



Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjunde avdelningen)

den 14 mars 2014*

”Konkurrens — Administrativt förfarande — Beslut att begära upplysningar — Fråga huruvida de begärda upplysningarna är nödvändiga — Motiveringsskyldighet — Proportionalitet”

I mål T-306/11,

Schwenk Zement KG, Ulm (Tyskland), företrätt av advokaten M. Raible,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företräd av M. Kellerbauer, R. Sauer och C. Hödlmayr, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av advokaten A. Böhlke,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut K(2011) 2367 slutlig av den 30 mars 2011 om ett förfarande enligt artikel 18.3 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 (ärende COMP/39520 – Cement och cementprodukter),

meddelar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av ordföranden A. Dittrich samt domarna I. Wiszniewska-Białecka och M. Prek (referent),

justitiesekreterare: handläggaren T. Weiler,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 8 februari 2013,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

- 1 I november 2008 och september 2009 genomförde Europeiska gemenskapernas kommission, med tillämpning av artikel 20 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101 FEUF] och [102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1), flera inspektioner

* Rättegångsspråk: tyska.

i lokaler tillhörande bolag verksamma i cementsektorn. Efter dessa inspektioner översände kommissionen framställningar med begäran om upplysningar enligt artikel 18.2 i förordning nr 1/2003. Sökanden, Schwenk Zement KG, blev varken föremål för inspektion eller begäran om upplysningar.

- 2 Genom skrivelse av den 19 november 2010 informerade kommissionen sökanden om sin avsikt att tillställa sökanden ett beslut om begäran om upplysningar enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 och översände ett utkast till frågeformulär som kommissionen hade för avsikt att bifoga beslutet.
- 3 Genom skrivelse av den 6 december 2010 yttrade sig sökanden över utkastet till frågeformulär.
- 4 Samma dag informerade kommissionen sökanden om att den hade beslutat att inleda ett förfarande enligt artikel 11.6 i förordning nr 1/2003 rörande sökanden och sju andra företag verksamma i cementsektorn på grund av förmodade överträdelser av artikel 101 FEUF avseende ”begränsningar av handelsflödena inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), inklusive begränsningar av import till EES från länder utanför EES, uppdelning av marknader, samordning av priser och liknande konkurrensbegränsande förfaranden på marknaden för cement och marknaderna för cementprodukter” (nedan kallat beslutet att inleda förfarandet).
- 5 Den 30 mars 2011 antog kommissionen beslut K(2011) 2367 slutlig om ett förfarande enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 (ärende 39520 – cement och cementprodukter) (nedan kallat det angripna beslutet).
- 6 I det angripna beslutet angav kommissionen att den enligt artikel 18 i förordning nr 1/2003, för att utföra sina uppgifter enligt denna förordning, genom en enkel begäran eller genom beslut får begära alla nödvändiga upplysningar från företag eller företagssammanslutningar (skäl 3 i det angripna beslutet). Kommissionen erinrade om att sökanden hade informerats om kommissionens avsikt att anta ett beslut enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 och att sökanden hade yttrat sig över ett utkast till frågeformulär (skälen 4 och 5 i det angripna beslutet). Därefter begärde kommissionen genom beslut att sökanden, samt sökandens dotterbolag inom Europeiska unionen som direkt eller indirekt kontrolleras av sökanden, skulle svara på det frågeformulär som återfinns i bilaga I, som består av 94 sidor och som innehåller elva frågeserier (skäl 6 i det angripna beslutet). Instruktioner avseende besvarandet av detta frågeformulär återfinns i bilaga II till det angripna beslutet, medan typsvar återfinns i bilaga III.
- 7 Kommissionen erinrade också om beskrivningen av de förmodade överträdelserna, vilken återfinns i punkt 4 ovan (skäl 2 i det angripna beslutet).
- 8 Med hänvisning till karaktären och omfattningen av de begärda upplysningarna samt allvaret av de förmodade överträdelserna av konkurrensreglerna ansåg kommissionen att det fanns skäl att ge sökanden en svarsfrist på tolv veckor för de första tio frågeserierna och två veckor för den elfte, vilken avsåg ”Kontakter och möten” (skäl 8 i det angripna beslutet).
- 9 Det angripna beslutets artikeldel har följande lydelse:

”Artikel 1

[Sökanden] (med dotterbolag inom EU som kontrolleras direkt eller indirekt av sökanden) ska lämna de upplysningar som nämns i bilaga I till detta beslut, i den form som begärs i bilaga II och bilaga III till beslutet, inom en svarsfrist på tolv veckor för frågorna 1-10 och två veckor för fråga 11, vilken börjar löpa den dag då detta beslut delges. Samtliga bilagor är en del av detta beslut.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till [sökanden] med dotterbolag inom EU som kontrolleras direkt eller indirekt av sökanden.”

