



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 14. marca 2014*

„Konkurenca — Upravni postopek — Odločba o zahtevi po informacijah — Potrebnost zahtevanih informacij — Dovolj resni indici — Sodni nadzor — Sorazmernost“

V zadevi T-296/11,

Cementos Portland Valderrivas, SA, s sedežem v Pamploni (Španija), ki jo zastopajo L. Ortiz Blanco, A. Lamadrid de Pablo in N. Ruiz García, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo F. Castilla Contreras, C. Urraca Caviedes in C. Hödlmayr, zastopniki, skupaj z A. Rivasom, odvetnikom,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Odločbe Komisije C(2011) 2368 final z dne 30. marca 2011 v zvezi s postopkom na podlagi člena 18(3) Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 (zadeva 39520 – cement in podobni proizvodi),

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi A. Dittrich, predsednik, I. Wiszniewska Biańska, sodnica, in M. Prek (poročevalec), sodnik,

sodni tajnik: J. Palacio González, glavni administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. februarja 2013

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje in postopek

- 1 Komisija Evropskih skupnosti je novembra 2008 in septembra 2009 na podlagi člena 20 Uredbe Sveta (ES) št. 1/2003 z dne 16. decembra 2002 o izvajanju pravil konkurence iz členov [101 PDEU] in [102 PDEU] (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 8, zvezek 2, str. 205) opravila več pregledov v prostorih družb iz sektorja industrije cementa. Po teh pregledih so bili poslani zahtevki za

* Jezik postopka: španščina.

informacije na podlagi člena 18(2) Uredbe št. 1/2003. Pri tožeči stranki, družbi Cementos Portland Valderrivas, SA, ni bil opravljen niti pregled njenih prostorov niti nanjo ni bil naslovljen zahtevek za informacije.

- 2 Komisija je tožečo stranko z dopisom z dne 17. novembra 2010 obvestila, da namerava nanjo nasloviti odločbo o zahtevi po informacijah na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003, in ji posredovala osnutek vprašalnika, ki ga je nameravala priložiti k tej odločbi.
- 3 Tožeča stranka je z dopisom z dne 3. decembra 2010 predložila pripombe k temu osnutku vprašalnika.
- 4 Komisija je tožeči stranki 6. decembra 2010 sporočila, da se je odločila proti njej in proti sedmim družbam iz sektorja industrije cementa začeti postopek na podlagi člena 11(6) Uredbe št. 1/2003 zaradi domnevnih kršitev člena 101 PDEU, ki obsegajo „oviranje trgovinskih tokov v Evropskem gospodarskem prostoru (EGP), vključno z oviranjem uvoza v EGP iz držav zunaj EGP, razdeljevanje trgov, usklajevanje cen in povezana protikonkurenčna ravnanja na trgu cementa in na trgih podobnih proizvodov“.
- 5 Komisija je 30. marca 2011 sprejela Odločbo C(2011) 2368 final v zvezi s postopkom na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003 (zadeva 39520 – cement in podobni proizvodi) (v nadaljevanju: izpodbijana odločba).
- 6 Komisija je v izpodbijani 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 izpodbijane 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 slednja predložila pripombe k osnutku vprašalnika (točki 4 in 5 obrazložitve izpodbijane odločbe), je Komisija z odločbo od tožeče stranke in njenih hčerinskih družb, ki se nahajajo v Evropski uniji in ki jih ta neposredno ali posredno obvladuje, zahtevala, naj odgovorijo na vprašalnik v prilogi I k izpodbijani odločbi, ki je obsegal 94 strani in je bil sestavljen iz enajstih sklopov vprašanj (točka 6 obrazložitve izpodbijane odločbe). Navodila v zvezi z odgovori na ta vprašalnik so v prilogi II k navedeni odločbi, modeli, ki jih je treba uporabiti za odgovore, pa v prilogi III k tej odločbi.
- 7 Komisija je tudi ponovno opisala domnevne kršitve, ki so navedene zgoraj v točki 4 (točka 2 obrazložitve izpodbijane odločbe).
- 8 Komisija je s sklicevanjem na naravo in količino zahtevanih informacij ter na težo domnevnih kršitev pravil o konkurenci menila, da je treba tožeči stranki za odgovor na prvih deset sklopov vprašanj odobriti dvanajsttedenski rok, za enajsti sklop, ki se je nanašal na stike in sestanke, pa dvotedenski rok (točka 8 obrazložitve izpodbijane odločbe).
- 9 V izreku izpodbijane odločbe je določeno:

„Člen 1

[Tožeča stranka] skupaj s hčerinskimi družbami, ki se nahajajo v EU in ki jih neposredno ali posredno obvladuje, posreduje informacije iz priloge I k tej odločbi v obliki, kot se zahteva v prilogi II in v prilogi III k tej odločbi, pri čemer mora na vprašanja od 1 do 10 odgovoriti v roku dvanajstih tednov, na vprašanje 11 pa v roku dveh tednov od dneva vročitve te odločbe. Vse priloge so sestavni del te odločbe.

