevah Hoechst/Komisija (46/87 in 227/88, EU:C:1989:337).

12 — Glej v ta namen sodbo v združenih zadevah Hoechst/Komisija (46/87 in 227/88, EU:C:1989:337, točki 14 in 15) ter sodbo Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:387, točka 32).

13 — Glej uvodno izjavo 23 v preambuli Uredbe št. 1/2003.

24. Poleg tega je Sodišče ob več priložnostih poudarilo, da je potreba po varstvu posameznikov pred samovoljnimi ali nesorazmernimi posegi javnih organov v njihovo zasebnost, vključno kadar ti organi izvršujejo pravila konkurence, splošno načelo prava EU.¹⁴ Ukrep preiskave je samovoljen, kadar je sprejet ob neobstoju dejstev, na podlagi katerih je mogoče upravičiti poseganje v temeljne pravice podjetja¹⁵, in nesorazmeren, kadar pomeni prekomeren in s tem nedopusten poseg v zadevne pravice.¹⁶

25. Glede pooblastila Komisije, da z odločbo zahteva informacije, je jasno, da lahko Komisija naslovi odločbo na katero koli podjetje, ki bi lahko imelo upoštevne informacije, ne glede na njegovo vpletenost v domnevno kršitev. To pooblastilo vključuje pravico, da od podjetij zahteva odgovore na določena vprašanja in razkritje dokumentov, ki jih imajo.¹⁷ Zahtevane informacije morajo biti „potrebne“, da lahko Komisija izvaja člena 101 PDEU in 102 PDEU.

26. Če je breme dokazovanja kršitve pravil o konkurenci EU na Komisiji,¹⁸ morajo podjetja, ki so predmet ukrepov preiskave, ne glede na to dejavno sodelovati z navedeno institucijo.¹⁹

27. Da se zadevnim podjetjem omogoči, da razumejo obseg svoje dolžnosti sodelovanja in da pri tem zavarujejo svoje pravice do obrambe,²⁰ mora Komisija v odločbi navesti pravno podlago in namen zahteve.²¹

28. Na podlagi navedenega bom zdaj preučil pritožbene razloge, ki jih je podala pritožnica.

B – Pritožbeni razlogi

1. Namen zahteve za informacije

a) Trditve strank

29. Družba HeidelbergCement s prvim pritožbenim razlogom – ki se nanaša na točke od 23 do 43 in 47 izpodbijane sodbe – zatrjuje, da je Splošno sodišče napačno razlagalo in uporabilo člen 18 Uredbe (ES) št. 1/2003, ko je zavrnilo njen tožbeni razlog, s katerim se zatrjuje nezadostna obrazložitev v sporni odločbi. Po mnenju pritožnice je bila sporna odločba premalo natančna zlasti glede narave domnevnih kršitev ter zadevnih proizvodov in geografskih trgov. Družba HeidelbergCement tudi zatrjuje, da je bila obrazložitev, ki jo je podalo Splošno sodišče v zvezi s tem vprašanjem, nezadostna.

30. Komisija trdi, da bi bilo treba ta pritožbeni razlog zavrnil. Poudarja, da je bil ob sprejetju sporne odločbe postopek še vedno v zgodnji fazi. Zahteva za informacije ne more vsebovati takih podrobnosti, kot se zahtevajo za odločbe, sprejete ob koncu preiskave, kot je obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah.

14 — Glej sodbo v združenih zadevah Hoechst/Komisija (46/87 in 227/88, EU:C:1989:337, točka 19) in sodbo Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, točka 27, 50 in 52).

15 — Sodba Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, točka 55) in sodba v združenih zadevah Dow Chemical Iberica in drugi/Komisija (od 97/87 do 99/87, EU:C:1989:380, točka 52).

16 — Glej v tem smislu sodbo Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, točki 76 in 80 ter navedena sodna praksa).

17 — Glej v tem smislu sodbo Komisija/SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:432, točka 41) in sodbo v združenih zadevah Aalborg Portland in drugi/Komisija (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P in C-219/00 P, EU:C:2004:6, točka 61).

18 — Člen 2 Uredbe št. 1/2003.

19 — Glej sodbo Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:387, točka 27).

20 — Glej na splošno sodbo Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, točka 47 in navedena sodna praksa).

21 — Člen 18(3) Uredbe št. 1/2003.

b) Presoja

31. Na začetku bi opozoril, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev aktov institucij Unije, ki se zahteva s členom 296 PDEU, prilagojena vrsti obravnavanega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt izdala, tako da se zainteresirane osebe lahko seznani z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko sodišče EU opravi nadzor. Obveznost obrazložitve je treba presojati glede na vse okoliščine posameznega primera. Ne zahteva se, da se v obrazložitvi podrobno navedejo vse upoštevne dejanske in pravne okoliščine, ker je treba vprašanje, ali obrazložitev akta ustreza zahtevam člena 296 PDEU, presojati ne le glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na njegov okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje.²²

32. V zvezi z odločbami Komisije o pregledu na podlagi člena 20 Uredbe št. 1/2003 je Sodišče nedavno potrdilo, da Komisiji naslovnika odločbe o pregledu ni treba obvestiti o vseh informacijah, ki jih ima v zvezi z domnevnimi kršitvami, niti ji ni treba podati natančne pravne opredelitve teh kršitev, mora pa jasno navesti domneve, ki jih namerava preveriti. Čeprav mora Komisija res čim bolj natančno navesti, kaj se išče in na kaj se mora nanašati pregled, pa po drugi strani ni nujno, da se v odločbi o pregledu natančno razmeji zadevni trg, niti da se navede natančna pravna opredelitev domnevnih kršitev ali obdobje, v katerem naj bi bile te kršitve storjene, pod pogojem, da ta odločba o pregledu vsebuje bistvene elemente, ki so že bili navedeni. Pregledi se namreč običajno opravijo na začetku preiskave, zaradi česar Komisija v tej fazi še nima natančnih informacij o zadevnih vidikih. Namen pregleda je prav zbiranje dokazov v zvezi z domnevno kršitvijo, tako da Komisija lahko preveri utemeljenost svojih sumov in poda bolj specifično pravno oceno.²³

33. Zdi se mi, da se ta načela – smiselno – uporabljajo za odločbe o zahtevah po informacijah na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003. Očitno si obe vrsti ukrepov prizadevata za isti cilj in zajemata zbiranje dejstev. Čeprav besedilo določb ni enako, menim, da ju je treba zaradi njune relativne podobnosti tudi razlagati enotno.²⁴

34. Glede na navedeno se postavlja ključno vprašanje, ali je Splošno sodišče pravilno preučilo zadostnost obrazložitve v sporni odločbi. Povedano drugače, postavlja se naslednje vprašanje: ali je ob upoštevanju faze postopka, v kateri je bila sporna odločba sprejeta, zadevna obrazložitev dovolj jasna, da po eni strani prejemniku omogoča uresničevanje njegove pravice do obrambe in presojo njegove dolžnosti sodelovanja s Komisijo, po drugi strani pa sodiščem Unije dopušča izvedbo sodnega nadzora?

35. Na to vprašanje bi bilo po mojem mnenju treba odgovoriti nikalno.

36. Pritožnica kritizira tri elemente obrazložitve: (i) opis domnevnih kršitev, (ii) njihov geografski obseg in (iii) proizvode, ki jih zadevajo kršitve. Dejansko drži, da je bila za vsakega od teh elementov uporabljena – če se izrazimo enako kot Splošno sodišče – „zelo splošna dikcija, ki bi morala biti natančnejša in si zato glede tega zasluži grajo“.²⁵

37. V točki 2 obrazložitve sporne odločbe je glede domnevnih kršitev navedeno: „Domnevne kršitve zadevajo oviranje trgovinskih tokov [...], vključno z oviranjem uvoza [...], razdeljevanje trgov, usklajevanje cen in povezana protikonkurenčna ravnanja.“ Ta opis morebitnih kršitev se zdi ne le precej nedoločen („oviranje trgovinskih tokov“, „vključno z oviranjem uvoza“), temveč tudi

22 — Glej sodbo Nexans in Nexans France/Komisija (C-37/13 P, EU:C:2014:2030, točki 31 in 32 ter navedena sodna praksa).

23 — Prav tam, točke od 34 do 37 in navedena sodna praksa.

24 — Člen 18 Uredbe št. 1/2003 določa, da mora Komisija v odločbi „nave[sti] pravno podlago in namen zahteve, podrobno nave[sti], katere informacije zahteva, ter določi[t]i rok, v katerem mora informacije prejeti“. Člen 20(4) iste uredbe določa, da mora odločba „podrobno navaja[t]i predmet in namen pregleda, določi[t]i datum začetka“.

25 — Točka 42 izpodbijane sodbe.

vseobsegajoč („povezana protikonkurenčna ravnanja“). Sklicevanje na „razdeljevanje trgov“ in „usklajevanje cen“ – ker je tako splošno – bolj slabo prispeva k natančnejši določitvi narave ravnanja, ki ga sumi Komisija. Dejansko večina kartelov vključuje elemente razdeljevanja trgov in usklajevanja cen. V praksi se zdi, da ta opis zajema veliko večino vrst sporazumov, prepovedanih s členom 101 PDEU.

38. Kar zadeva geografski obseg domnevnih kršitev, je v sporni odločbi omenjeno oviranje trgovinskih tokov v EGP, vključno z oviranjem uvoza iz držav zunaj EGP v EGP. Drži, da v skladu s členom 18 v odločbi ni treba opredeliti geografskega elementa upoštevnega trga²⁶, vendar bi lahko pričakovali kak sklic na vsaj nekatere prizadete države. Zlasti ni jasno, ali je morebitni prizadeti trg celoten EGP ali samo njegovi deli, in če samo njegovi deli, kateri.

39. Nazadnje, sporna odločba je še bolj nedoločna pri razlagi proizvodov, ki so predmet preiskave. V praksi je samo cement opredeljen kot upoštevni proizvod, saj se – glede preostalega – odločba sklicuje na „[cementu] podobne proizvode“. Ponavljam, da je ta opis ne le izjemno nedoločen (kako zelo „podobni“ cementu morajo biti proizvodi?), temveč potencialno zajema vse vrste proizvodov, v zvezi s katerimi izvaja dejavnosti pritožnica (kot prodajalec ali kupec).

40. Po mnenju Splošnega sodišča²⁷ so pomanjkljive podrobnosti v sporni odločbi deloma omiljene z dejstvom, da se odločba izrecno sklicuje na odločbo Komisije o začetku postopka, ki je vključevala dodatne informacije o geografskem obsegu domnevnih kršitev in vrsti zajetih proizvodov.

41. Družba HeidelbergCement prereka, da je pomanjkljivosti sporne odločbe mogoče popraviti zgolj s sklicevanjem na predhodno odločbo, in poudarja, da je vsekakor tudi odločba o začetku postopka premalo podrobna.

42. Po mojem mnenju bi akti EU, s katerimi se nalagajo obveznosti, ki posegajo v zasebno sfero posameznikov ali podjetij in katerih neupoštevanje pomeni tveganje visokih finančnih kazni, morali načeloma imeti samostojno obrazložitev.²⁸ Pomembno je namreč, da se zadevnim posameznikom ali podjetjem omogoči, da razumejo razloge za zadevni akt brez prekomernega truda za razlago,²⁹ tako da lahko učinkovito in pravočasno uresničujejo svoje pravice. To zlasti velja za akte, ki vključujejo izrecna sklicevanja na predhodne akte, ki vsebujejo drugačno obrazložitev. Vsaka pomembna razlika med dvema aktoma lahko povzroči negotovost za naslovnik.

43. Ne glede na zgoraj navedeno menim, da je Splošno sodišče v obravnavani zadevi izjemoma pravilno navedlo, da se obrazložitev v sporni odločbi lahko razlaga v povezavi z obrazložitvijo, vključeno v odločbo o začetku postopka. Obe odločbi sta bili sprejeti v okviru iste preiskave in očitno zadevata iste domnevne kršitve. Prav tako sta bili sprejeti v kratkem časovnem razdobju. Še pomembneje, zdi se, da ni pomembnejše razlike med obrazložitvama teh odločb. Zato menim, da je v obravnavani zadevi prvo odločbo mogoče obravnavati kot „okvir“ druge odločbe, ki ga naslovnik ni mogel prezreti.³⁰

26 — Sklepni predlogi generalne pravobranilke J. Kokott, predstavljeni v zadevi Nexans in Nexans France/Komisija (C-37/13 P, EU:C:2014:223, točke od 35 do 38).