- 10 Genom skrivelse av den 11 april 2011 och e-postmeddelande av den 12 april 2011 begärde sökanden förlängning av svarsfristen avseende den elfte frågeserien till den 2 maj 2011. Genom e-postmeddelande av den 12 april 2011 underrättades sökanden om att denna begäran inte skulle bifallas.
- 11 Den 18 april och den 5 maj 2011 översände sökanden sitt svar på den elfte frågeserien. Den 27 juni 2011 översände sökanden sina svar på de tio första frågeserierna.

Förfarandet och parternas yrkanden

- 12 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 10 juni 2011.
- 13 Sökanden har yrkat att tribunalen ska
 - ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 14 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska
 - ogilla talan, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 15 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (sjunde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.
- 16 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens muntliga frågor vid förhandlingen den 8 februari 2013.

Rättslig bedömning

- 17 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat fem grunder. För det första var det oproportionerligt att anta ett beslut enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003. För det andra åsidosattes nämnda artikel 18.3. För det tredje var fristen på två veckor för att besvara den elfte frågeserien oproportionerligt kort. För det fjärde saknas tillräcklig motivering i det angripna beslutet. För det femte åsidosattes sökandens rätt till försvar.

Invändningen avseende motiveringen av det angripna beslutet, vilken framförts inom ramen för den andra och den fjärde grunden

- 18 Inom ramen för den första delen av den andra grunden, som avser ett åsidosättande av artikel 18.3 i förordning nr 1/2003, har sökanden bland annat gjort gällande att det angripna beslutet saknar precisering när det gäller de förmodade överträdelse som kommissionen avsåg att undersöka. Detta utgjorde ett hinder för bedömningen av huruvida de begärda upplysningarna var nödvändiga.