Člen 2

Naslovnica te odločbe je [tožeča stranka], skupaj s hčerinskimi družbami, ki se nahajajo v EU in ki jih neposredno ali posredno obvladuje.“

- 10 Tožeča stranka je 15. aprila 2011 posredovala svoj odgovor na enajsti sklop vprašanj. Komisija je 3. maja 2011 zahtevala pojasnila o tem odgovoru. Tožeča stranka je Komisiji odgovorila 4. in 31. maja 2011.
- 11 Tožeča stranka je 9. maja 2011 pri Komisiji zaprosila za oprostitev obveznosti odgovora na izpodbijano odločbo glede na finančno škodo, ki bi ji nastala zaradi velike delovne obremenitve, ki jo zahteva v posebno težavnem gospodarskem položaju, in za podaljšanje roka za odgovor.
- 12 Predstavniki Komisije in tožeče stranke so imeli 19. maja 2011 sestanek.
- 13 Tožeča stranka je 25. maja 2011 pri Komisiji zaprosila za osemtedensko podaljšanje roka za odgovor na prvih deset sklopov vprašanj ali pa vsaj za dovoljenje za delni odgovor.
- 14 Komisija 1. junija 2011 ni odobrila zaprošenega podaljšanja in je od tožeče stranke zahtevala, naj navede vprašanja, za katera meni, da je potreben dodaten rok.
- 15 Tožeča stranka je 7. junija 2011 zaprosila za dodatni dvotedenski rok za odgovor, do 11. julija 2011, glede vprašanj 1B, 3, 5, 9A in 9B.
- 16 Tožeča stranka je 10. junija 2011 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo, s katero predlaga razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe.
- 17 Tožeča stranka je 15. junija 2011 z ločenim aktom v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila predlog za izdajo začasne odredbe, v katerem je Splošnemu sodišču predlagala, naj odloži izvršitev izpodbijane odločbe.
- 18 Komisija je z dopisom z dne 23. junija 2011 tožečo stranko obvestila, da ji je bilo odobrenih dodatnih pet tednov za odgovor na prvih deset sklopov vprašanj, in sicer do 2. avgusta 2011.
- 19 Predsednik Splošnega sodišča je s sklepom z dne 29. julija 2011 v zadevi Cementos Portland Valderrivas proti Komisiji (T-296/11 R, neobjavljen v ZOdl.) zavrnil predlog za izdajo začasne odredbe.
- 20 Tožeča stranka je 2. avgusta 2011 predložila odgovor na prvih deset sklopov vprašanj.
- 21 Splošno sodišče (sedmi senat) je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo, da bo začelo ustni postopek.
- 22 Stranki sta na obravnavi 6. februarja 2013 ustno podali navedbe in odgovorili na ustna vprašanja Splošnega sodišča. Splošno sodišče je ob koncu obravnave odločilo, da ne bo končalo ustnega postopka.
- 23 Splošno sodišče je 25. marca 2013 v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 svojega poslovnika Komisijo pozvalo, naj mu predloži seznam in povzetek indecev, na podlagi katerih je začela postopek po členu 18(3) Uredbe št. 1/2003 proti tožeči stranki.
- 24 Komisija je 11. aprila 2013 zavrnila izpolnitev tega poziva. Splošno sodišče je s sklepom z dne 14. maja 2013 Komisiji odredilo, naj mu predloži seznam indecev in njihov povzetek. V skladu s členom 67(3), prvi pododstavek, Poslovnika in zaradi uravnoteženja načela kontradiktornosti na eni strani ter

značilnosti predhodne preiskovalne faze postopka, v kateri zadevno podjetje nima niti pravice do seznanitve z bistvenimi elementi, na katere se opira Komisija, niti pravice do vpogleda v spis, na drugi strani je bil s sklepom z dne 14. maja 2013 vpogled v informacije, ki jih je predložila Komisija, omejen samo na odvetnike tožeče stranke, ki so morali zato podpisati izjavo o zaupnosti.

- 25 Komisija je to zahtevo izpolnila v predpisanem roku in je Splošnemu sodišču predložila seznam ter povzetek indecev, na podlagi katerih je začela postopek na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003 proti tožeči stranki.
- 26 Odvetniki tožeče stranke so 19. junija 2013 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vpogledali v dokumente iz točke 23 zgoraj in 15. julija 2013 vložili pripombe glede dokumentov, ki jih je predložila Komisija. Nazadnje je Komisija 18. septembra 2013 odgovorila na pripombe odvetnikov tožeče stranke.
- 27 Ustni postopek je bil končan 27. septembra 2013.

Predlogi strank

- 28 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:

- izpodbijano odločbo razglasi za nično;
- Komisiji naloži plačilo stroškov.

- 29 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

- tožbo zavrne;
- tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 30 Tožeča stranka v utemeljitev tožbe navaja en sam tožbeni razlog, ki je kršitev člena 18 Uredbe št. 1/2003 in načela sorazmernosti. Ta tožbeni razlog ima v bistvu štiri dele, saj se nanaša na, prvič, domnevno samovoljnost izpodbijane odločbe, drugič, nepotrebnost zahtevanih informacij, tretjič, naravo zahtevanih informacij in, četrtič, nesorazmernost zahteve po informacijah.

Prvi del tožbenega razloga: samovoljnost izpodbijane odločbe

- 31 Tožeča stranka v bistvu meni, da zgolj navedba domnevnih kršitev v izpodbijani odločbi ne pomeni zadostnega varstva pred zlorabo pooblastil, ki jih ima Komisija na podlagi člena 18 Uredbe št. 1/2003. Morala naj bi imeti indice o obstoju kršitve. Vendar niti iz izpodbijane odločbe niti iz okvira, v katerem je bila sprejeta, ne izhaja, da Komisija s takimi indici razpolaga. To naj bi dokazovalo, da je izpodbijana odločba poizvedovalna (*fishing expedition*), saj naj bi bila namenjena iskanju morebitnih indecev o kršitvi konkurenčnega prava. Tožeča stranka predlaga tudi, naj Splošno sodišče zahteva predložitev indecev, na katere se opira Komisija.
- 32 Komisija opozarja, da mora na podlagi svoje obveznosti obrazložitve odločbe o zahtevi po informacijah jasno navesti domnevne kršitve, ki jih namerava preveriti, ne da bi morala navesti indice, s katerimi razpolaga. Poleg tega trdi, da je ob sprejetju izpodbijane odločbe s takimi indici razpolagala.