27 — Točki 41 in 42 izpodbijane sodbe.

28 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca P. Légerja, predstavljen v zadevi BPB Industries in British Gypsum/Komisija (C-310/93 P, EU:C:1994:408, točka 22).

29 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca C. O. Lenza, predstavljen v zadevi SITPA (C-27/90, EU:C:1990:407, točka 59).

30 — Glej sodno prakso iz točke 31 teh sklepnih predlogov.

44. Čeprav je prva odločba res vsebovala pomembnejšo podrobnost glede geografskega obsega domnevnih kršitev (z razlago, da so te kršitve zadevale Avstrijo, Belgijo, Češko republiko, Francijo, Nemčijo, Italijo, Luksemburg, Nizozemsko, Španijo in Združeno kraljestvo), pa ni bila enako podrobna glede narave zadevnih kršitev in zajetih proizvodov. Zlasti podana razlaga pojma „cement in podobni proizvodi“, vključena v opombo na strani 4 te prve odločbe, zajema potencialno zelo širok in raznovrsten nabor proizvodov.

45. Na podlagi povedanega menim, da dejstvo, da je obrazložitev morda preveč splošna ali nekako nedoločna glede nekaterih vidikov, posledično ne pomeni, da je nična, če preostanek odločbe prejemniku in sodiščem EU omogoča, da dovolj natančno razumejo, katere informacije želi Komisija in zakaj.³¹ Čeprav le posredno in implicitno, je mogoče s predmetom postavljenih vprašanj dejansko dodatno pojasniti obrazložitev, ki morda ni bila pripravljena z zahtevano natančnostjo. Konec koncev zelo natančna in osredotočena vprašanja nujno razkrijejo obseg preiskave Komisije. Zdi se mi, da to še posebej velja za akte, sprejete v zgodnji fazi postopka, ko obseg preiskave še ni popolnoma in dokončno opredeljen ter ga bo morda treba v prihodnosti dejansko omejiti ali razširiti zaradi naknadno zbranih informacij.

46. V obravnavani zadevi pa dejansko velja obratno. Vprašanj, postavljenih družbi HeidelbergCement, je nenavadno veliko in zajemajo zelo različne vrste informacij. Po mojem mnenju je izjemno težko ugotoviti rdečo nit med vprašanji, ki segajo od količine in stroškov emisij CO₂ v proizvodnih obratih³² do prevoznih sredstev in prepotovanih razdalj za pošiljke prodanega blaga;³³ od vrste embalaže, uporabljene za pošiljke,³⁴ do stroškov prevoza in zavarovanja za te pošiljke;³⁵ od statističnih podatkov glede gradbenih dovoljenj³⁶ do identifikacijskih števil za DDV njenih strank;³⁷ in od uporabljene tehnologije in goriva v proizvodnih obratih³⁸ do stroškov popravila in vzdrževanja teh obratov.³⁹ Poleg tega se zdi, da nekatera vprašanja niso popolnoma skladna s tistim, kar je bilo navedeno v prej sprejeti odločbi o začetku postopka: na primer, vprašanji 3 in 4 (ki zadevata posebej veliko informacij o desetletnem obdobju⁴⁰) nista omejeni na države članice, ki so bile v odločbi o začetku postopka navedene kot potencialno zadevne.

47. Poleg tega, če naj bi bila rdeča nit navedenih vprašanj dobiti celovit pregled nad strukturo prihodkov in stroškov podjetja, da bi jo Komisija lahko analizirala z ekonometričnimi metodami (jo primerjala z drugimi podjetji, ki poslujejo v cementni industriji), se lahko pojavi vprašanje, ali je tako širok in vseobsegajoč zahtevek za informacije na podlagi člena 18 sploh ustrezen. Če Komisija nima konkretnih indicij, ki kažejo na sporno ravnanje, glede katerega bi taka analiza lahko zagotovila potrebno podporo, bi se zdel tak zahtevek za informacije primernejši za preiskavo posamezne panoge iz člena 17 Uredbe št. 1/2003⁴¹.

48. V navedenih okoliščinah se strinjam s pritožnico, da je bil namen zahteve Komisije za informacije premalo jasn in dvoumen. Posledično je bilo tej družbi pretežno razumeti domnevne kršitve, da bi lahko ocenila obseg svoje dolžnosti sodelovanja s Komisijo in po potrebi uveljavila pravice do obrambe, na primer z zavrnitvijo odgovora na vprašanja, ki so bila po njenem mnenju nezakonita.

31 — Generalna pravobranilka J. Kokott v zadevi Nexans in Nexans France/Komisija (C-37/13 P, EU:C:2014:223) navaja: „Pri tem ne gre toliko za čim natančnejšo oznako zadevnih trgov, ampak bolj za opis kršitev pravil o konkurenci, ki jih domneva Komisija, ki bo za zadevno podjetje razumljiv.“ (točka 52)

32 — Vprašanje 5(AG), (AH).

33 — Vprašanje 3(Z), (AB), (AD).

34 — Vprašanje 3(AH).

35 — Vprašanje 4(Z).

36 — Vprašanje 2.

37 — Vprašanje 3(Y) in vprašanje 4(W).

38 — Vprašanje 5(F) in (G).

39 — Vprašanje 5(AF).

40 — Pritožnica je ocenila, da so se samo navedena vprašanja nanašala na približno 500.000 gospodarskih transakcij.

41 — Glej tudi točko 74 teh sklepnih predlogov.

Toliko bolj – kot je Splošno sodišče samo priznalo – ker so se nekatera vprašanja nanašala na informacije, ki se niso nanašale zgolj na dejstva in so vključevale vrednostno sodbo⁴², druga vprašanja pa so bila precej nedoločna.⁴³ Tako pritožnica glede teh vprašanj ni mogla zlahka izključiti tveganja, da bi podala odgovore, ki bi pomenili samoobtožbo.

49. Tega pomanjkanja podrobnosti ni mogoče – kot trdi Komisija – upravičiti z dejstvom, da je bila sporna odločba sprejeta v zgodnji fazi preiskave. Izdana je bila namreč skoraj tri leta po začetku preiskave. V navedenem času so bili opravljeni številni pregledi; Komisija je že pred tem izdala zelo podrobne zahteve za informacije, zadevna podjetja pa so nanje odgovorila, vključno z družbo HeidelbergCement. Dejansko je Komisija nekaj mesecev pred sprejetjem sporne odločbe menila, da je zbrala dovolj elementov za začetek postopka na podlagi člena 11(6) Uredbe št. 1/2003 in člena 2 Uredbe št. 773/2004. Zadevni elementi bi Komisiji morali omogočiti podrobnejšo obrazložitev v sporni odločbi.

50. Komisija je na obravnavi sama navedla, da je zahtevana količina podrobnosti v obrazložitvi med drugim odvisna od informacij, ki jih ima ob sprejetju odločbe na podlagi člena 18. Menim, da to drži. Vendar po mojem mnenju to nujno pomeni, da obrazložitev, ki je morda sprejemljiva v zvezi z odločbo, sprejeto na začetku preiskave (tj. odločbo, ki od podjetja zahteva, naj se podredi pregledu v skladu s členom 20, ali čisto prvo odločbo o zahtevi po informacijah v skladu s členom 18(3)), morda ni enako sprejemljiva v zvezi z odločbo, sprejeto v precej poznejši fazi preiskave, ko ima Komisija obsežnejše informacije o domnevnih kršitvah.

51. V teh okoliščinah po mojem mnenju ni opravičila za to, da je družba HeidelbergCement kljub vsem informacijam, ki jih je v prejšnjih letih že predložila Komisiji, in dodatnemu trudu, ki ga je zahtevala sporna odločba, še vedno „taval v temi“ glede natančnega obsega preiskave Komisije.

52. Poleg tega menim, da je bil sodiščem EU precej otežen sodni nadzor nad zakonitostjo sporne odločbe. Kako naj sodišča EU glede na pičle informacije o domnevnih kršitvah, ki jih vsebuje zadevna odločba (čeprav se jo razume ob hkratnem upoštevanju odločbe o začetku postopka), ocenijo na primer potrebo po določenih posebnih informacijah, ki so bile zahtevane, ali sorazmernost celotne zahteve?⁴⁴

53. Po eni strani se morda zdi povezava med domnevno kršitvijo in zahtevanimi informacijami tem jasnejša, kolikor širše in nedoločneje je oblikovana obrazložitev. Vendar ni sprejemljivo, da bi imela obrazložitev, ki je bila zaradi malomarnosti ali namenoma oblikovana brez zahtevane natančnosti, nehote za posledico razširitev vrste informacij, ki bi lahko veljale za „potrebne“ v smislu člena 18.

54. Po drugi strani⁴⁵ je presoja zelo otežena, ker je sorazmernost zahteve za informacije med drugim odvisna od elementov, kot so resnost domnevne kršitve, narava vpletenosti zadevnega podjetja, pomembnost iskanih dokazov ter količina in vrsta koristnih informacij, ki jih ima zadevno podjetje po mnenju Komisije. Sodišča EU lahko ocenijo delovno obremenitev, ki jo povzroči določena zahteva za informacije, vendar zaradi pomanjkanja nadaljnjih podrobnosti o zadevnih vidikih ne morejo ugotoviti, ali je trud, ki se zahteva od podjetja pri odgovarjanju na tako zahtevo, upravičen v javnem interesu.

55. Iz navedenih razlogov menim, da je Splošno sodišče napačno razlagalo in uporabilo člen 296 PDEU in člen 18(3) Uredbe št. 1/2003 v zvezi z zahtevano obrazložitvijo v odločbi o zahtevi po informacijah. Zato je treba izpodbijano sodbo razveljaviti v delu, v katerem je Splošno sodišče iz razlogov iz točk od 23 do 43 navedene sodbe menilo, da je sporna odločba vsebovala zadostno obrazložitev.

42 — Glej točko 126 izpodbijane sodbe.

43 — Glej točko 112 izpodbijane sodbe.

44 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa, predstavljene v zadevi SEP/Komisija (C-36/92 P, EU:C:1993:928, točka 30).

45 — Glej točki 99 in 100 mojih sklepnih predlogov v zadevi Buzzi Unicem/Komisija, C-267/14 P.

2. Izbira pravnega instrumenta in roki, ki so bili določeni

a) Trditve strank

56. Družba HeidelbergCement z drugim pritožbenim razlogom, ki se nanaša na točke od 44 do 46 izpodbijane sodbe, zatrjuje, da je Splošno sodišče napačno presodilo, da v obrazložitvi sporne odločbe ni bilo treba obravnavati izbire pravnega instrumenta, ki ga je sprejela Komisija (odločba na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003 namesto enostavnega zahtevka na podlagi člena 18(2) Uredbe št. 1/2003), ali rokov, določenih v zadevnem instrumentu.

57. Komisija Sodišču predlaga, naj ta pritožbeni razlog zavrne.

b) Presoja

58. Menim, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava, ko je menilo, da v sporno odločbo ni bilo treba vključiti podrobne in izrecne obrazložitve glede izbire pravnega instrumenta, ki ga je uporabila Komisija, ali roka za predložitev zahtevanih informacij.

59. Člen 18(3) Uredbe št. 1/2003 določa, da Komisija v odločbi zgolj „navede pravno podlago in namen zahteve, podrobno navede, katere informacije zahteva, ter določi rok, v katerem mora informacije prejeti“. Ta določba od Komisije sicer zahteva, naj med drugim navede namen zahteve, vendar ne zahteva, vsaj ne izrecno, razlage glede izbire pravnega instrumenta ali določenega roka.