- 19 Inom ramen för den fjärde grunden har sökanden gjort gällande att motiveringen i det angripna beslutet är otillräcklig, vilket innebär ett åsidosättande av artikel 296 andra stycket FEUF. Sökanden har bland annat anfört att kommissionen återgav innehållet i artikel 101.1 FEUF och artikel 18 i förordning nr 1/2003 snarare än att lämna motiveringar avseende de handlingar som lagts sökanden till last, den förmodade överträdelsens allvar och nödvändigheten av de begärda upplysningarna. Sökanden har också gjort gällande att motiveringsskyldigheten avseende det angripna beslutet förstärktes bland annat mot bakgrund av den ovanligt korta fristen på två veckor för besvarande av den elfte frågeserien.
- 20 Tribunalen gör följande bedömning. I sitt svar avseende den andra grunden har kommissionen gjort gällande att det angripna beslutet tillräckligt tydligt anger de förmodade överträdelser som kommissionen avsåg att undersöka. I sitt svar avseende den fjärde grunden har kommissionen gjort gällande att det angripna beslutet är tillräckligt motiverat.
- 21 Enligt fast rättspraxis anges i artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 vad motiveringen av ett beslut att begära upplysningar ska innehålla (se tribunalens dom av den 22 mars 2012 i de förenade målen T-458/09 och T-171/10, Slovak Telekom mot kommissionen, punkterna 76 och 77 och där angiven rättspraxis).
- 22 Den fjärde grunden (bristande motivering) och den första delen av den andra grunden (åsidosättande av artikel 18.3 i förordning nr 1/2003) sammanfaller således delvis med varandra i den mån invändningen avseende kommissionens bristande precision vid angivandet av de förmodade överträdelser som den avsåg att undersöka – vilken formellt anges inom ramen för den andra grunden – utgör en invändning mot motiveringen av det angripna beslutet på denna punkt.
- 23 Skyldigheten att motivera ett individuellt beslut har till syfte att göra det möjligt för rätten att pröva beslutets lagenlighet och att ge den som berörs av beslutet tillräckliga upplysningar för att kunna bedöma om beslutet är välgrundat, eller huruvida det eventuellt är behäftat med ett fel som innebär att dess giltighet kan ifrågasättas. Omfattningen av motiveringsskyldigheten beror på den aktuella rättsaktens beskaffenhet, det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det ifrågavarande området (domstolens dom av den 25 oktober 1984 i mål 185/83, Interfacultair Instituut Electronenmicroscopie der Rijksuniversiteit te Groningen, REG 1984, s. 3623, punkt 38; förstainstansrättens dom av den 15 juni 2005 i mål T-349/03, Corsica Ferries France mot kommissionen, REG 2005, s. II-2197, punkterna 62 och 63, och av den 12 juli 2007 i mål T-266/03, CB mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 35).
- 24 Enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 ska kommissionen ”ange den rättsliga grunden och syftet med begäran, precisera vilken information som begärs och fastställa den tidsfrist inom vilken upplysningarna skall lämnas”. I artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 anges dessutom att kommissionen ska ”ange de påföljder som föreskrivs i artikel 23” och ”ange eller förelägga de påföljder som föreskrivs i artikel 24” samt ”upplysa om rätten att få beslutet prövat av [EU]-domstolen”.
- 25 Denna begränsning av motiveringsskyldigheten förklaras av att beslut att begära upplysningar kan anses ha karaktären av utredningsåtgärder.
- 26 Det administrativa förfarandet enligt förordning nr 1/2003, som äger rum vid kommissionen, består av två särskilda och på varandra följande skeden som vart och ett har en egen intern logik, nämligen förundersökningsskedet och det kontradiktoriska skedet. Under förundersökningsskedet utnyttjar kommissionen de undersökningsbefogenheter som föreskrivs i förordning nr 1/2003. Detta skede omfattar tiden fram till meddelandet om invändningar och är avsett att ge kommissionen möjlighet att inhämta relevanta uppgifter för att avgöra huruvida konkurrensreglerna har överträtts eller ej och ta en första ställning till vilken inriktning och fortsättning förfarandet ska ges. Det kontradiktoriska skedet omfattar däremot tiden från meddelandet om invändningar till antagandet av det slutliga

beslutet och ska ge kommissionen möjlighet att slutgiltigt ta ställning till den påstådda överträdelsen (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 8 juli 2008 i mål T-99/04, AC-Treuhand mot kommissionen, REG 2008, s. II-1501, punkt 47).