- 33 Pri odgovoru na ta del tožbenega razloga je treba upoštevati, da je upravni postopek na podlagi Uredbe št. 1/2003, ki poteka pred Komisijo, razdeljen na dve ločeni in zaporedni fazi, od katerih ima vsaka svojo notranjo logiko, in sicer na predhodno preiskovalno fazo na eni strani in na kontradiktorno fazo na drugi. Namen predhodne preiskovalne faze, v kateri Komisija uporablja preiskovalna pooblastila iz Uredbe št. 1/2003 in ki traja do sprejetja obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah, je Komisiji omogočiti, da zbere vse upoštevne elemente, ki bi potrdili ali ovrgli obstoj kršitve pravil o konkurenci, in sprejme prvo stališče o usmeritvi in tudi o nadaljevanju postopka. Nasprotno pa mora kontradiktorna faza, ki traja od obvestila o ugotovitvah o možnih kršitvah do sprejetja dokončne odločbe, Komisiji omogočiti, da se do očitane kršitve dokončno opredeli (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 8. julija 2008 v zadevi AC-Treuhand proti Komisiji, T-99/04, ZOdl., str. II-1501, točka 47).
- 34 Prvič, predhodna preiskovalna faza se začne, ko Komisija na podlagi pooblastil, ki so ji podeljena s členoma 18 in 20 Uredbe št. 1/2003, sprejme ukrepe, ki se navezujejo na očitek, da je bila storjena kršitev, in imajo pomembne posledice za položaj osumljenih podjetij. Drugič, zadevno podjetje je šele na začetku kontradiktorne upravne faze z obvestilom o ugotovitvah o možnih kršitvah obveščeno o vseh bistvenih elementih, na katere se Komisija opira na tej stopnji postopka, in ima pravico do vpogleda v spis, da je tako zagotovljeno dejansko izvajanje njegove pravice do obrambe. Zadevno podjetje lahko zato pravico do obrambe v celoti uveljavlja šele po tem, ko je bilo poslano obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah. Če bi se ta pravica namreč raztezala v obdobje, preden je bilo poslano obvestilo o ugotovitvah o možnih kršitvah, bi bila učinkovitost preiskave Komisije ogrožena, ker bi zadevno podjetje lahko že v predhodni preiskovalni fazi izvedelo, s katerimi podatki je Komisija že seznanjena in katere podatke je torej pred njo še mogoče skrivati (glej v tem smislu zgoraj v točki 33 navedeno sodbo AC-Treuhand proti Komisiji, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 35 Vendar preiskovalni ukrepi, ki jih Komisija sprejme v predhodni preiskovalni fazi, zlasti ukrepi pregledov in zahteve po informacijah, po naravi vključujejo očitek kršitve in imajo lahko pomembne posledice za položaj osumljenih podjetij. Zato je treba preprečiti, da bi bila pravica do obrambe v tej fazi upravnega postopka nepopravljivo kršena, ker so sprejeti preiskovalni ukrepi lahko odločilni za zagotovitev dokazov o nezakonitosti ravnanja podjetij, za katero lahko odgovarjajo (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 21. septembra 1989 v združenih zadevah Hoechst proti Komisiji, 46/87 in 227/88, Recueil, str. 2859, točka 15, in zgoraj v točki 33 navedeno sodbo AC-Treuhand proti Komisiji, točki 50 in 51).
- 36 V tem okviru je treba opozoriti, da je obveznost, ki je določena Komisiji v členu 18(3) Uredbe št. 1/2003, naj navede pravno podlago in namen zahteve po informacijah, temeljna zahteva ne le zaradi izkazovanja upravičenosti, kar zadeva informacije, ki se zahtevajo od zadevnih podjetij, ampak tudi zato, da ta lahko razumejo obseg svoje dolžnosti sodelovanja in hkrati varujejo svojo pravico do obrambe. Iz tega izhaja, da Komisija lahko zahteva zgolj razkritje informacij, ki ji lahko omogočijo preverjanje domnevnih kršitev, zaradi katerih je upravičena opraviti preiskavo in ki so navedene v zahtevi po informacijah (glej v tem smislu in po analogiji sodbi Splošnega sodišča z dne 12. decembra 1991 v zadevi SEP proti Komisiji, T-39/90, Recueil, str. II-1497, točka 25, in z dne 8. marca 1995 v zadevi Société Générale proti Komisiji, T-34/93, Recueil, str. II-545, točka 40).
- 37 Glede na navedeno Komisiji ni mogoče naložiti, naj med predhodno preiskovalno fazo poleg domnevnih kršitev, ki jih namerava preveriti, navede tudi indice, torej elemente, na podlagi katerih sklepa na možno kršitev člena 101 PDEU. Taka obveznost bi namreč ogrozila s sodno prakso določeno ravnovesje med ohranitvijo učinkovitosti preiskave in varovanjem pravice zadevnega podjetja do obrambe.
- 38 Vendar pa iz tega ne izhaja, da ni treba, da ima Komisija elemente, na podlagi katerih bi sklepala na možno kršitev člena 101 PDEU, preden sprejme odločbo na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003.