60. Tako je mogoče domnevati, da je zakonodajalec EU menil, da je razloge za izbiro pravnega instrumenta in roka običajno mogoče razbrati iz dovolj podrobnega opisa namena preiskave. Zdi se mi, da se sodba Sodišča v zadevi *National Panasonic/Komisija*⁴⁶ – navedena v točki 44 izpodbijane sodbe – lahko po analogiji uporablja v tej zadevi in tako potrjuje predlagano razlago dolžnosti obrazložitve na podlagi člena 18.

61. Poleg tega ne verjamem, da bi iz člena 296 PDEU glede tega lahko izhajala kakršna koli dodatna obveznost za Komisijo. Kot je navedeno zgoraj, v skladu z ustaljeno sodno prakso ni nujno, da se v obrazložitvi akta podrobno navedejo vse upoštevne dejanske in pravne okoliščine, saj je treba vprašanje, ali je obrazložitev zadostna, presojati ne le glede na njeno besedilo, ampak tudi glede na njen okvir in vsa pravna pravila, ki urejajo zadevno področje.⁴⁷ Dejstvo, da je naslovnik akta institucij seznanjen z okvirom, v katerem je bil akt sprejet,⁴⁸ ker je bil na primer vključen v postopek, ki je pripeljal do sprejetja akta, ali je prispeval k njemu,⁴⁹ lahko upraviči relativno kratko obrazložitev.

62. Sporna odločba je bila sprejeta v okviru preiskave morebitnih kršitev člena 101 PDEU, sodelovanja v katerih je bila pritožnica osumljena. Pritožnica je dejansko že večkrat sodelovala v navedeni preiskavi in je bila vnaprej seznanjena z namero Komisije, da sprejme odločbo na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003.

46 — 136/79, EU:C:1980:169, točke od 24 do 27.

47 — Glej točko 31 teh sklepnih predlogov.

48 — Glej na primer sodbo *Svet/Bamba* (C-417/11 P, EU:C:2012:718, točka 54 in navedena sodna praksa).

49 — Glej med drugim sodbi *Nizozemska/Komisija* (13/72, EU:C:1973:4, točka 12) in *Acciaierie e ferriere Lucchini/Komisija* (1252/79, EU:C:1980:288, točka 14).

63. Poleg tega se glede na odrejeno posebno obliko in sklicevanje na druga podjetja v odločbi o začetku postopka ni mogla ne zavedati dejstva, da je večina informacij, zahtevanih v sporni odločbi, zajemala podatke, ki jih je Komisija zahtevala od vseh zadevnih podjetij, da bi jih lahko primerjala.⁵⁰ Komisija bi lahko smiselno primerjavo napravila le, če bi bile zahtevane informacije predložene približno hkrati ter bi bile natančne in popolne. Napake ali zamude, čeprav le enega samega podjetja, pozvanega k sodelovanju, bi pomenile, da primerjava, ki jo je predvidela Komisija, ne bi bila izvedljiva oziroma v nobenem primeru ne bi bila dovolj zanesljiva.

64. V takih okoliščinah je bila Komisija upravičena do mnenja, da je bilo sprejetje zavezujoče odločbe v skladu s členom 18(3) najprimernejši način za zagotovitev, da bodo zahtevane informacije čim popolnejše in pravilnejše ter predložene v želenem času. Komisija je prav tako lahko upravičeno predvidevala, da je naslovnik odločbe lahko razumel, zakaj se je odločila za zavezujočo odločbo.

65. Glede rokov, določenih za predložitev odgovorov na vprašanja, ugotavljam, da je – kot je pravilno navedeno v točki 46 izpodbijane sodbe – točka 2 obrazložitve sporne odločbe vsebovala kratko pojasnitev dveh različnih rokov za različne sklope vprašanj v sporni odločbi. Pritožnica je bila tako postavljena v položaj, ko je lahko razumela, da sta bila ta roka določena, potem ko je Komisija pretehtala količino zahtevanih informacij in potrebo po relativno hitrem izvajanju preiskave.

66. Zato Splošnega sodišča glede teh vidikov ni mogoče kritizirati. Podjetja zaradi navedene ugotovitve ne ostanejo brez ustrezne sodne zaščite – za kar se zdi, da zatrjuje pritožnica – saj so sodišča EU jasno pristojna za preveritev, ali je pri izbiri pravnega instrumenta ali določitvi roka pravo napačno uporabljeno, na primer zaradi kršitve načela sorazmernosti.⁵¹ Pritožnica pa v okviru tega pritožbenega postopka ni podala take trditve.

67. Glede na zgoraj navedeno menim, da bi bilo treba drugi pritožbeni razlog zavrniti.

3. Potrebnost zahtevanih informacij

a) Trditve strank

68. Družba HeidelbergCement s tretjim pritožbenim razlogom, ki se nanaša na točke od 48 do 80 izpodbijane sodbe, Splošnemu sodišču očita razlago „potrebnosti“ informacij, zahtevanih v skladu s členom 18 Uredbe št. 1/2003. Ta pritožbeni razlog je podprt z več trditvami. Prvič, družba HeidelbergCement zatrjuje, da Splošno sodišče ni preučilo, ali je Komisija pred sprejetjem sporne odločbe imela dovolj indicev, da je lahko sumila, da gre za morebitno kršitev člena 101 PDEU. Brez take preučitve ne bi bilo mogoče izvršiti nobene oblike sodnega nadzora glede vprašanja, ali je bil v obravnavani zadevi izpolnjen pogoj potrebnosti. Drugič, družba HeidelbergCement zatrjuje, da bi Splošno sodišče s svojo razlago člena 18 v bistvu Komisiji dalo neomejeno polje proste presoje, kar je v nasprotju z besedilom navedene določbe. Tretjič, trdi, da Splošno sodišče ni ocenilo potrebnosti nekaterih posebnih vrst informacij, ki jih je zahtevala Komisija, to pa je utemeljilo z navedbo, da bi bil lahko v poznejši fazi postopka izveden sodni nadzor. Četrtič, po mnenju družbe HeidelbergCement je Splošno sodišče napačno sprejelo, da je bila Komisija pooblaščenca za zahtevanje informacij, ki jih je že imela.

69. Komisija meni, da so trditve pritožnice omejene na vprašanja 1(A), 1(B), 3 in 4 vprašalnika. Nadaljuje, da Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da ni preučilo, ali je Komisija imela dovolj indicev za utemeljitev sprejetja odločbe na podlagi člena 18(3), saj pritožnica tega ni trdila na prvi stopnji. Komisija tudi meni, da v zgodnji fazi preiskave ni mogoče zahtevati, naj bo vzpostavljena natančna

50 — Glej tudi uvodni izjavi 4 in 6 obrazložitve sporne odločbe.

51 — Glede teh vprašanj glej moje sklepne predloge, predstavljene v zadevah Schwenk Zement/Komisija (C-248/14 P) in Buzzi Unicem/Komisija (C-267/14 P).

povezava med domnevnimi kršitvami in zahtevanimi informacijami. Komisija vsekakor meni, da je Splošno sodišče preverilo obstoj take povezave v zvezi z zahtevanimi informacijami. Nazadnje, Komisija zagovarja ugotovitev Splošnega sodišča, da je pod določenimi pogoji upravičena do izdaje novega zahtevka za informacije, ki jih je podjetje že predložilo.

b) Presoja

i) Zahteve po potrebnosti

70. Informacije, ki jih Komisija zahteva v skladu s členom 18(3) Uredbe št. 1/2003, morajo biti za Komisijo „potrebne“ za izvajanje členov 101 PDEU in 102 PDEU.⁵² Komisija ima glede tega na voljo široko polje proste presoje.⁵³ Zlasti je načeloma Komisija tista, ki odloči, ali je neka informacija ali dokument „potrben“ za njeno preiskavo.⁵⁴

71. Vendar to polje proste presoje ni neomejeno in je vsekakor podvrženo sodnemu nadzoru sodišč EU.⁵⁵ Res je, da pojma „potrben“ ni mogoče razlagati preveč dobesedno v smislu, da je treba zahtevane informacije obravnavati kot *conditio sine qua non* za ugotavljanje kršitev, ki jih domneva Komisija.⁵⁶ Prav tako pa ni dopustna niti preohlapna razlaga tega pojma: kot je v zadevi SEP opozoril generalni pravobranilec F. G. Jacobs, zgolj povezava med dokumentom in zatrjevano kršitvijo ne zadošča za utemeljitev Komisijinega zahtevka za razkritje.⁵⁷ S tem se strinjam. Če bi zakonodajalec EU imel namen dati Komisiji skorajda neomejeno polje proste presoje v takih zadevah, bi se člen 18(3) verjetno skliceval na „upoštevne“ ali „povezane“ informacije, namesto na „potrebne“ informacije.

72. Pojem „potrben“ je tako treba razumeti v smislu, da mora obstajati *dovolj tesna* povezava med zahtevanimi informacijami in domnevno kršitvijo, da bi lahko Komisija v času zahtevka upravičeno domnevala, da bi ji te informacije pomagale pri izvajanju njenih nalog v okviru preiskave, ki poteka.⁵⁸ Povedano drugače, preučitev zahteve po potrebnosti nalaga analizo, ali bodo, z vidika Komisije, ki ukrepa v času sprejetja zahtevka, informacije, ki se zahtevajo od podjetja, Komisiji verjetno pomagale pri preverjanju, ali se je domnevna kršitev zgodila, ter določanju njene natančne narave in obsega.

73. Zdi se pomembno že zdaj dodati, da zahtevkov za informacije na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003 ni namenjen razkrivanju *nobene* morebitne kršitve pravil konkurence EU v določeni panogi ali podjetju. Ta določba namreč – tako kot člen 20 iste uredbe o pregledih – zahteva od Komisije, da ima določeno število indecev, ki so jo pripeljali do suma, da obstajajo določene *specifične* kršitve,⁵⁹ čeprav ni nujno, da je prejemnik zahtevka eno od podjetij, odgovornih za zadevne kršitve. Če ni konkretnih indecev za utemeljen sum,⁶⁰ lahko sprejetje odločbe o zahtevi po informacijah v skladu s členom 18(3) velja za samovoljni ukrep v okviru preiskave.⁶¹

52 — Glej uvodno izjavo 23 v preambuli Uredbe št. 1/2003.

53 — Točka 22 teh sklepnih predlogov.

54 — AM & S Europe/Komisija (155/79, EU:C:1982:157, točka 17).

55 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Darmona, predstavljene v zadevi Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:207, točka 66).

56 — Na primer, Sodišče je presodilo, da četudi Komisija že ima dokaze o obstoju kršitve, lahko upravičeno zavzame stališče, da je treba odrediti dodatne preiskave, ki ji omogočajo boljšo opredelitev obsega kršitve, njenega trajanja ali vpletenih podjetij. Glej Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:387, točka 15).

57 — Sklepni predlogi generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa, predstavljeni v zadevi SEP/Komisija (C-36/92 P, EU:C:1993:928, točka 21).

58 — Glej sodbi AM & S Europe/Komisija (155/79, EU:C:1982:157, točka 15) in SEP/Komisija (C-36/92 P, EU:C:1994:205, točka 21) ter sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa, predstavljene v zadevi SEP/Komisija (C-36/92 P, EU:C:1993:928, točke od 20 do 22).

59 — Glej sodbo Cementos Portland Valderrivas/Komisija (T-296/11, EU:T:2014:121, točka 40).

60 — Glej v tem smislu po analogiji sodbo Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, točki 54 in 55).

61 — Glej točko 24 teh sklepnih predlogov.