- 27 Förundersökningsskedet inleds den dag då kommissionen, vid utövandet av den behörighet den har enligt artiklarna 18 och 20 i förordning nr 1/2003, vidtar åtgärder som innebär påståenden om att en överträdelse skett och som får väsentliga följder för de företag som är föremål för utredning. Det är först när den kontradiktoriska administrativa fasen inleds som det berörda företaget informeras, genom meddelandet om invändningar, om alla väsentliga omständigheter som kommissionen grundar sig på i detta skede av förfarandet, och det är först då som företaget har rätt att ta del av akten för att ändamålsenligt kunna utöva sin rätt till försvar. Följaktligen är det först efter det att meddelandet om invändningar har skickats som det berörda företaget kan göra gällande sin rätt till försvar fullt ut. Om dessa rättigheter utsträcktes till att omfatta det skede som föregår meddelandet om invändningar, skulle nämligen effektiviteten i kommissionens utredning kunna äventyras, eftersom det ifrågavarande företaget redan under förundersökningsskedet skulle kunna fastställa vilken information som var känd för kommissionen och därigenom vilken information det fortfarande skulle kunna dölja för denna (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 26 nämnda målet AC-Treuhand mot kommissionen, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 28 Kommissionens utredningsåtgärder under förundersökningsskedet, och särskilt undersökningsåtgärder och begäran om upplysningar, innebär emellertid på grund av sin art att en överträdelse påtalas och dessa åtgärder kan få väsentliga följder för de företag som är föremål för utredning. Det är således viktigt att hindra att rätten till försvar undergrävs på ett oåterkalleligt sätt under detta skede av det administrativa förfarandet, eftersom vidtagna utredningsåtgärder kan ha en avgörande betydelse för införskaffandet av bevis för ett företags rättsstridiga handlande för att fastställa företagets ansvar (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 21 september 1989 i de förenade målen 46/87 och 227/88, Hoechst mot kommissionen, REG 1989, s. 2859, svensk specialutgåva, volym 10, s. 133, punkt 15, och domen i det ovan i punkt 26 nämnda målet AC-Treuhand mot kommissionen, punkterna 50 och 51).
- 29 Kommissionens skyldighet att ange den rättsliga grunden och syftet med begäran om upplysningar utgör ett grundläggande krav för att det ska framgå huruvida det är motiverat att begära de efterfrågade uppgifterna från det berörda företaget och för att göra det möjligt för företaget att förstå omfattningen av samarbetskyldigheten, samtidigt som företagets rätt till försvar bibehålls. Härav följer att kommissionen endast kan kräva upplysningar som innebär att den kan undersöka förmodade överträdelser som motiverar att utredningen genomförs och som anges i begäran om upplysningar (se, för ett liknande resonemang och analogt, förstainstansrättens dom av den 12 december 1991 i mål T-39/90, SEP mot kommissionen, REG 1991, s. II-1497, punkt 25, och av den 8 mars 1995 i mål T-34/93, Société Générale mot kommissionen, REG 1995, s. II-545, punkt 40).
- 30 Såsom generaladvokaten Francis Geoffrey Jacobs påpekade i punkt 30 i sitt förslag till avgörande inför domstolens dom av den 19 maj 1994 i mål C-36/92 P, SEP mot kommissionen (REG 1994, s. I-1911, I-1914), innebär skyldigheten att ange syftet med begäran "självfallet att [kommissionen] ska ange den påstådda överträdelsen av konkurrensreglerna", att "nödvändigheten av upplysningarna ska bedömas mot bakgrund av det syfte som anges i begäran om upplysningar" och att "syftet ska anges med tillräcklig precision för att det ska vara möjligt att avgöra huruvida upplysningarna är nödvändiga och för att domstolen ska kunna utföra sin kontroll".
- 31 Det framgår också av fast rättspraxis att kommissionen inte är skyldig att låta den som ett sådant beslut är riktat till få ta del av alla uppgifter som kommissionen förfogar över med avseende på förmodade överträdelser och inte heller att göra någon ingående rättslig bestämning av dessa överträdelser, men den måste däremot tydligt ange vilka antaganden som den har för avsikt att

undersöka (domen i det ovan i punkt 29 nämnda målet Société Générale mot kommissionen, punkterna 62 och 63, och domen i det ovan i punkt 21 nämnda målet Slovak Telekom mot kommissionen, punkt 77).