- 39 Treba je namreč opozoriti, da je zahteva po varstvu pred samovoljnimi ali nesorazmernimi posegi javnih organov na področje zasebne dejavnosti fizične ali pravne osebe splošno načelo prava Unije (sodba Splošnega sodišča z dne 22. marca 2012 v združenih zadevah Slovak Telekom proti Komisiji, T-458/09 in T-171/10, točka 81).
- 40 Zaradi spoštovanja tega splošnega načela pa mora biti odločba o zahtevi po informacijah namenjena zbiranju dokumentacije, ki je potrebna za preverjanje obstoja in obsega posameznih dejanskih ter pravnih položajev, o katerih Komisija že ima informacije, ki vsebujejo dovolj resne indice za sum na kršitev pravil o konkurenci (glej v tem smislu in po analogiji sodbo Sodišča z dne 22. oktobra 2002 v zadevi Roquette Frères, C-94/00, Recueil, str. I-9011, točki 54 in 55).
- 41 V obravnavani zadevi je tožeča stranka Splošnemu sodišču izrecno predlagala, naj Komisiji odredi predložitev indicjev, ki jih ima, zato da bi se Splošno sodišče lahko prepričalo, da izpodbijana odločba ni samovoljna. Tožeča stranka ta predlog utemeljuje z izkazovanjem dvoma, da je Komisija pred sprejetjem izpodbijane odločbe take podatke imela. Predpostavlja, da Komisija v resnici ne želi preveriti obstoja in obsega posameznih dejanskih ter pravnih položajev, glede katerih bi že imela podatke, ampak odkriti elemente, ki bi kazali na obstoj kršitve. Svojo trditev utemeljuje s posebno širokim obsegom izpodbijane odločbe, ki ji je bila vročena, in z okoliščino, da Komisija ni pregledala njenih prostorov na podlagi člena 20(4) Uredbe št. 1/2003 in nanjo tudi ni naslovila zahtevka za informacije na podlagi člena 18(2) te uredbe.
- 42 Zaradi vloženega predloga v povezavi s tem, in ker je tožeča stranka navedla nekatere elemente, na podlagi katerih je mogoče podvomiti o tem, da so bili indici, ki jih je imela Komisija, dovolj resni za sprejetje odločbe na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003, Splošno sodišče meni, da mora te indice preučiti in preizkusiti, ali so dovolj resni.
- 43 Pri presoji zadostne resnosti teh indicjev je treba upoštevati okoliščino, da je bila izpodbijana odločba sprejeta v okviru predhodne preiskovalne faze, katere namen je Komisiji omogočiti, da zbere vse upoštevne elemente, ki bi potrdili ali ovrgli obstoj kršitve pravil o konkurenci, in sprejme prvo stališče o usmeritvi ter tudi o nadaljevanju postopka. V ta namen Komisija lahko naslovi zahteve po informacijah na podlagi člena 18 Uredbe št. 1/2003 ali opravi preglede na podlagi člena 20 te uredbe. Zato v tej fazi od Komisije ni mogoče zahtevati, da ima pred sprejetjem odločbe o zahtevi po informacijah na voljo elemente, ki dokazujejo obstoj kršitve. Zadošča torej, da navedeni indici povzročijo utemeljen sum, da je prišlo do domnevnih kršitev, da bi Komisija lahko zahtevala predložitev dodatnih informacij z odločbo, sprejeto na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003.
- 44 Komisija je v odgovor na sklep z dne 14. maja 2013 Splošno sodišče seznanila z indici, ki jih je imela in ki so po njenem mnenju upravičevali sprejetje izpodbijane odločbe.
- 45 Splošno sodišče na podlagi besedila povzetka, ki ga je predložila Komisija, in v njem navedenih izvlečkov indicjev meni, da je Komisija lahko upravičeno naslovila odločbo o zahtevi po informacijah na tožečo stranko, in to glede vseh domnevnih kršitev, na katere se nanaša izpodbijana odločba. Te so natančneje navedene v točki 2 obrazložitve izpodbijane odločbe in obsegajo „oviranje trgovinskih tokov v Evropskem gospodarskem prostoru (EGP), vključno z oviranjem uvoza v EGP iz držav zunaj EGP, razdeljevanje trgov, usklajevanje cen in povezana protikonkurenčna ravnanja na trgu cementa in na trgih podobnih proizvodov“.
- 46 Na prvem mestu, Splošno sodišče glede oviranja trgovinskih tokov v Evropskem gospodarskem prostoru (EGP), vključno z oviranjem uvoza v EGP iz držav zunaj EGP, meni, da je Komisija na podlagi navedbe v povzetku in izvlečkih dokumenta [zaupno] lahko upravičeno želela pridobiti informacije o ravnanju tožeče stranke. Prav tako navedbe v povzetku in izvlečkih dokumenta [zaupno].