74. Pomanjkanje konkretnih indicev, ki utemeljujejo zahtevo na podlagi člena 18, pa ne pomeni, da Komisija ne sme izvajati poizvedb, kadar meni, da nekatere gospodarske panoge na notranjem trgu ne delujejo ustrezno. Člen 17 Uredbe št. 1/2003 Komisiji dejansko omogoča, da izvede svojo preiskavo znotraj posamezne panoge ali znotraj posamezne vrste sporazumov v več sektorjih, kadar razvoj trgovine med državami članicami, togost cen ali druge okoliščine kažejo na možnost omejevanja ali izkrivljanja konkurence na skupnem trgu. Vendar člen 17 določa drugačen pravni instrument: člen 18 – v skladu s katerim je bila sprejeta sporna odločba – Komisiji ne omogoča, da bi odločbe o zahtevi po informacijah sprejemala brez konkretnih indicev in na slepo.⁶²

75. Kot je navedlo Splošno sodišče, ni nujno, da odločba, sprejeta na podlagi člena 18(3), vsebuje sklicevanje na zadevne indice, če so v njej jasno opredeljene domneve, ki se preverjajo.⁶³ Sodišče je dosledno odločalo, da Komisiji ni treba naslovnika odločbe o pregledu obvestiti o vseh informacijah, ki jih ima na voljo v zvezi z domnevnimi kršitvami.⁶⁴ Zdi se mi, da se to načelo uporablja tudi v zvezi z odločbami o zahtevi po informacijah, naslovljenimi na podjetja na podlagi člena 18(3).

76. Obstoje in zadostnost indicev za sprejetje odločbe na podlagi člena 18 sta predmet sodnega nadzora, če podjetje izpodbija zakonitost zadevne odločbe.⁶⁵ Med sodnim postopkom se tako lahko od Komisije zahteva razkritje dokazov, na katerih je utemeljila razloge za sum, da lahko sodišče Unije preveri, ali je bila sporna odločba samovoljna.⁶⁶ Vendar gre pri samovoljni naravi odločbe za vprašanje, ki se razlikuje od „potrebnosti“ informacij, zahtevanih v zadevni odločbi. Gre tudi za vprašanje, ki ga sodišče Unije ne preizkusi po uradni dolžnosti, ampak mora poseben tožbeni razlog v zvezi z njim vložiti stranka, ki nastopi pred sodišči EU.

ii) Obravnavana zadeva

77. Najprej moram obravnavati predhodna ugovora glede dopustnosti tega pritožbenega razloga, ki ga je podala Komisija.

78. Po eni strani se mi zdi, da ima Komisija prav, ko opozarja, da pritožnica na prvi stopnji ni trdila, da Komisija ni imela dovolj indicev za utemeljitev sprejetja sporne odločbe. Posledično se strinjam s Komisijo, da Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da tega vprašanja ni preverilo.

79. Po drugi strani ne verjamem, da Komisija pravilno zatrjuje, da je ta tretji pritožbeni razlog omejen na ugotovitve Splošnega sodišča glede vprašanj 1(A), 1(B), 3 in 4. Dejansko se je pritožnica na prvi stopnji pritožila zaradi nezadostne obrazložitve sporne odločbe, ki ji po njenem mnenju ni omogočila, da bi preverila, ali so bile zahtevane informacije „potrebne“ v smislu člena 18 Uredbe št. 1/2003.

80. Tožba, ki jo je družba HeidelbergCement vložila pri Splošnem sodišču, je precej jasna, in sicer je njena prva trditev, da je bilo preverjanje potrebnosti zahtevanih informacij onemogočeno, ker je bila sporna odločba premalo natančna. Posebna vprašanja, na katera se sklicuje Komisija, so bila podana le kot primeri za ponazoritev, da – kot se je pritožnica potrudila poudariti – čeprav bi obrazložitev obveljala za zadostno, povezava med zahtevanimi informacijami in domnevnimi kršitvami ni bila očitna. Trditev, ki je bila osredotočena samo na vprašanja 1(A), 1(B), 3 in 4, je bila tako podana le kot podredna in podrejena.

62 — Glej po analogiji sklepne predloge generalne pravobranilke J. Kokott, predstavljene v zadevi Nexans in Nexans France/Komisija (C-37/13 P, EU:C:2014:223, točka 43).

63 — Točka 37 izpodbijane sodbe.

64 — Glej sodbo v združenih zadevah Dow Chemical Ibérica in drugi/Komisija (od 97/87 do 99/87, EU:C:1989:380, točka 45) in sodbo Nexans in Nexans France/Komisija (C-37/13 P, EU:C:2014:2030, točka 35).

65 — Glej po analogiji sodbo Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, točka 54).

66 — Sodba Cementos Portland Valderrivas/Komisija (T-296/11, EU:T:2014:121, točke od 41 do 56).

81. Na podlagi navedenega se mi iz razlogov, predstavljenih v prvem pritožbenem razlogu, zdi prva trditev pritožnice utemeljena: če ni relativno dobro opredeljen namen zahtevka za informacije, kako naj prejemnik tega zahtevka preveri, ali so zahteve iz člena 18 izpolnjene za vsak sklop vprašanj, vključen v zahtevek?

82. Splošno sodišče je v dosednji sodni praksi samo poudarjalo pomembnost povezave med opisom namena preiskave in potrebnostjo zahtevanih informacij. Kot je presodilo Splošno sodišče, je treba merilo potrebnosti iz člena 18 presojati glede na namen preiskave, ki mora biti naveden v zahtevi za informacije. Komisija lahko zahteva zgolj razkritje informacij, ki ji lahko omogočijo preiskavo domnevnih kršitev, ki preiskavo upravičujejo in so navedene v zahtevi za informacije.⁶⁷ Tudi generalni pravobranilec F. G. Jacobs je poudaril, kako pomembno je, da sama odločba vsebuje dovolj podrobnosti o obsegu preiskave.⁶⁸

83. Zato je Splošno sodišče v izpodbijani sodbi ne le napačno potrdilo „potrebnost“ informacij, zahtevanih na podlagi nezadostne obrazložitve (pri čemer ni upoštevalo svoje dosedanje sodne prakse glede tega vprašanja), temveč je – pomembneje – tudi napačno razlagalo zahtevo po „potrebnosti“. Dejansko se zdi, da Splošno sodišče sprejema, da za izpolnitev navedene zahteve zadošča kakršna koli povezava med zahtevanimi informacijami in domnevno kršitvijo.

84. Dejstvo, da je Splošno sodišče uporabilo napačno merilo, je jasno razvidno, prvič, iz točk od 54 do 58 izpodbijane sodbe. Družba HeidelbergCement je trdila, da nekatere informacije, ki jih je zahtevala Komisija, za preiskavo niso mogle biti koristne, saj so se nanašale na vrsto skupaj obravnavanih različnih proizvodov, ki so imeli tudi različne cene. V navedenih okoliščinah po mnenju pritožnice ni bilo mogoče opraviti smiselne primerjave cen znotraj EGP. Splošno sodišče je trditev družbe HeidelbergCement brez vsebinskega obravnavanja hitro zavrnilo z navedbo, da (i) je bilo zadevne informacije mogoče obravnavati, kot da so imele povezavo z domnevnimi kršitvami, (ii) graja v zvezi z nezanesljivostjo predloženih podatkov ni vplivala na zakonitost zahtevka za informacije, (iii) je odgovornost Komisije, da presodi, ali ji zbrane informacije omogočajo, da v primeru tožeče stranke ugotovi obstoj ene ali več zadevnih domnevnih kršitev, pri čemer ima tožeča stranka, če je to potrebno, možnost izpodbijati dokazno moč zahtevanih informacij v okviru svojega odgovora na eventualno obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah ali v utemeljitvi tožbe za razglasitev ničnosti, ki jo vloži zoper dokončno odločbo.

85. Razlogovanje Splošnega sodišča v tej točki je očitno nepravilno. Ne glede na to, ali so bili ugovori družbe HeidelbergCement pravilni, jih ni bilo mogoče zavrniti s preprosto navedbo, da je obstajala nekakšna povezava med iskanimi informacijami in domnevnimi kršitvami ter da je to zadoščalo. Ključno vprašanje je, od katerih informacij je bilo mogoče upravičeno pričakovati, da bodo v pomoč Komisiji. Vendar je Splošno sodišče pomembnost zadevnega vidika izrecno zavrnilo z navedbo, da morebitna nekoristnost zahtevanih informacij nikakor ne bi vplivala na zakonitost sporne odločbe. To je povsem napačno. Strinjam se, da mora imeti Komisija široko polje proste presoje pri odločanju, katere informacije lahko veljajo za koristne (in s tem za „potrebne“ v smislu člena 18), vendar se sodišča EU ne morejo izogniti izvajanju vsakršnega sodnega nadzora nad izvajanjem zadevne diskrecijske pravice. Če bi bile informacije, ki jih je zahtevala Komisija, očitno nepomembne za namen preiskave, bi to, v nasprotju s presojo Splošnega sodišča, vplivalo na zakonitost sporne odločbe.

86. Dejstvo, da bi pritožnica lahko prerekala dokazno moč zadevnih informacij v okviru svojega odgovora na eventualno obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah ali v utemeljitvi tožbe za razglasitev ničnosti, ki jo vloži zoper dokončno odločbo, ne vpliva na zakonitost sporne odločbe. Odločba o zahtevi po informacijah, ki ni potrebna v smislu člena 18(3) Uredbe št. 1/2003, je nezakonita (v

67 — Sodba Amann & Söhne in Cousin Filterie/Komisija (T-446/05, EU:T:2010:165, točka 333 in navedena sodna praksa).

68 — Glej sklepne predloge, predstavljene v zadevi SEP/Komisija (C-36/92 P, EU:C:1993:928, točka 34).

celoti ali deloma) in bi jo kot tako sodišča EU morala razglasiti za nično. Iz besedila navedene določbe zelo jasno izhaja, da je zakonitost take odločbe lahko nemudoma predmet sodnega nadzora; v skladu s členom 18(3) je treba v odločbi Komisije tudi „nave[sti] pravico do pritožbe zoper odločbo [pri Sodišču]“.

87. Da Splošno sodišče napačno uporablja merilo potrebnosti, je razvidno, drugič, iz točk od 60 do 80 izpodbijane sodbe. Družba HeidelbergCement je menila, da se je s sporno odločbo kršil člen 18, saj so se v njej v številnih vprašanjih od družbe zahtevale informacije, ki jih je že predložila, ko je odgovorila na prejšnje zahtevke za informacije.

88. Splošno sodišče je najprej spomnilo na svojo sodno prakso, v skladu s katero zahtevkov za informacije, namenjenih zagotavljanju informacij o dokumentu, ki ga Komisija že ima, načeloma ni mogoče obravnavati kot upravičenih zaradi potreb preiskave. Poleg tega je presodilo, da se odločba, s katero se od prejemnika zahteva, naj predloži – drugič – informacije, ki so že bile zahtevane, ker je po mnenju Komisije nepravilnih le nekaj informacij, lahko izkaže za breme, ki je nesorazmerno s potrebami preiskave in zato ne bi spoštovalo načela sorazmernosti ali ne bi izpolnilo zahteve po potrebnosti. Splošno sodišče je nazadnje dodalo, da po njegovem mnenju lažje obravnavanje odgovorov, ki jih predložijo podjetja, ne more upravičiti, da se jim naloži, naj v novi obliki predložijo informacije, ki jih Komisija že ima.⁶⁹

89. Razlogovanje Splošnega sodišča o tej točki se mi zdi prepričljivo. Zdi se, da navedena načela izhajajo neposredno iz merila „potrebnosti“ iz člena 18.⁷⁰ Vendar uporaba navedenih načel v obravnavani zadevi ni enako prepričljiva.