- 32 Det kan däremot inte anses åligga kommissionen att under förundersökningsskedet – utöver den förmodade överträdelse som den avser att undersöka – ange indicierna, det vill säga de omständigheter som gör att den misstänker att det föreligger en överträdelse av artikel 101 FEUF. En sådan skyldighet skulle nämligen påverka den avvägning som gjorts i rättspraxis mellan undersökningens effektivitet och det berörda företags rätt till försvar.
- 33 I förevarande fall angavs det tydligt i det angripna beslutet att det antogs enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 och att de förfaranden som undersöktes kunde utgöra en överträdelse av artikel 101 FEUF. I skälen 10 och 11 i beslutet hänvisas uttryckligen till de påföljder och den rätt att få beslutet prövat som avses i punkt 24 ovan.
- 34 Frågan huruvida det angripna beslutet är tillräckligt motiverat eller inte ska således avgöras endast med utgångspunkt i frågan huruvida den förmodade överträdelsen som kommissionen avsåg att undersöka var tillräckligt tydligt angiven.
- 35 Motiveringen av det angripna beslutet på denna punkt utgörs av den formulering som återfinns i skäl 2 i det angripna beslutet, där kommissionen angett att ”de förmodade överträdelserna rör begränsningar av handelsflödena inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), inklusive begränsningar av import till EES från länder utanför EES, uppdelning av marknader, samordning av priser och liknande konkurrensbegränsande förfaranden på marknaden för cement och marknaderna för cementprodukter”.
- 36 Dessutom hänvisas i det angripna beslutet uttryckligen till det ovan i punkt 4 nämnda beslutet att inleda förfarandet, vilket innehåller kompletterande uppgifter om den geografiska utbredningen av den förmodade överträdelsen samt om den typ av produkt som avses.
- 37 Tribunalen påpekar att motiveringen i det angripna beslutet är mycket allmänt formulerad och borde ha preciserats. Beslutet förtjänar därför kritik i denna del. Det kan emellertid anses att hänvisningen till begränsningarna av importen till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), uppdelning av marknader och samordning av priser på marknaden för cement och marknaderna för cementprodukter, i förening med beslutet att inleda förfarandet, uppfyller minimikravet på klarhet enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003.
- 38 Av detta följer att det angripna beslutet ska anses vara tillräckligt motiverat.
- 39 Denna bedömning påverkas inte av sökandens olika argument.
- 40 När det för det första gäller sökandens invändning att det saknas motivering angående nödvändigheten av de begärda upplysningarna, är det tillräckligt att påpeka att kommissionen enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 inte är skyldig att lämna någon särskild motivering i denna del. Det är nämligen med hjälp av angivandet av den förmodade överträdelse som kommissionen avser att undersöka som det berörda företaget kan bedöma nödvändigheten av de begärda upplysningarna och eventuellt väcka talan vid tribunalen mot beslutet att begära upplysningar.
- 41 När det för det andra gäller sökandens invändning att motiveringen var otillräcklig vad gäller valet av en frist på två veckor för den elfte frågeserien, påpekar tribunalen att artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 endast ålägger kommissionen att fastställa en frist, men inte att motivera valet av frist.

- 42 I vart fall ska det påpekas att det angripna beslutet innehåller en motivering i denna del, eftersom det i skäl 8 i det angripna beslutet anges att fristen på tolv veckor för de första tio frågeserierna och på två veckor för den elfte frågeserien förklaras av typen och omfattningen av de begärda upplysningarna och av allvaret av de förmodade överträdelserna av konkurrensreglerna. Kommissionen kan följaktligen anses ha gjort bedömningen att den mindre mängd upplysningar som omfattades av den elfte frågeserien motiverade en kortare svarsfrist.
- 43 När det för det tredje gäller sökandens argument att motiveringen av det angripna beslutet inte gjorde det möjligt att förstå kommissionens inställning till de synpunkter som sökanden framfört i sin skrivelse av den 6 december 2010, påpekar tribunalen att kommissionen inte heller var skyldig att lämna någon särskild motivering i denna del. Det ska dock påpekas att det i skäl 6 i det angripna beslutet anges att dessa synpunkter, vid behov, har beaktats vid upprättandet av det frågeformulär som återfinns i bilaga I till det angripna beslutet.
- 44 Följaktligen kan talan inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden eller den första delen av den andra grunden.

Den första grunden: Huruvida det var oproportionerligt att anta ett beslut enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003