- 47 Poleg tega je mogoče na podlagi povzetka in iz izvlečkov dokumenta [zaupno]. Ugotoviti je treba, da je na podlagi tega dokumenta Komisija lahko upravičeno posumila, da je tožeča stranka sodelovala [zaupno] pri oviranju trgovinskih tokov.
- 48 Na drugem mestu, kar zadeva domnevne kršitve, povzročene z razdeljevanjem trgov, več vrst elementov, ki jih navaja Komisija, pomeni dovolj resne indice, da je lahko na tožečo stranko naslovila odločbo o zahtevi po informacijah glede tega. Prvič, predpostavka Komisije o obstoju načelne razdelitve trgov [zaupno].
- 49 Drugič, navesti je treba, da [zaupno]. To izhaja iz dokumenta [zaupno]. Enako velja za dokument [zaupno].
- 50 Tretjič, Komisija se v bistvu sklicuje na [zaupno].
- 51 Nazadnje in četrto, v okviru, v katerem je Komisija razpolagala [zaupno].
- 52 Na tretjem mestu, usklajevanje cen in druga povezana protikonkurenčna ravnanja iz točke 2 obrazložitve izpodbijane odločbe [zaupno]. Prvič, [zaupno].
- 53 Drugič, dokument [zaupno].
- 54 Tretjič, Komisija je lahko upravičeno sklepala, pri čemer se je oprla na navedbo v povzetku in izvlečkih dokumenta [zaupno].
- 55 Nazadnje in četrto, prav tako je upravičen sklep na podlagi povzetka in izvlečkov dokumenta [zaupno].
- 56 Glede na vse navedeno je treba ugotoviti, da je imela Komisija dovolj resne indice, da je lahko od tožeče stranke zahtevala dodatne informacije glede vseh domnevnih kršitev, ki so našteje v točki 2 obrazložitve izpodbijane odločbe.
- 57 Te ugotovitve ne omajajo argumentacija v pripombah k odgovoru Komisije na pripravljalne ukrepe.
- 58 Ta argumentacija v bistvu temelji na drugačni razlagi indicev, na katere se je oprla Komisija. Tako je na primer zatrjevano, da [zaupno].
- 59 Ugotoviti je treba, da ta argumentacija ne upošteva posebnega okvira, v katerem je bila sprejeta izpodbijana odločba, saj se v bistvu z njo zatrjuje, da z elementi Komisije ni mogoče dokazati sodelovanja tožeče stranke pri domnevnih kršitvah, na katere se nanaša izpodbijana odločba. Vendar iz razlogov, navedenih zgoraj v točki 43, od Komisije ni mogoče zahtevati takega dokaza, drugače bi pooblastila, ki jih ima Komisija na podlagi členov 18 in 20 Uredbe št. 1/2003, izgubila smisel. Zato to, da je zbrane elemente mogoče različno razlagati, ne more preprečiti, da lahko pomenijo dovolj resne indice v smislu sodne prakse, navedene zgoraj v točki 40, ker se razlaga, ki jo zagovarja Komisija, zdi verjetna.
- 60 Poleg tega je zatrjevano tudi [zaupno].
- 61 Ob upoštevanju vsega navedenega je treba prvi del tožbenega razloga zavrniti.

Drugi del tožbenega razloga: nepotrebnost zahtevanih informacij

- 62 Tožeča stranka v bistvu izpodbija to, da so informacije, ki se zahtevajo na podlagi izpodbijane odločbe, potrebne v smislu člena 18(1) Uredbe št. 1/2003. Njeno argumentacijo je mogoče razdeliti na dva očitka. V okviru prvega očitka tožeča stranka trdi, da izpodbijana odločba zajema številne primere

informacij, ki ne izpolnjujejo te zahteve po potrebnosti, saj naj ne bi bile povezane z domnevnimi kršitvami, ki so navedene v izpodbijani odločbi. V okviru drugega očitka tožeča stranka izpodbija potrebnost zahtevanih informacij, ki jih Komisija že ima ali ki so javno dostopne. Nazadnje, v pripombah k odgovoru Komisije na pripravljalne ukrepe Splošnega sodišča je naveden tretji očitek, ki se nanaša na potrebnost zahtevanih informacij in temelji na tem, da med indici, ki jih ima Komisija, in vprašalnikom, ki je bil naslovljen na tožečo stranko, ni povezave.

63 Komisija predlaga, naj se ta del tožbenega razloga zavrne.

64 Splošno sodišče meni, da je treba očitek, ki je bil naveden v pripombah k odgovoru Komisije, takoj zavreči. Treba je namreč ugotoviti, da tak očitek, čeprav je dopusten na podlagi člena 48(2) Poslovnika, ker izhaja iz dejanskih okoliščin, s katerimi tožeča stranka ob vložitvi tožbe ni bila seznanjena, ne izpolnjuje zahtev iz člena 44(1)(c) Poslovnika, ker temelji na splošni kritiki in ne pojasnjuje natančnih razlogov, zakaj med vprašalnikom in indici, ki jih ima Komisija, ni povezave. Zato je treba šteti, da ta očitek ni dovolj jasen in natančen, da bi toženi stranki omogočil pripravo obrambe, Splošnemu sodišču pa presojo o tožbi, po potrebi tudi brez dodatnih podatkov, in ga je zato treba razglasiti za nedopustnega (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 14. maja 1998 v zadevi Mo och Domsjö proti Komisiji, T-352/94, Recueil, str. II-1989, točki 333 in 334). Nazadnje, če bi bil ta očitek povezan z argumentacijo, s katero se izpodbija dokazna vrednost indicev, ki jih navaja Komisija, bi ga bilo treba zavrniti iz razlogov, navedenih zgoraj v točkah od 43 do 59.

Izpodbijanje potrebnosti nekaterih zahtevanih informacij glede na domneve, ki jih Komisija namerava preveriti

65 Kot je bilo poudarjeno zgoraj v točki 36, Komisija lahko zahteva zgolj razkritje informacij, ki ji lahko omogočijo preverjanje domnevnih kršitev, zaradi katerih je upravičeno opraviti preiskavo in ki so navedene v zahtevi po informacijah (glej v tem smislu in po analogiji zgoraj v točki 36 navedeni sodbi SEP proti Komisiji, točka 25, in Société Générale proti Komisiji, točka 40).

66 Komisija mora glede na svoja široka pooblastila za preiskavo in preverjanje presoditi o potrebnosti informacij, ki jih od zadevnih podjetij zahteva (glej v tem smislu sodbi Sodišča z dne 18. maja 1982 v zadevi AM & S Europe proti Komisiji, 155/79, Recueil, str. 1575, točka 17, in z dne 18. oktobra 1989 v zadevi Orkem proti Komisiji, 374/87, Recueil, str. 3283, točka 15). V zvezi z nadzorom Splošnega sodišča nad to presojo Komisije je treba opozoriti, da se mora v skladu s sodno prakso pojem „potrebne informacije“ razlagati glede na namen, s katerim so bila Komisiji podeljena zadevna pooblastila za preiskavo. Torej je zahteva, da mora obstajati povezava med zahtevo po informacijah in domnevno kršitvijo, izpolnjena, kadar je na tej stopnji postopka navedeno zahtevo po informacijah mogoče legitimno šteti za povezano z domnevno kršitvijo, tako da lahko Komisija razumno domneva, da ji bo dokument v pomoč pri ugotavljanju obstoja zatrjevane kršitve (zgoraj v točki 36 navedena sodba SEP proti Komisiji, točka 29, in zgoraj v točki 39 navedena sodba Slovak Telekom proti Komisiji, točka 42).