90. Splošno sodišče je presodilo, da je zelo velik del vprašalnika pritožnico zavezoval k ponovni predložitvi informacij, ki jih je Komisiji že zagotovila. V tem okviru je Splošno sodišče zavrnilo trditve Komisije, da se je s sporno odločbo zahteval tudi popravek domnevnih napak v informacijah, ki jih je družba HeidelbergCement predhodno predložila: Splošno sodišče je lahko ugotovilo le en primer domnevnih napak. Splošno sodišče poleg tega ugotavlja, da je Komisija na podlagi člena 18 sprejela odločbe, ki so bile dejansko enake za vsa podjetja, zajeta v preiskavi. To je pomenilo, da Komisija ni upoštevala informacij, ki jih je predhodno zagotovilo vsako od teh podjetij (vključno z družbo HeidelbergCement). Splošno sodišče je dejansko ugotovilo, da je bila sporna odločba vsaj deloma sprejeta z namenom, da bi se od pritožnice pridobila prečiščena različica prejšnjih odgovorov.⁷¹

91. Splošno sodišče je ne glede na te ugotovitve zavrnilo trditve družbe HeidelbergCement z navedbo, da so se nekatera vprašanja nanašala na informacije, ki pred tem niso bile zahtevane, medtem ko so bila druga bolj poglobljena kot v prejšnjih zahtevkih za informacije, saj so bila bolj specifična zaradi njihovega spremenjenega obsega ali dodanih nadaljnjih spremenljivk. Splošno sodišče je na zadevni podlagi ugotovilo, da je dejstvo, da je bil namen vprašalnika zagotoviti sveže ali podrobnejše informacije, dokazovalo, da so bile zahtevane informacije potrebne.⁷²

92. Ta ugotovitev Splošnega sodišča je presenetljiva: zdi se, da sprejema dejstvo, da je mogoče vsako spremembo besedila vprašanj, zaradi katere morajo odgovori vsebovati dodatne ali podrobnejše informacije, obravnavati, kot da izpolnjuje zahteve člena 18. To bi držalo celo v primeru, ko so dodatne ali podrobnejše informacije le relativno majhen del vseh zahtevanih informacij. Dejansko že bežna primerjava vprašanj, obravnavanih v izpodbijani sodbi, in vprašanj, ki so bila pritožnici predložena že v prejšnjih zahtevkih, pokaže, da so spremembe med navedenimi vprašanji pogosto bolj

69 — Glej točke od 71 do 74 izpodbijane sodbe in navedeno sodno prakso.

70 — Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Darmona, predstavljene v zadevi Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:207, točka 66).

71 — Točki 64 in 70 izpodbijane sodbe.

72 — Točke od 76 do 79 izpodbijane sodbe.

ali manj minimalne. Nedvomno je jasno, kot je navedeno v točki 6 obrazložitve same sporne odločbe, da je bil eden od njenih ciljev pridobiti prečiščeno različico predhodno predloženih informacij. Predvsem je morala biti zadevna prečiščena različica predložena v skladu z obliko, ki jo je zahtevala Komisija, da bi ji omogočil hitro primerjavo vseh prejetih podatkov.

93. Poleg tega se ne prereka, da so bile nekatere informacije, ki jih je zahtevala Komisija, javno dostopne in da bi jih lahko Komisija preprosto pridobila drugače (na primer z iskanjem po spletu).

94. Če zanemarimo vprašanje sorazmernosti takega zahtevka za informacije, težko razumem, kako je izpolnjena, pravilno razumljena zahteva po „potrebnosti“.

95. Iz zgoraj navedenih razlogov menim, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je uporabilo zahtevo po potrebnosti iz člena 18 Uredbe št. 1/2003. Zato bi bilo treba ugoditi tretjemu pritožbenemu razlogu pritožnice in razveljaviti izpodbijano sodbo v delu, v katerem je Splošno sodišče v točkah od 48 do 80 navedene sodbe zavrnilo razlog pritožnice za razglasitev ničnosti v zvezi s potrebo po informacijah, zahtevanih v sporni odločbi.

4. Oblika zahtevanih informacij

a) Trditve strank

96. Družba HeidelbergCement s četrtem pritožbenim razlogom zatrjuje, da je Splošno sodišče v točkah od 81 do 85 izpodbijane sodbe napačno razlagalo in uporabljalo člen 18 Uredbe št. 1/2003, ko je potrdilo, da je imela Komisija od prejemnika odločbe pravico zahtevati, naj zahtevane informacije predloži v specifični obliki. Pritožnica meni, da Komisija nima pravice zahtevati od podjetij, naj zahtevane informacije predložijo v skladu s posebnimi in strogimi navodili.

97. Po mnenju Komisije Splošno sodišče v zvezi s tem ni naredilo napak. Komisija bi morala imeti pravico, da od podjetja zahteva predložitev zahtevanih informacij v obliki, ki šteje za potrebno. Ta razlaga člena 18 naj bi bila podprta tudi z uvodno izjavo 23 v preambuli Uredbe št. 1/2003⁷³, ki se sklicuje na „tak[e], informacij[e], ki so potrebne“.

b) Presoja

i) Obveznost predložitve informacij

98. Najprej je treba spomniti, da postopki v skladu z Uredbo št. 1/2003 niso kazenski, temveč so upravni postopki, ki pa lahko vodijo v naložitev visokih glob podjetjem, za katera je bilo ugotovljeno, da so kršila pravila o konkurenci EU.

99. Tako v okviru teh postopkov ni absolutne pravice do molka.⁷⁴ V skladu z ustaljeno sodno prakso imajo podjetja, ki so predmet zadevnih postopkov, dolžnost dejavnega sodelovanja v preiskavi Komisije, kar pomeni, da morajo dati Komisiji na voljo vse informacije, ki se nanašajo na predmet preiskave.⁷⁵

73 — To je navedeno tudi v točki 84 izpodbijane sodbe.

74 — Podjetjem, ki so predmet zadevnih postopkov, je v okviru nekaterih meja priznan samo privilegij zoper samoobtožbo: glej točke od 149 do 168 teh sklepnih predlogov.

75 — Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:387, točka 27).

100. Komisija je v skladu s členom 18 Uredbe št. 1/2003 pooblaščen, da od podjetij zahteva odgovore na nekatera vprašanja in razkritje dokumentov, ki jih imajo.⁷⁶ Podjetje je zavezano izpolniti zahtevo, čeprav lahko Komisija informacije, ki jih je treba predložiti, uporabi v njegovo škodo.⁷⁷

101. Dejansko ima Komisija izključno tista pooblastila za preiskavo, ki so ji podeljena z Uredbo št. 1/2003, pri odkrivanju in preganjanju kršitev pravil konkurence EU pa se mora večinoma opirati na informacije, ki ji jih predložijo sama podjetja (in na dokumente, odkrite med pregledi).

102. Na podlagi povedanega moram še enkrat poudariti, da je v skladu s sistemom, vzpostavljenim z Uredbo št. 1/2003, breme dokazovanja kršitve pravil EU o konkurenci na Komisiji (ali, odvisno od primera, na nacionalnih organih za konkurenco).⁷⁸ Tako od podjetij, čeprav nimajo pravice do molka, ni mogoče zahtevati, naj izvedejo naloge, ki v strogem pomenu besede spadajo v okvir pripravljalnih ukrepov in preiskave zadeve.

103. Ta pritožbeni razlog postavlja temeljno vprašanje razmejitve vloge Komisije v preiskavi domnevne kršitve pravil konkurence in vloge podjetja, ki je predmet preiskave, pri sodelovanju s Komisijo. Podrobneje, eno ključnih vprašanj, ki se postavljajo v obravnavani zadevi, je, ali je mogoče pojem „informacije“ iz člena 18 Uredbe št. 1/2003 razlagati tako, da Komisija lahko od podjetja zahteva predložitev zahtevanih informacij v zelo specifični obliki.

104. Menim, da bi moral biti odgovor na navedeno vprašanje načeloma nikalen.

105. Strinjam se s Komisijo, da bi iz besedila uvodne izjave 23 in člena 18 Uredbe št. 1/2003 (s sklicevanjem na „potrebnost“ informacij) lahko izhajalo, da lahko Komisija od prejemnika zahteva predložitev informacij v obliki, ki je lahko koristna za njeno preiskavo. Potreba po ohranitvi učinkovitosti pooblastil Komisije za preiskavo v skladu z Uredbo št. 1/2003 nujno pomeni, da morajo biti predložene informacije ne le pravilne in popolne, temveč tudi, da jih mora zadevna institucija brez težav razumeti in uporabljati. Tako zadevne informacije ne smejo biti predložene neurejeno, nesistematično ali razdrobljeno. Poleg tega podjetje Komisije ne sme preplaviti z nezahtevanimi dokumenti in podatki, Komisiji pa prepustiti, naj izbere upoštevne informacije.

106. Vendar pojma „informacije“ ni mogoče razširiti v smislu, da bi od podjetij lahko zahtevali, naj dokončajo naloge, ki so del priprave zadeve in jih posledično običajno izvaja osebje Komisije. Obveznost iz člena 18 Uredbe 1/2003 je omejena na „predložitev informacij“, ali kot je Sodišče navedlo v sodni praksi, dajanje informacij na voljo.⁷⁹ Navedena določba se nikjer izrecno ne sklicuje na obveznosti, ki presegajo predložitev informacij.

107. Zato menim, da načeloma Komisija v skladu s členom 18(3) Uredbe št. 1/2003 nima pravice zahtevati od prejemnika odločbe, naj – v vseh okoliščinah – predloži zahtevane informacije v specifični obliki. Vendar pa to ne pomeni, da lahko podjetje vedno preprosto ignorira obliko, v kateri želi Komisija pridobiti informacije. Tako ravnanje bi bilo v nasprotju z dolžnostjo dejavnega sodelovanja. Podjetje mora torej ustrezno upoštevati obliko, ki jo za predložitev zahtevanih informacij zahteva Komisija.

76 — Zgoraj, točka 25 teh sklepnih predlogov.

77 — Ni nezanimivo opozoriti, da se s pravico do izdajanja pravno zavezujočih zahtevkov za informacije omejuje potreba zadevne institucije po izvajanju pregledov v poslovnih prostorih podjetij. Jasno je, da zahtevki za informacije na splošno manj posegajo v zasebnost podjetja in manj motijo njegovo vsakodnevno poslovanje. Glej sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Darmona, predstavljene v zadevi Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:207, točka 155).

78 — Zgoraj, točka 26 teh sklepnih predlogov.

79 — Zgoraj, točka 99 teh sklepnih predlogov.

108. V praksi je oblikovanje, ki ga Komisija lahko zahteva od podjetja, po mojem mnenju odvisno od narave informacij, ki jih je treba predložiti. Opredeliti je mogoče tri vrste informacij, ki so predmet obravnavane zadeve: (i) informacije, pri pripravi katerih je potrebnega nekaj urejanja in zbiranja, da jih Komisija zlahka razume in uporablja; (ii) informacije, ki so obstajale v obliki, v kateri jih je mogoče Komisiji nemudoma poslati, ker jih lahko preprosto razume in uporabi, ter (iii) informacije, ki so javno dostopne.

109. V prvo vrsto spadajo informacije, ki jih je moral prejemnik odločbe nujno urediti, preden jih je lahko predložil Komisiji. Tako se mi zdi, da iz dolžnosti dejavnega sodelovanja izhaja, da se v teh okoliščinah od podjetja lahko pričakuje, da se bo potrudilo slediti obliki, ki jo zahteva Komisija. Če oblika, ki jo je izbrala Komisija, ne pomeni bistveno večje obremenitve od drugih mogočih oblik, ki bi lahko bile uporabljene, je od zadevnega podjetja mogoče upravičeno zahtevati, naj ravna po navodilih Komisije.

110. Glede druge in tretje vrste informacij pa ne verjamem, da bi kakršna koli zahteva po preoblikovanju upoštevanih informacij lahko veljala za sprejemljivo. Ker je bil prejemnik odločbe takoj zmožen predložiti zahtevane informacije tako, da jih je Komisija zlahka razumela in obdelala, ne vidim nobenega razloga, zakaj ne bi osebje Komisije samo preoblikovalo podatke tako, kot je bilo po mnenju Komisije najprimernejše za preiskavo.

111. V navedenih okoliščinah bi lahko zahtevo Komisije po preoblikovanju velike količine podatkov smiselno primerjali z zahtevo po prevajanju številnih obsežnih dokumentov, ki jih ima podjetje, v drug jezik. Dejstvo, da osebje Komisije morda nima ustreznega jezikovnega znanja, po mojem mnenju ne bi upravičilo take zahteve.