- 45 Sökanden anser att det angripna beslutet strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom det mot bakgrund av omständigheterna i det aktuella fallet hade varit tillräckligt att översända en enkel begäran om upplysningar enligt artikel 18.2 i förordning nr 1/2003. Till stöd för sin argumentation har sökanden bland annat hänvisat till att kommissionen inte först översände någon begäran om upplysningar enligt artikel 18.2 i förordning nr 1/2003, trots att kommissionen gjort det till andra bolag som omfattats av ett beslut enligt artikel 18.3 i förordningen. Sökanden anser vidare att de ändringar som genomförts genom artikel 18 i förordning nr 1/2003, i förhållande till den situation som gällde enligt artikel 11 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av artiklarna [81 EG] och [82 EG] (EGT 1962, 13, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8), inte innebär att kommissionen fritt kan välja mellan att begära upplysningar och att fatta ett beslut om att begära upplysningar och därigenom frigöra sig från proportionalitetsprincipen.
- 46 Kommissionen har yrkat att talan ska ogillas såvitt avser denna grund.
- 47 Det framgår av fast rättspraxis att proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, innebär att institutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (domstolens dom av den 12 juli 2001 i mål C-189/01, Jippes m.fl., REG 2001, s. I-5689, punkt 81).
- 48 Enligt artikel 18.1 i förordning nr 1/2003 har kommissionen rätt att begära upplysningar ”genom en enkel begäran eller genom beslut”. Bestämmelsen fordrar inte någon ”enkel begäran” innan beslut fattas. I detta hänseende skiljer sig artikel 18 i förordning nr 1/2003 från artikel 11 i förordning nr 17. I artikel 11.5 i förordning nr 17 villkorades möjligheten att begära upplysningar genom beslut med att en tidigare begäran om upplysningar inte gett resultat.
- 49 I motsats till vad kommissionen tycks ha gjort gällande i sina skrivelser, påpekar tribunalen att kommissionens val mellan en enkel begäran om upplysningar enligt artikel 18.2 i förordning nr 1/2003 och ett beslut om begäran om upplysningar enligt artikel 18.3 i förordningen omfattas av proportionalitetskontrollen. Detta följer med nödvändighet av själva definitionen av proportionalitetsprincipen i punkt 47 ovan, i vilken anges att ”[n]är det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande”. Tribunalen noterar också att

det val som kommissionen kan göra enligt artikel 18.1 i förordning nr 1/2003 helt klart uppvisar en likhet med det val som föreligger mellan en undersökning till följd av endast fullmakt och en undersökning som beordrats genom ett beslut enligt artikel 14 i förordning nr 17 och artikel 20 i förordning nr 1/2003. Detta val omfattas av unionsdomstolens bedömning av huruvida proportionalitetsprincipen har iakttagits (domstolens dom av den 26 juni 1980 i mål 136/79, National Panasonic mot kommissionen, REG 1980, s. 2033, svensk specialutgåva, volym 5, s. 253, punkt 29, och av den 22 oktober 2002 i mål C-94/00, Roquette Frères, REG 2002, s. I-9011, punkt 77, samt förstainstansrättens dom av den 8 mars 2007 i mål T-340/04, France Télécom mot kommissionen, REG 2007, s. II-573, punkt 147).

- 50 Mot bakgrund av rättspraxis rörande proportionalitetskontrollen avseende valet av en undersökning som beordrats genom beslut, bör en sådan kontroll avseende valet mellan en enkel begäran om upplysningar och ett beslut ske med beaktande av behovet av en lämplig utredning, med hänsyn till särdragen i det enskilda fallet (dom i det ovan i punkt 49 nämnda målet National Panasonic mot kommissionen, punkt 29, i det ovan i punkt 49 nämnda målet Roquette Frères, punkt 77, och i det ovan i punkt 49 nämnda målet France Télécom mot kommissionen, punkt 147).
- 51 I detta hänseende ska tribunalen beakta att det angripna beslutet antagits inom ramen för en utredning rörande konkurrensbegränsande beteenden, vilken utöver sökanden omfattar sju andra företag inom cementsektorn.
- 52 Ett beslut skiljer sig från en enkel begäran om upplysningar på så sätt att det är möjligt för kommissionen att ålägga böter eller förelägga vite för det fall upplysningarna är otillräckliga eller lämnas för sent, med tillämpning av artikel 23.1 b respektive artikel 24.1 d i förordning nr 1/2003.
- 53 Mot bakgrund av den mängd upplysningar som ska inhämtas och stämmas av, framstår det följaktligen varken som olämpligt eller överdrivet av kommissionen att när det gäller sökanden direkt tillämpa den rättsregel som ger kommissionen största möjliga garantier för att sökanden lämnar ett fullständigt svar inom fristerna.
- 54 I den mån proportionaliteten av valet att anta ett beslut om begäran om upplysningar ska bedömas mot bakgrund av behovet av en lämplig utredning, kan tribunalen inte godta sökandens påstående avseende den avvikande behandling som sökanden ska ha utsatts för genom att de andra bolag som berördes av utredningen tillställdes en enkel begäran om upplysningar före antagandet av ett beslut enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003. Behovet av en lämplig utredning kan nämligen motivera att samma tillvägagångssätt inte tillämpas i förhållande till samtliga företag eller företagssammanslutningar som kan lämna upplysningar som är användbara i utredningen.
- 55 Av det ovan anförda följer att kommissionen inte åsidosatte proportionalitetsprincipen när den antog ett beslut, riktat till sökanden, om begäran om upplysningar enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003. Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av artikel 18 i förordning nr 1/2003