67 Splošno sodišče ugotavlja, da sta edini vprašanji, o potrebnosti katerih iz tega razloga tožeča stranka dvomi, vprašanji 5, točka AG, in 5, točka AH, s katerima se od nje zahteva, naj za vsak proizvodni obrat vsake od njenih družb navede, prvič, emisije ogljikovega dioksida (CO₂) v tonah, ki jih proizvede zadevni obrat, in, drugič, povprečno ceno pravic do emisij CO₂, ki so dejansko uporabljene za zadevni obrat.

68 Splošno sodišče ugotavlja, da tožeča stranka ni izpodbijala trditve v Komisijinem odgovoru na tožbo, da so emisije CO₂ eden najpomembnejših elementov proizvodnih stroškov cementa, ki so sami eden najpomembnejših elementov cene, določene za stranke in potrošnike.

- 69 Poleg tega je treba opozoriti, da je ena od domnevnih kršitev, ki jih preiskuje Komisija, morebitno usklajevanje cen med konkurenčnimi podjetji. Treba pa je ugotoviti, da je za informacije o enem najpomembnejših sestavnih delov zadevnih proizvodov mogoče upravičeno šteti, da so povezane s to domnevno kršitvijo.
- 70 Zato je treba ta očitek zavrniti.
- Izpodbijanje potrebnosti nekaterih zahtevanih informacij, ker naj bi jih Komisija že imela ali ker naj bi bile javne
- 71 Tožeča stranka v bistvu trdi, da predložitve informacij, ki jih Komisija že ima ali ki so javne, ni mogoče šteti za potrebne v smislu člena 18(1) Uredbe št. 1/2003.
- 72 Splošno sodišče je v sodbi z dne 30. septembra 2003 v združenih zadevah Atlantic Container Line in drugi proti Komisiji (T-191/98 in od T-212/98 do T-214/98, Recueil, str. II-3275, točka 425) poudarilo, da se zahteve po informacijah, na podlagi katerih je treba predložiti informacije o dokumentu, ki ga Komisija že ima, ne morejo šteti za upravičene s potrebami preiskave.
- 73 Vendar je treba ugotoviti, da na tožečo stranko predhodno niso bili naslovljeni zahtevki za informacije na podlagi člena 18(2) Uredbe št. 1/2003. Zato za vprašalnik, ki sestavlja prilogo I k izpodbijani odločbi, nikakor ni mogoče šteti, da tožeči stranki nalaga predložitev informacij, ki bi jih Komisija že imela.
- 74 V zvezi s kritiko, da so nekatere zahtevane informacije javne in zato Komisiji dostopne, ne da bi ta morala odrediti njihovo predložitev, je treba navesti, da tožeča stranka kot edini primer navaja „poštne številke za natančen naslov“.
- 75 Vendar je treba poudariti, da te informacije pomenijo logično dopolnilo informacij, ki jih ima samo tožeča stranka. Zato njihova morebitna javnost ne more preprečiti, da bi se lahko štele za potrebne v smislu člena 18(1) Uredbe št. 1/2003.
- 76 Zato je treba drugi očitek in posledično drugi del tožbenega razloga zavrniti.

Tretji del tožbenega razloga: narava zahtevanih informacij

- 77 Tožeča stranka v bistvu trdi, da člen 18(3) Uredbe št. 1/2003 Komisiji dovoljuje samo, da od gospodarskih subjektov zahteva informacije in podatke, ki jih imajo, ne omogoča pa ji, da podjetju odredi, naj te informacije uredi zaradi njihove predložitve v obliki, ki bi olajšala delo Komisije, in s tem ustvari dokaze, ki jih Komisija namerava uporabiti proti njemu.
- 78 Komisija predlaga, naj se ta del tožbenega razloga zavrne.
- 79 Opozoriti je treba, da mora biti v skladu z uvodno izjavo 23 Uredbe št. 1/2003 „Komisija [...] v vsej [Uniji] 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]“. Dodano je, da „[k]adar podjetja upoštevajo odločbo Komisije, ne smejo biti prisiljena k priznanju storjene kršitve, v vsakem primeru pa morajo odgovoriti na dejanska vprašanja in zagotoviti dokumente, tudi ko je tako informacijo mogoče uporabiti proti njim ali proti drugemu podjetju kot dokazno gradivo za obstoj kršitve“.
- 80 Ker je torej treba s predložitvijo „informacij“ v smislu člena 18 Uredbe št. 1/2003 razumeti ne samo zagotovitev dokumentov, ampak tudi obveznost odgovoriti na vprašanja glede teh dokumentov, Komisija ni omejena zgolj na zahtevo za zagotovitev podatkov, ki obstajajo brez kakršnega koli ukrepanja zadevnega podjetja. Na podjetje zato lahko naslovi vprašanja, ki zahtevajo predložitev

zahtevanih podatkov v določeni obliki (glej v tem smislu in po analogiji sklepne predloge generalnega pravobranilca Darmona k zgoraj v točki 66 navedeni sodbi Orkem proti Komisiji, Recueil, str. I-3301, točka 55).