112. V tem okviru se ne sme prezreti dejstvo, da – v nasprotju s tem, kar se na ravni držav članic dogaja glede področij, kot so obdavčitev ali vrednostni papirji – v pravnem redu EU ni izrecnih pravil glede načina, kako bi morala podjetja organizirati in hraniti podatke in dokumente, ki bi lahko bili upoštevni za preiskave na podlagi Uredbe št. 1/2003. Tako lahko podjetja svobodno izberejo po svojem mnenju najboljše načine organizacije in hrambe razpoložljivih informacij. Če želi Komisija v okviru preiskave domnevne kršitve pravil konkurence drugačno organizacijo zadevnih informacij, je to naloga, ki je del priprave zadeve.

ii) Obravnavana zadeva

113. Splošno sodišče je v izpodbijani sodbi navedlo, da mora pooblastilo Komisije, da zahteva informacije v skladu s členom 18, tej načeloma omogočiti, da zahteva predložitev informacij v specifični obliki. Vendar je tudi dodalo, da za izvajanje tega pooblastila veljajo omejitve, ki izhajajo iz načela sorazmernosti in privilegija podjetja zoper samoobtožbo.⁸⁰ Splošno sodišče je potem sporno odločbo preučilo z vidika sorazmernosti in ugotovilo, da kljub dejstvu, da je prejemniku povzročila „posebej veliko delovno obremenitev“, ⁸¹ ni kršila zadevnega načela.⁸²

114. Iz razlogov, pojasnjenih v točkah od 98 do 112 zgoraj, menim, da je to razlogovanje napačno. Splošno sodišče je torej v obravnavani zadevi napačno razlagalo pojem informacij v smislu člena 18 Uredbe (ES) št. 1/2003.

⁸⁰ — Točki 85 in 86 izpodbijane sodbe.

⁸¹ — Točki 96 in 106 izpodbijane sodbe.

⁸² — Točke od 89 do 108 izpodbijane sodbe.

115. Menim, da pravilno razložen člen 18 Komisiji ni dovoljeval, da od pritožnice zahteva predložitev vseh informacij, zahtevanih v sporni odločbi, v specifični obliki, določeni v prilogi II in prilogi III⁸³ k zadevni odločbi.

116. Najstrožja so bila navodila glede načina, kako je bilo treba informacije predložiti Komisiji. Popolno spoštovanje zahtevane oblike je bilo zagotovljeno z izrecno zagroženimi kaznimi. V okencu na začetku vprašalnika je Komisija (v krepkem tisku in podčrtano) zapisala: „Upoštevajte, da se bo vaš odgovor štel kot nepravilen ali zavajajoč, če ne boste upoštevali naslednjih opredelitev in navodil.“

117. Tako je Komisija ne le zahtevala specifično obliko za predložitev informacij, ki jih je morala urediti pritožnica, temveč je namesto tega dejansko zahtevala, naj se vse informacije predložijo v zadevni obliki, ne glede na njihovo količino in naravo.⁸⁴

118. Po mojem mnenju je to nesprejemljivo. Z zahtevkom Komisije se je od pritožnice posledično zahtevalo oblikovanje (in preoblikovanje), ki bi ga načeloma morala izvesti Komisija.

119. Prvič, kot je razložila pritožnica – pri čemer ji Komisija ni nasprotovala – je bilo večino zahtevanih podatkov mogoče takoj zagotoviti v obliki, v kateri so bili shranjeni v njeni podatkovni zbirki. Namesto tega je bilo zaradi dejstva, da je Komisija zahtevala zadevne podatke v zelo posebni in strogi obliki, povzročenega veliko dodatnega dela zgolj zaradi preoblikovanja teh podatkov.

120. Drugič, Komisija je od pritožnice tudi zahtevala, naj predloži informacije, ki so bile očitno javno dostopne. Na primer, v točki 10 priloge II k sporni odločbi je določeno: „Vse denarne vrednosti morajo biti izražene v evrih. Če uporabljena lokalna valuta ni evro, jih preračunajte v evre na podlagi uradnega menjalnega tečaja, ki ga je za referenčno obdobje objavila Evropska centralna banka.“ Komisija je bila na obravnavi zaprosena za razlago, zakaj teh izračunov ni moglo opraviti njeno osebje. Odgovora ni podala.

121. Tretjič, v okviru obravnavanega pritožbenega razloga količina informacij sicer ni predmet obravnave, vendar ni mogoče oporekati, da so bile naloge oblikovanja, zahtevane od pritožnice, številne, zapletene in obremenjujoče. Družba HeidelbergCement je v tožbo pred Splošnim sodiščem vključila nekaj podrobnih ocen glede števila delovnih ur, potrebnih za odgovor na vprašalnik Komisije, in s tem nastalih stroškov. Ocene je tudi podprla z nekaterimi dokazi. Komisija pa je navedene ocene prerekala zgolj z zatrjevanjem, da pritožnica ni zagotovila zadostnih ali zanesljivih dokazov. Vendar pa Komisija ni predložila nobenega konkretnega elementa v podporo svojim ugovorom ali našla morebitnih napak v zadevnih ocenah. Zato je bilo Komisiji na obravnavi zastavljeno vprašanje, zakaj je menila, da so bili podatki družbe HeidelbergCement pretirani, in katere številke bi bile po njenem mnenju zanesljivejše. Komisija ni mogla niti predložiti grobe ocene niti razložiti, zakaj naj ocene, ki jih je predložila pritožnica, ne bi bile verodostojne.

122. V bistvu se mi zdi, da se je v obravnavani zadevi od pritožnice zahtevalo, naj pri predložitvi zahtevanih informacij opravi tako obsežne, zapletene in zamudne pisarniške in administrativne naloge, da je bilo videti, kot da je bila priprava zadeve zoper pritožnico dejansko dana v „podizvajanje“ podjetju, ki je predmet preiskave.

83 — Priloga II (Podrobna navodila za izpolnjevanje vprašalnika) in priloga III (Modeli za odgovore) k sporni odločbi sta skupaj vsebovali skoraj 30 strani izjemno podrobnih navodil.

84 — Vrste informacij, razložene v točkah od 108 do 110 teh sklepnih predlogov.

123. Iz vseh navedenih razlogov menim, da pritožnica upravičeno trdi, da naj bi Splošno sodišče napačno razlagalo člen 18 Uredbe št. 1/2003. Zato bi bilo treba četrtemu pritožbenemu razlogu pritožnice ugoditi in izpodbijano sodbo razveljaviti v delu, v katerem je Splošno sodišče iz razlogov, navedenih v točkah od 23 do 43 zadevne sodbe, presodilo, da je imela Komisija pravico zahtevati, naj se informacije iz priloge I k sporni odločbi predložijo v obliki, predstavljeni v prilogi II in prilogi III k sporni odločbi.

5. Roki iz zahteve

a) Trditve strank

124. Družba HeidelbergCement s petim pritožbenim razlogom, ki se nanaša na točke od 101 do 108 izpodbijane sodbe, prereka presojo Splošnega sodišča glede sorazmernosti rokov iz sporne odločbe. Zlasti zatrjuje, da je to sodišče napačno presodilo, da so bili navedeni roki razumni ob upoštevanju virov, ki jih ima na voljo tako veliko in obsežno podjetje, kot je HeidelbergCement. To naj bi imelo za posledico zahteve za informacije z različnimi roki, odvisnimi od gospodarskih virov, ki so na voljo zadevnim podjetjem.

125. Komisija pa opozarja, da pritožnica graja le točko 107 izpodbijane sodbe, preostalega razlogovanja Splošnega sodišča pa ne, in Sodišču predlaga, naj ta pritožbeni razlog zavrne.

b) Presoja

126. Stališča Komisije v zvezi z obsegom obravnavanega pritožbenega razloga so pravilna: pritožnica zgolj graja dejstvo, da se je Splošno sodišče pri presoji sorazmernosti zadevnih rokov sklicevalo na vire, ki so na voljo tako velikemu in obsežnemu podjetju, kot je HeidelbergCement.

127. Poleg tega me trditve družbe HeidelbergCement v zvezi s navedenim vprašanjem ne prepričajo popolnoma.

128. Da bi Komisija (in sodišča EU, ki nadzirajo zakonitost navedenega zahtevka) v zvezi z roki, določenimi v zahtevku za informacije, spoštovala načelo sorazmernosti, mora nujno upoštevati vire, ki so na voljo prejemniku navedenega zahtevka. Kako bi bilo sicer mogoče oceniti, ali se z nekim zahtevkom nekemu podjetju nalaga čezmerno ali nesorazmerno breme? Enačba, ki jo morajo v zvezi s tem rešiti Komisija in sodišča EU, vsebuje dve glavni spremenljivki: po eni strani količino in zapletenost zahtevanih informacij, po drugi pa dejansko zmožnost prejemnika, da zadevne informacije predloži.

129. Količina in zapletenost zahtevanih informacij sta, očitno, odvisni od številnih spremenljivk: resnosti domnevne kršitve, narave vpletenosti zadevnega podjetja, pomembnosti iskanih dokazov ter količine in vrste uporabnih informacij, za katere Komisija meni, da jih zadevno podjetje ima.⁸⁵

130. Dejanska zmožnost prejemnika, da predloži zahtevane informacije, je odvisna predvsem od razpoložljivih (človeških, tehničnih in finančnih) virov.

⁸⁵ — Glej po analogiji sodbo Roquette Frères (C-94/00, EU:C:2002:603, točka 79).

131. Zato se mi zdijo viri, ki so na splošno na voljo tako velikemu in obsežnemu podjetju, kot je prejemnik odločbe, izdane na podlagi člena 18(3), eden od dejavnikov, ki se lahko upoštevajo pri ugotavljanju, ali se od prejemnika dejansko lahko razumno pričakuje, da bo odgovoril v roku, ki ga je določila Komisija. Jasno, kot priznava sama pritožnica, je lahko naloga, ki je morda čezmerna za majhno družinsko podjetje, manj obremenjujoča za visoko razvito multinacionalno družbo z več tisoč zaposlenimi.

132. Vendar to ne pomeni nujno – kot je zatrjevala pritožnica – da bi morala Komisija vsakemu naslovniku poslati zahteve za informacije z drugačnim rokom. Komisija namreč lahko ob pošiljanju enakega zahtevka za informacije različnim podjetjem določi rok, ki je sorazmeren za vsa zadevna podjetja.

133. Ob tem pa menim, da virom podjetja prav tako ne bi smeli pripisovati prevelikega pomena. Zlasti velja, da breme, naloženo podjetju, ne more biti izračunano kot delež glede na njegove vire. Veliko podjetje ima morda več zaposlenih, večjo finančno zmožnost in razvitejša orodja informacijske tehnologije, vendar to ne pomeni, da ima Komisija pravico od tega podjetja zahtevati poseben trud. Konec koncev ni naloga podjetja, da izvaja naloge Komisije, in to velja ne glede na velikost zadevnega podjetja in njegova razpoložljiva sredstva.

134. Vendar pritožnica v okviru obravnavanega pritožbenega razloga ni trdila, da je Splošno sodišče napačno tehtalo delovne obremenitve, ki jih je sporna odločba pomenila, ter zmožnosti podjetja za odgovor oziroma da Splošno sodišče ni upoštevalo drugih elementov, ki so pomembni za presojo sorazmernosti rokov iz sporne odločbe. Kot že povedano, je le izpodbijala dejstvo, da je Splošno sodišče upoštevalo vire, ki so ji bili na voljo. Zato nadaljnja analiza sorazmernosti sporne odločbe ni potrebna.

135. Na podlagi navedenega menim, da ugovori pritožnice glede točk od 101 do 108 izpodbijane sodbe niso utemeljeni.

6. Nedoločnost vprašanj

a) Trditve strank

136. Družba HeidelbergCement s šestim pritožbenim razlogom zatrjuje, da Splošno sodišče v točkah od 109 do 114 izpodbijane sodbe ni grajalo nedoločnosti nekaterih vprašanj, vključenih v sporno odločbo. Na prvem mestu, obrazložitev v izpodbijani sodbi naj bi bila protislovna, saj je Splošno sodišče najprej navedlo, da je bil zahtevek za informacije nedoločen, potem pa, da je bil dovolj jasen. Na drugem mestu, Splošno sodišče naj bi družbo HeidelbergCement domnevno prikrajšalo za učinkovito sodno varstvo z navedbo, da bi bilo mogoče nenatančnost nekaterih vprašanj, odvisno od primera, prerekati v tožbi zoper morebitno sankcijo, naloženo navedenemu podjetju, ker ni odgovorilo na zadevna vprašanja.

137. Komisija pa meni, da sporna odločba ni vsebovala nejasnih ali dvoumnih vprašanj. Kvečjemu je vključevala splošno oblikovana vprašanja, ki so tako pritožnici dajala širok manevrski prostor za ustrezen odgovor.

b) Presoja

138. Tudi glede tega vidika se zdi, da izpodbijana sodba ni prinesla modre „salomonske rešitve“, ampak je dejansko tako rekoč „otroka presekala na pol“, da bi dala vsaki stranki nekaj. Sprejeta odločitev se mi ne zdi prepričljiva.

139. Splošno sodišče najprej navaja sodno prakso Sodišča, v skladu s katero načelo pravne varnosti zahteva, da mora biti vsak akt institucij, ki ima pravne učinke, jasen in natančen, tako da lahko prizadete osebe nedvomno poznajo svoje pravice in obveznosti ter ustrezno ukrepajo.⁸⁶ Ta zahteva je še toliko pomembnejša v obravnavanem okviru, saj je Splošno sodišče samo poudarilo, da je pritožnica kot naslovnica odločbe o zahtevi po informacijah na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003 tvegala ne le globo ali periodično denarno kazen, ki bi ji bila naložena, če bi predložila nepopolne ali zapoznele informacije ali če informacij ne bi predložila, temveč tudi globo, ki bi ji bila naložena, če bi predložila informacije, ki bi bile po mnenju Komisije nepravilne ali zavajajoče.⁸⁷

140. Splošno sodišče je dalje navedlo, da so nekatera vprašanja vsebovala izraze, ki so bili dejansko „precej nedoločni“, vendar jih ni bilo mogoče obravnavati kot kršitev načela pravne varnosti; razlog za to pa je, da Komisija zadevnega podjetja ne bi mogla okriviti za neprimeren odgovor, če je bilo vprašanje nedoločno. Temu primerno bi morala sodišča EU upoštevati nedoločnost vprašanja, ko bi nadzirala zakonitost odločbe o naložitvi globe zadevnemu podjetju.⁸⁸

141. Menim, da so pritožbe družbe HeidelbergCement v tej točki utemeljene.

142. Na prvem mestu, izjemno kratko in deloma nasprotujočo si naravo izpodbijane sodbe bi bilo po mojem mnenju treba grajati. Splošno sodišče je ugotovilo, da so bila nekatera vprašanja nedoločno oblikovana, čeprav le deloma („razmeroma nedoločna“); potem pa je hitro navedlo, da niso bila *dovolj* nedoločna, da bi sporna odločba obveljala za tako nejasno, da bi bilo kršeno načelo pravne varnosti.

143. Ta obrazložitev kliče po dveh kritičnih pripombah. Prvič, zdi se, da bi bilo po mnenju Splošnega sodišča nenatančno vprašanje (ali več nenatančnih vprašanj) upoštevno le, če bi celotna odločba postala dvoumna. To pa ne drži. Če so bila nekatera vprašanja zares nedoločna, potem bi moralo Splošno sodišče sporno odločbo razglasiti za nično samo v delih, ki so zadevali navedena vprašanja.⁸⁹ Drugič, za to Sodišče je nemogoče preveriti, ali so bila nekatera vprašanja, kot trdi družba HeidelbergCement, dovolj nedoločna ali ne. Izpodbijana sodba ne vsebuje navedb glede tega, katera vprašanja so bila opredeljena kot nedoločna in koliko jih je bilo ter zakaj so bila ta vprašanja samo *razmeroma* nedoločna. In to ne glede na dejstvo, da je družba HeidelbergCement v tožbi pred Splošnim sodiščem navedla vprašanja, ki so bila po njenem mnenju premalo natančna, in podrobno razložila (tehnične ali jezikovne) razloge za ugovore zoper navedena vprašanja.

144. V tem okviru je treba opozoriti, da je pritožnica tožbi pred Splošnim sodiščem priložila svoj dopis z dne 16. novembra 2010, naslovljen na Komisijo, v katerem je opozorila na nejasnost različnih vprašanj, vključenih v osnutek vprašalnika, in Komisijo zaprosila za številna pojasnila. Komisija v bistvu ne zanika, da so pomisleki, navedeni v zadevnem dopisu, večinoma ostali neodgovorjeni, in to kljub številnim stikom med njenim osebjem in predstavniki družbe HeidelbergCement v naslednjih mesecih.

145. Na drugem mestu, dejstvo, da bi pritožnica imela pravico izpodbijati globo, ki bi ji bila naložena, ker bi zaradi nedoločnosti upoštevni vprašanj predložila nepopolne ali zavajajoče informacije, ne pomeni, da sodišča EU ne morejo (in ne bi smela) izpeljati potrebnih posledic zaradi morebitne kršitve načela pravne varnosti, ki bi jo zagrešila Komisija. Kot je bilo že navedeno, se zdi, da se s tozadevnim razlogovanjem Splošnega sodišča delu člena 18(3) Uredbe št. 1/2003 odvzame učinek.⁹⁰

146. Ob upoštevanju teh ugotovitev bi bilo treba pritožbenemu razlogu, s katerim se zatrjuje nezadostna in nasprotujoča si obrazložitev v točkah od 109 do 114 izpodbijane sodbe, ugoditi.

86 — Točka 111 izpodbijane sodbe.

87 — Točka 104 izpodbijane sodbe.

88 — Točki 112 in 113 izpodbijane sodbe.

89 — Glej v tem smislu, po analogiji, sodbo Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:387, točka 42).

90 — V delu, ki se glasi: „[Odločba Komisije] [p]oleg tega navede pravico do pritožbe zoper odločbo [pri Sodišču].“

7. Samoobtožba

a) Trditve strank

147. Družba HeidelbergCement s sedmim pritožbenim razlogom – ki se nanaša na točke od 115 do 139 izpodbijane sodbe – zatrjuje, da je Splošno sodišče preozko razlagalo njen privilegij zoper samoobtožbo in da v obravnavani zadevi tega privilegija ni zaščitilo.

148. Komisija prereka trditve, ki jih je navedla pritožnica. Poudarja, da se z vprašanjem 1(D) od družbe HeidelbergCement ni zahtevalo, naj predloži pravno presojo ali oceno določenega ravnanja, temveč le, naj predstavi metodo za izračun četrtnetnih bruto marž. Če družba HeidelbergCement take metode ni imela, bi se lahko vzdržala odgovora.

b) Presoja

149. Najprej se zdi koristno spomniti, da uvodna izjava 23 v preambuli Uredbe št. 1/2003 vsebuje sklic na privilegij podjetij, da se pri odgovoru na odločbo Komisije o zahtevi po informacijah izognejo samoobtožbi. Ta privilegij je Sodišče že priznalo, celo preden je bila sprejeta navedena uredba.⁹¹ Dejansko gre za eno od osnovnih sestavin pravice podjetja do obrambe, ki jo je treba spoštovati skozi celotni postopek, ki ga je Komisija začela v skladu z Uredbo št. 1/2003.

150. Najprej bom obravnaval nekatere glavne trditve Komisije, ki me ne prepričajo. Prvič, trditev Komisije, da bi se družba HeidelbergCement lahko vzdržala odgovora, če metode, kot je bila zahtevana za zadevno podjetje, ni imela, je po mojem mnenju povsem napačna. Dejansko je tako trditev zavrnilo že Splošno sodišče, ko je opozorilo, da je bilo vprašanje oblikovano v velelniku in je bila zato pritožnica nanj dolžna odgovoriti.⁹² Drugič, Komisija po mojem mnenju napačno predstavlja naravo vprašanja 1(D): z navedenim vprašanjem se od družbe HeidelbergCement ni zahtevalo, naj navede uporabljeno metodo (če sploh) za izračun četrtnetnih bruto marž, temveč metodo, ki je bila *po njenem mnenju primerna* za izračun teh marž. Razlika ni majhna; vprašanje ni zgolj konkretno, temveč od tožeče stranke tudi zahteva, naj izrazi mnenje, kot je pravilno navedlo Splošno sodišče.⁹³

151. Glede na navedeno bom zdaj najprej preučil, ali je Splošno sodišče preozko razlagalo privilegij zoper samoobtožbo, potem pa, ali je bil ta privilegij v obravnavni zadevi pravilno uporabljen.

152. Splošno sodišče je v točki 121 izpodbijane tožbe presodilo, da je treba razlikovati med vprašanji, ki jih je mogoče opredeliti kot vprašanja, ki se nanašajo zgolj na dejstva, in tistimi, ki jih ni mogoče tako opredeliti. Po mnenju navedenega sodišča se je treba samo v primeru, ko nekega vprašanja ni mogoče opredeliti kot vprašanje, ki se nanaša zgolj na dejstva, prepričati, ali bi bilo s takim vprašanjem podjetje prisiljeno priznati obstoj kršitve, ki jo mora dokazati Komisija. Splošno sodišče je v točki 124 ugotovilo, da se z vprašanjem, s katerim se je od podjetja zahtevalo, naj zbere podatke, ne pa, naj o njih izrazi kakršno koli mnenje, ni mogla kršiti pravica tega podjetja do obrambe.

91 — Glej zlasti sodbi Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:387, točka 35) in Solvay/Komisija (27/88, EU:C:1989:388, točka 32).

92 — Točke od 128 do 131 izpodbijane sodbe.

93 — Točki 126 in 132 izpodbijane sodbe.

153. Po mojem mnenju je to napačna razlaga privilegija zoper samoobtožbo. Kljub nekoliko dvournemu besedilu uvodne izjave 23 v preambuli Uredbe št. 1/2003⁹⁴ je vprašanje, ali se od podjetja z vprašanjem zahtevajo le informacije o dejstvih (kar vključuje zbiranje podatkov, pojasnitev dejanskih okoliščin, opis dejstev objektivne narave itd.), tu sicer pomemben element, ki pa ni nujno odločilen. Dejstvo, da se od podjetja ne zahtevajo informacije subjektivne narave, ne izključuje možnosti, da se ne bi v nekaterih okoliščinah kršil privilegij tega podjetja zoper samoobtožbo.

154. Sodišče se je dosledno sklicevalo na vprašanja, „s katerimi bi bilo [podjetje] prisiljeno priznati obstoj kršitve“. ⁹⁵ Izrazi, za katere se je odločilo Sodišče, niso nepomembni. ⁹⁶ Sodišče je v zadevi PVC II dodatno pojasnilo preskus samoobtožbe: ključnega pomena je, ali je odgovor podjetja, na katero je naslovljeno vprašanje, dejansko *enakovreden* priznanju kršitve. ⁹⁷

155. Iz navedene sodne prakse izhaja, da Komisiji ni dovoljeno postavljati vprašanj, s katerimi bi se od zadevnega podjetja zahtevali odgovori, ki bi lahko *pomenili* priznanje njegove krivde.

156. Na primer, po mojem mnenju ni dvoma, da Komisiji ni dovoljeno spraševati podjetij, ali so se njihovi predstavniki na nekem sestanku s predstavniki tekmecev dogovorili, da bodo povišali cene ali da si ne bodo konkurirali na določenih nacionalnih trgih. Čeprav bi ta vprašanja lahko opisali kot vprašanja, ki se nanašajo zgolj na dejstva, bi očitno kršila pravico podjetja, da ne predloži informacij, ki bi pomenile samoobtožbo, saj se odgovor lahko enači z izrecnim priznanjem kršitve člena 101 PDEU.

157. Razlaga privilegija zoper samoobtožbo je podprta tudi s sodno prakso Sodišča. V sodbah Orkem in Solvay je Sodišče odločbe o zahtevah po informacijah v skladu s členom 11 takratne Uredbe (EGS) št. 17 deloma razglasilo za nične. ⁹⁸ Presodilo je, da kolikor so nekatera postavljena vprašanja pomenila, da bi bilo podjetje prisiljeno priznati obstoj kršitve, ki jo mora dokazati Komisija, se je s temi vprašanji kršila pravica zadevnih podjetij do obrambe. ⁹⁹ Predvsem bi lahko nekatera od zadevnih vprašanj opisali kot popolnoma ali večinoma dejanska. Sodišče je v sodbi Komisija/SGL Carbon potrdilo, da Komisija ni mogla prisiliti podjetja, naj navede imena drugih podjetij iz industrije grafitnih elektrod, ki jih je opozorilo o možnosti, da bo Komisija zoper njih uvedla preiskave. ¹⁰⁰ Tudi navedeno vprašanje lahko velja za popolnoma dejansko.