- 81 Vendar je treba poudariti, da je izvrševanje tega pooblastila omejeno s spoštovanjem vsaj dveh načel. Prvič, kot je opozorjeno v uvodni izjavi 23 Uredbe št. 1/2003, vprašanja, ki so naslovljena na podjetje, tega ne smejo prisiliti k priznanju, da je storilo kršitev. Drugič, predložitev odgovorov na ta vprašanja ne sme pomeniti nesorazmerne obremenitve glede na potrebe preiskave (zgoraj v točki 36 navedena sodba SEP proti Komisiji, točka 51; zgoraj v točki 72 navedena sodba Atlantic Container Line in drugi proti Komisiji, točka 418, in zgoraj v točki 39 navedena sodba Slovak Telekom proti Komisiji, točka 81).
- 82 Čeprav v obravnavani zadevi ni zatrjevano, da se tožeči stranki z nekaterimi vprašanji nalaga obveznost, da poda odgovore, s katerimi bi bila prisiljena priznati obstoj kršitve, ki jo mora dokazati Komisija, pa je treba ugotoviti, da tožeča stranka zatrjuje nesorazmernost obremenitve, ki jo zahteva odgovor na vprašalnik. Ker se ta kritika prekriva s četrtim delom tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti, bo preučena v tem okviru.
- 83 S tem pridržkom je treba tretji del tožbenega razloga zavrni.

Četrty del tožbenega razloga: kršitev načela sorazmernosti

- 84 Tožeča stranka v okviru tega dela v bistvu izpodbija nesorazmernost delovne obremenitve, ki jo zahteva izpodbijana odločba glede na, prvič, obseg in raven podrobnosti zahtevanih informacij ter obveznost predložitve teh v posebni obliki, drugič, rok za odgovor in, tretjič, njen vpliv na finančni položaj tožeče stranke. Nazadnje, tožeča stranka trdi, da bi morali vsi ti različni elementi Splošno sodišče vsekakor pripeljati do ugotovitve o obstoju kršitve načela sorazmernosti.
- 85 Komisija predlaga, naj se ta del tožbenega razloga zavrne.
- 86 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti v zahtevah po informacijah, ki jih Komisija naslovi na podjetje, spoštovano načelo sorazmernosti in podjetju naložena obveznost o predložitvi informacij zanj ne sme pomeniti nesorazmerne obremenitve glede na potrebe preiskave (zgoraj v točki 36 navedena sodba SEP proti Komisiji, točka 51; zgoraj v točki 72 navedena sodba Atlantic Container Line in drugi proti Komisiji, točka 418, in zgoraj v točki 39 navedena sodba Slovak Telekom proti Komisiji, točka 81).
- 87 Tožeča stranka v okviru prvega očitka graja obseg in pretirano podrobnost zahtevanih informacij ter obliko odgovora, ki jo zahteva Komisija. Kot primer navaja vprašanje 1B, na podlagi katerega je treba navesti informacije o vseh nacionalnih nakupih podjetij, ki so pod nadzorom tožeče stranke, glede petih proizvodov (cement, CEM I v nepakiranem stanju, klinker, agregati in cement iz mlete granulirane plavžne žlindre ter cement iz granulirane plavžne žlindre) v obdobju desetih let, in ki zahteva, da se odgovor razčleni na podlagi 37 parametrov.
- 88 Ni mogoče zanikati številčnosti informacij, ki se zahtevajo z vprašalnikom, zlasti tistih na podlagi vprašanja 1B, in njegove zelo velike podrobnosti. Nedvomno je odgovor na ta vprašalnik za tožečo stranko pomenil posebej veliko obremenitev.
- 89 Vendar ni mogoče ugotoviti, da je ta obremenitev nesorazmerna glede na potrebe preiskave, ki so povezane zlasti z domnevnimi kršitvami, ki jih Komisija namerava preveriti, in glede na okoliščine tega postopka.

- 90 V zvezi s tem je treba, prvič, opozoriti, da je bila izpodbijana odločba sprejeta v postopku, ki se nanaša na „oviranje trgovinskih tokov v Evropskem gospodarskem prostoru (EGP), vključno z oviranjem uvoza v EGP iz držav zunaj EGP, razdeljevanje trgov, usklajevanje cen in povezana protikonkurenčna ravnanja na trgu cementa in na trgih podobnih proizvodov“. Ugotoviti je treba, da posebej široko področje uporabe in teža domnevnih kršitev, ki jih preiskuje Komisija, lahko upravičita predložitev večjega števila informacij.
- 91 Drugič, opozoriti je treba tudi, da je bila izpodbijana odločba sprejeta v okviru preiskave, ki se nanaša na ravnanja, ki omejujejo konkurenco, in v katero je poleg tožeče stranke zajetih še sedem družb, ki delujejo v sektorju industrije cementa. Tako se ob upoštevanju količine informacij, ki jih je treba preveriti, ne zdi, da bi Komisija z zahtevo, naj se odgovori predložijo v formatu, ki omogoča njihovo primerjavo, ravnala nesorazmerno.
- 92 Zato je treba prvi očitek zavrnil.
- 93 Tožeča stranka v okviru drugega očitka zatrjuje nesorazmernost dvanajsttedenskega in dvotedenskega roka, ki sta bila določena za odgovor na prvih deset sklopov oziroma na enajsti sklop vprašanj, glede na količino informacij, ki jih je bilo treba predložiti.
- 94 Komisija izpodbija argumentacijo tožeče stranke. Opozarja, da je imela tožeča stranka za odgovor na prvih deset sklopov vprašanj na voljo 17 tednov, namesto prvotno predvidenih dvanajstih.
- 95 Splošno sodišče v uvodu ugotavlja, da čeprav je tožeča stranka med upravnim postopkom Komisijo zaprosila za podaljšanje dvanajsttedenskega roka za odgovor, ki je bil določen za prvih deset sklopov vprašanj, pa tega za enajsti sklop vprašanj ni predlagala, kar zadošča za ugotovitev, da je bil zanjo ta rok zadosten (glej v tem smislu in po analogiji sodbo Splošnega sodišča z dne 14. maja 1998 v zadevi Finnboard proti Komisiji, T-338/94, Recueil, str. II-1617, točka 54).
- 96 Pri presoji morebitne nesorazmernosti obremenitve, povzročene z obveznostjo odgovoriti na prvih deset sklopov vprašanj v dvanajsttedenskem roku, je treba upoštevati, da je bila tožeča stranka kot naslovnica odločbe o zahtevi po informacijah na podlagi člena 18(3) Uredbe št. 1/2003 soočena ne samo s tveganjem, da ji bo naložena globa ali periodična denarna kazen zaradi predložitve nepopolnih informacij, prepozne predložitve informacij ali nepredložitve informacij na podlagi člena 23(1)(b) oziroma člena 24(1)(d) Uredbe št. 1/2003, ampak tudi globa zaradi predložitve informacij, ki bi jih Komisija opredelila kot napačne ali „zavajajoče“, na podlagi člena 23(1)(b) navedene uredbe.
- 97 Tako je preizkus ustreznosti roka, ki je določen v odločbi o zahtevi po informacijah, zelo pomemben. Ta rok mora namreč naslovniku omogočiti ne samo, da dejansko predloži odgovor, ampak tudi, da se prepriča, da so predložene informacije popolne, pravilne in nezavajajoče.
- 98 Nedvomno, kot je že bilo navedeno zgoraj v točki 88, ni mogoče zanikati, da sta število zahtevanih informacij in posebno zahtevna oblika, v kateri je bilo treba predložiti odgovore, terjali zelo veliko delovno obremenitev.
- 99 Vendar Splošno sodišče meni, da je bilo od tožeče stranke glede na sredstva, ki jih ima na voljo in ki so povezana z njenim gospodarskim obsegom, razumno pričakovati, da bo lahko odgovor, s katerim bodo izpolnjene zahteve, pojasnjene zgoraj v točki 97, predložila v predpisanem roku, ki je bil poleg tega nazadnje podaljšan na 17 tednov.
- 100 Zato je treba drugi očitek zavrnil.

- 101 Tožeča stranka v okviru tretjega očitka poudarja škodo, ki ji je nastala zaradi delovne obremenitve, ki jo je zahteval odgovor na vprašalnik, in opozarja, da je predlagala, naj se oprosti obveznosti odgovoriti nanj. Poleg finančnih stroškov naj bi bila negativna posledica priprave odgovora mobilizacija in ohromitev njenih upravnih zmogljivosti v gospodarskem položaju, ki je za sektor industrije cementa in zlasti za tožečo stranko posebno težak.
- 102 Na prvem mestu, v zvezi s finančno škodo, ki naj bi tožeči stranki nastala zaradi odgovora na vprašalnik, je treba opozoriti, da je bilo iz razlogov, navedenih zgoraj v točkah od 88 do 91, ugotovljeno, da obremenitev, ki jo je zahteval odgovor na navedeni vprašalnik, ni bila očitno prevelika glede na okoliščine obravnavane zadeve. Eventualni obseg finančnih stroškov navedenega odgovora pa je zgolj odraz te delovne obremenitve. Zato finančni stroški kot taki kljub svoji morebitni višini ne morejo dokazovati obstoja kršitve načela sorazmernosti.
- 103 Na drugem mestu, v zvezi z zatrjevanjem ohromitve upravnih zmogljivosti tožeče stranke zadošča poudariti, da je to samo preprosta navedba, za katero ni bil predložen nikakršen dejanski dokaz. Edino priložo, ki se nanaša na to vprašanje, in sicer priložo A 13, namreč sestavlja ena sama tabela, v kateri tožeča stranka razčlenjuje stroške, ki naj bi ji nastali zaradi odgovora na vprašalnik, in število ur, porabljenih zanj. Ta priloga sama zase ne more dokazovati resničnosti navedbe tožeče stranke glede ohromitve njenih upravnih zmogljivosti.
- 104 Zato je treba tretji očitek zavrni.
- 105 Nazadnje, tožeča stranka v okviru četrtega očitka trdi, da bi morali obseg in raven podrobnosti zahtevanih informacij, obveznost njihove predložitve v zavezujoči obliki, narava zahtevanih informacij, kratki roki za odgovor in nastali finančni stroški skupaj vsekakor pripeljati do ugotovitve Splošnega sodišča o obstoju kršitve načela sorazmernosti.
- 106 Splošno sodišče meni, da te argumentacije v okoliščinah obravnavane zadeve ni mogoče sprejeti.
- 107 Kot je bilo namreč poudarjeno zgoraj v točki 102, so visoki finančni stroški, ki jih zatrjuje tožeča stranka, zgolj odraz obremenitve, ki jo je zahteval odgovor na vprašalnik. Ker pa, prvič, je bilo za to obremenitev ugotovljeno, da ni očitno pretirana glede na domnevne kršitve, ki jih je želela preveriti Komisija, in, drugič, ji je končno določen rok omogočil, da se je s to obremenitvijo soočila, iz tega nujno izhaja, da je treba navedbo glede kršitve načela sorazmernosti zavrniti.
- 108 Ob upoštevanju navedenega je treba četrti del tožbenega razloga in posledično tudi tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

- 109 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Tožeča stranka ni uspela, zato poleg svojih stroškov nosi stroške, ki jih je priglasila Komisija, vključno s stroški v zvezi s postopkom za izdajo začasne odredbe.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Družba Cementos Portland Valderrivas, SA, nosi stroške, vključno s stroški v zvezi s postopkom za izdajo začasne odredbe.

Dittrich

Wiszniewska Bialecka

Prek

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourg, 14. marca 2014.

Podpisi