158. Tako je v nekaterih okoliščinah vprašanje lahko sporno, ker bi odgovor nanj lahko pomenil priznanje krivde, čeprav se nanaša le na dejstva in ne zahteva mnenja o teh dejstvih. Zato je Splošno sodišče pri razlagi privilegija zoper samoobtožbo napačno uporabilo pravo.

94 — Uvodna izjava 23 se, kot navedeno, sklicuje na konkretna vprašanja. Težava z iskanjem najboljših izrazov za opredelitev vrste vprašanj, ki zaradi svoje konkretne vsebine ne morejo kršiti privilegija zoper samoobtožbo, je razvidna tudi iz sodne prakse. Na primer, generalni pravobranilec L. A. Geelhoed se je v sklepnih predlogih Komisija/SGL Carbon (C-301/04 P, EU:C:2006:53, točka 77) skliceval na vprašanja, ki „se nanašajo na objektivna dejstva“. Splošno sodišče je na splošno uporabljalo izraz „vprašanja, ki se nanašajo zgolj na dejstva“ ali „vprašanja o dejanskem stanju“ (glej na primer sodbo Mannesmannröhren-Werke/Komisija (T-112/98, EU:T:2001:61, točka 77) in sodbo v združenih zadevah Raiffeisen Zentralbank Österreich in drugi/Komisija (od T-259/02 do T-264/02 in T-271/02, EU:T:2006:396, točka 539). Zanimivo je, da je Evropsko sodišče za človekove pravice včasih kršitev privilegija zoper samoobtožbo izključilo s sklicevanjem na vprašanja, s katerimi se od posameznika zahteva, naj „navede preprosto dejstvo“, ki „samo po sebi ne pomeni samoobtožbe“ (glej zadevi Weh proti Avstriji, št. 38544/97, ECHR 2004, in O'Halloran in Francis proti Združenemu kraljestvu, št. 15809/02 in 25624/02, ECHR 2008).

95 — sodbi Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:387, točka 35) in Solvay/Komisija (27/88, EU:C:1989:388, točka 32).

96 — V francoščini (jezik postopka v zadevah Orkem in Solvay) je ta točka enako pomembna. V upoštevnem delu je navedeno: „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“ (moj poudarek).

97 — Sodba v združenih zadevah Limburgse Vinyl Maatschappij in drugi/Komisija (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, od C-250/99 P do C-252/99 P in C-254/99 P, EU:C:2002:582 („PVC II“), točka 273) (moj poudarek).

98 — Uredba Sveta z dne 6. februarja 1962: Prva Uredba o izvajanju členov 85 in 86 Pogodbe EGS (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 1, str. 3).

99 — Glej sodbi Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:387, točke 38, 39 in 41) in Solvay/Komisija (27/88, EU:C:1989:388, točke od 35 do 37).

100 — Zadeva C-301/04 P, EU:C:2006:432, točke od 66 do 70, in sklepni predlogi generalnega pravobranilca L. A. Geelhoeda v isti zadevi (EU:C:2006:53, točke od 70 do 77).

159. *A fortiori*, v nasprotju z zatrjevanjem Komisije je mogoče z vprašanji kršiti privilegij podjetja zoper samoobtožbo celo v primeru, ko se od prejemnika ne zahteva, naj opravi pravno presojo ali predloži pravno mnenje. To je zelo jasno razvidno iz sodne prakse, navedene v točki 157 zgoraj: z nobenim od vprašanj, ki jih je grajalo Sodišče, se od zadevnih podjetij ni zahtevalo, naj predložijo pravno oceno. Zato dejstvo, da se z vprašanjem 1(D) od družbe HeidelbergCement ni zahtevalo, naj poda mnenja o pravni naravi, nujno ne izključuje možnosti, da to vprašanje ne bi moglo kršiti privilegija zoper samoobtožbo.

160. Po tej ugotovitvi bom zdaj zaradi celovitosti preučil, ali je bil v obravnavani zadevi napačno uporabljen privilegij zoper samoobtožbo.

161. Splošno sodišče je v točki 132 izpodbijane tožbe ugotovilo, da je bila presoja, ki se je zahtevala od družbe HeidelbergCement na podlagi vprašanja 1(D), „dejansko komentar o njeni stopnji dobička“ in da bi to lahko „pomenilo dokaz za obstoj ravnanj, ki omejujejo konkurenco“. Čeprav besedilo izpodbijane sodbe ni popolnoma jasno, se zdi, da iz njega izhaja, da bi pritožnico z odgovorom na zadevno vprašanje dejansko lahko napeljali k priznanju sodelovanja v domnevnih kršitvah.

162. Vendar je Splošno sodišče potem navedlo, da je treba kljub samoobtoževalni naravi vprašanja 1(D) upoštevati tudi dejstvo, da je imela pritožnica v poznejši fazi upravnega postopka ali v pritožbi zoper dokončno odločbo Komisije pravico do predložitve drugačne razlage svojega odgovora na zadevno vprašanje, to je razlage, ki bi se lahko razlikovala od razumevanja Komisije.¹⁰¹ Zato je Splošno sodišče trditve družbe HeidelbergCement zavrnilo.

163. Razlogovanje Splošnega sodišča povzroča precej zmede. Dejstvo, da bi družba HeidelbergCement lahko izpodbijala samoobtoževalno naravo vprašanja 1(D) tudi v primeru, če in ko bi Komisija sprejela odločbo, s katero bi ji bila naložena globa (bodisi ker ni predložila odgovora na to vprašanje, bodisi ker je kršila člen 101 PDEU), ne pomeni, da sodišča EU ne morejo (ali ne bi smela) sankcionirati tega, da je Komisija v okviru obravnavanega postopka kršila pravico zadevnega podjetja do obrambe. Kot je navedeno v točkah 86 in 145 zgoraj, bi razlogovanje Splošnega sodišča o tej točki prejemniku odločbe odvzelo pravico, da bi sodišča EU preverila zakonitost zadevnega akta, kot izrecno določa člen 18(3) Uredbe št. 1/2003.

164. Potreba po neposredni zaščiti pravice podjetja do obrambe je – v položaju, v kakršnem je pritožnica – še toliko pomembnejša, ker Sodišče doslej še ni sprejelo stališča glede vprašanja, ali se podjetje, ki odgovori na obvezno samoobtoževalno vprašanje, s tem odreče svojim pravicam in ima Komisija posledično pravico, da zadevni odgovor uporabi kot dokaz.¹⁰² Nekateri menijo, da zadevno podjetje v takih okoliščinah pozneje ne more izpodbijati uporabe zadevnih informacij z utemeljitvijo, da je bila z vprašanjem kršena njegova pravica do obrambe in da vprašanje kot tako nikoli sploh ne bi smelo biti postavljeno.¹⁰³

165. V tem okviru je ključno vprašanje, na katero bi se morale Splošno sodišče osredotočiti v preučitvi, ali bi lahko bil v primeru družbe HeidelbergCement odgovor na vprašanje 1(D) *enakovreden* priznanju kršitve.

101 — Točka 133 izpodbijane sodbe.

102 — Glej na primer sodbo PVC II, točke od 286 do 292.

103 — Glej na primer Nuijten, J., „The Investigation of Cartels – Public Enforcer’s Perspective“ v Wijckmans, Tuytschaever (ur.), *Horizontal Agreements and Cartels in EU Competition Law*, Oxford University Press, 2015, str. 128.

166. Zdi pa se, da je Splošno sodišče to vprašanje zaobšlo in ni sprejelo odločnega stališča do njega. Osebnougotavljam, da je zasnova vprašanja 1(D) deloma podobna vprašanju v sodbah Orkem in Solvay, ki sta bili po mnenju Sodišča sporni, saj bi lahko podjetje prisilili, da prizna sodelovanje v sporazumu, prepovedanem s (takratnim) členom 85 EGS.¹⁰⁴ Tudi v obravnavani zadevi ni mogoče jasno izključiti možnosti, da je Komisija s tem, ko je od podjetja zahtevala mnenje o najboljši metodi za izračun četrtnih bruto marž, to podjetje poskušala napeljati k priznanju, da je sodelovalo v tajnih dogovorih glede določanja ali usklajevanja cen s tekmeci.

167. Ker pa je očitno, da je Splošno sodišče vsekakor napačno razlagalo privilegij zoper samoobtožbo, ugotavljam, da se v to vprašanje ni treba še bolj poglobiti.

168. Glede na navedeno menim, da bi bilo zato treba izpodbijano sodbo razveljaviti, ker je bil v točkah od 115 do 139 zavržen tožbeni razlog pritožnice, ki se je nanašal na kršitev njenega privilegija zoper samoobtožbo.

VI – Posledice presoje

169. Sodišče v skladu s prvim odstavkom člena 61 Statuta Sodišča razveljavi odločitev Splošnega sodišča, če je pritožba utemeljena. Če stanje postopka to dovoljuje, lahko samo dokončno odloči o zadevi. Zadevo lahko tudi vrne v razsojanje Splošnemu sodišču.

170. Ugotovil sem, da bi bilo treba ugoditi petim od sedmih pritožbenih razlogov, ki jih je navedla pritožnica, in torej razveljaviti izpodbijano sodbo.

171. Glede na razpoložljiva dejstva in izmenjavo stališč pred Splošnim sodiščem in pred tem sodiščem menim, da lahko Sodišče dokončno odloči o tej zadevi.¹⁰⁵

172. Družba HeidelbergCement je v tožbi pred Splošnim sodiščem navedla pet tožbenih razlogov v podporo svoji zahtevi za razglasitev ničnosti sporne odločbe.

173. Na podlagi zgoraj predstavljenih razlogov menim, da je bila sporna odločba nezakonita iz treh glavnih razlogov: vsebovala je nezadostno obrazložitev glede namena zahteve (glej točke od 31 do 55 teh sklepni predlogov), ni izpolnila zahteve po potrebnosti (glej točke od 70 do 95 teh sklepni predlogov) in napačno je razlagala pojem „informacije“ v smislu člena 18 Uredbe št. 1/2003 (glej točke od 98 do 123 teh sklepni predlogov). Vsaka od teh napačnih uporab prava sama po sebi zadošča za razglasitev celotne odločbe za nično. Posledično menim, da ni potrebna preučitev, ali so bili drugi tožbeni razlogi, ki jih je pritožnica navedla na prvi stopnji, utemeljeni.

VII – Stroški

174. V skladu s členom 138(1) Poslovnika Sodišča se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.

175. Če se bo Sodišče strinjalo z mojo presojo pritožbe, bi bilo treba v skladu s členi 137, 138 in 184 Poslovnika Komisiji naložiti plačilo stroškov tega postopka na prvi stopnji in v pritožbenem postopku.

104 — Glej zlasti sodbi Orkem/Komisija (374/87, EU:C:1989:387, točka 39) in Solvay/Komisija (27/88, EU:C:1989:388, točka 36).

105 — To velja za vse pritožbene razloge, razen za šestega. Če bi Sodišče ugodilo samo navedenemu pritožbenemu razlogu, bi bilo treba izpodbijano sodbo razglasiti za nično samo v delu, ki se nanaša na točke od 109 do 114, in – zaradi nezadostne obrazložitve v navedeni sodbi glede tožbenega razloga pritožnice, ki se nanaša na nekatera premalo podrobna vprašanja – jo vrniti Splošnemu sodišču v ponovno presojanje zadevnega vprašanja.

VIII – Predlog

176. Glede na vse zgoraj navedene preudarke Sodišču predlagam, naj:

- razveljavi sodbo Splošnega sodišča z dne 14. marca 2014 v zadevi HeidelbergCement/Komisija (T-302/11);
- Odločbo Komisije C(2011) 2361 final z dne 30. marca 2011 v postopku na podlagi člena 18(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 (zadeva 39520 – Cement in podobni proizvodi) razglasi za nično;
- Komisiji naloži plačilo stroškov postopka na obeh stopnjah.