- 56 Denna grund består av två delgrunder. Den första delgrunden, avseende otillräcklig precisering av syftet med begäran om upplysningar, har redan prövats i punkterna 18–44 ovan. Inom ramen för den andra delgrunden har sökanden gjort gällande att de upplysningar som begärts enligt de tio första frågeserierna inte hade något samband med det som sökanden påstår ha gjort sig skyldig till. Detta innebär ett åsidosättande av artikel 18 i förordning nr 1/2003. Förekomsten av en överträdelse av konkurrensrätten kan enligt sökanden inte fastställas genom översändandet av de upplysningar som begärts enligt de tio första frågorna, vilka rör försäljning av cement under de senaste tio åren och som ger kommissionen en detaljerad bild av cementindustrin.

- 57 Kommissionen har yrkat att talan ska ogillas såvitt avser denna grund.
- 58 Såsom redan påpekats i punkt 29 ovan kan kommissionen endast kräva upplysningar som är ägnade att låta den undersöka förmodade överträdelser som motiverar att utredningen genomförs och som anges i begäran om upplysningar (dom av den 12 december 1991 i det ovan i punkt 29 nämnda målet SEP mot kommissionen, punkt 25, och i det ovan i punkt 29 nämnda målet Société Générale mot kommissionen, punkt 40).
- 59 Med hänsyn till kommissionens omfattande undersöknings- och kontrollbefogenheter ankommer det på denna att bedöma om de upplysningar den begär av de berörda företagen är nödvändiga (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 18 maj 1982 i mål 155/79, AM & S Europe mot kommissionen, REG 1982, s. 1575, svensk specialutgåva, volym 6, s. 405, punkt 17, av den 18 oktober 1989 i mål 374/87, Orkem mot kommissionen, REG 1989, s. 3283, svensk specialutgåva, volym 10, s. 217, punkt 15, och domen i det ovan i punkt 49 nämnda målet Roquette Frères, punkt 78).
- 60 När det gäller den kontroll som tribunalen ska göra av kommissionens bedömning framgår det av rättspraxis att begreppet ”nödvändiga upplysningar” ska tolkas utifrån syftet med att de aktuella undersökningsbefogenheterna anförtrotts kommissionen. Kravet på samband mellan begäran om upplysningar och den förmodade överträdelserna är uppfyllt då denna begäran, i det skedet av förfarandet, med rätta kan anses uppvisa ett samband med den förmodade överträdelserna, i den bemärkelsen att kommissionen rimligen kan anta att handlingen i fråga kommer att vara till hjälp för att avgöra huruvida den påstådda överträdelserna är för handen (dom av den 12 december 1991 i det ovan i punkt 29 nämnda målet SEP mot kommissionen, punkt 29, och i det ovan i punkt 21 nämnda målet Slovak Telekom mot kommissionen, punkt 42).
- 61 I förevarande fall konstaterar tribunalen att sökanden inte närmare har angett vilka av de upplysningar som begärts enligt de första tio frågorna som den anser vara onödiga. Sökanden har i stället på ett allmänt sätt ifrågasatt nödvändigheten av en begäran om upplysningar avseende försäljning av cement under en tioårsperiod. Sökanden har i huvudsak ifrågasatt valet att anta ett beslut om begäran om upplysningar enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 med hänvisning till att kommissionen i ett sådant fall snarare borde ha gjort en branschutredning enligt artikel 17 i förordning nr 1/2003.
- 62 Sökanden har påpekat att begäran om upplysningar enligt de tio första frågeserierna omfattar försäljning av cement under en tioårsperiod. Blotta påpekandet av denna omständighet kan emellertid enligt tribunalen inte i sig leda till slutsatsen att nämnda frågor går utöver vad som kan anses vara nödvändigt mot bakgrund av syftet med begäran om upplysningar, vilket nämnts i punkterna 4 och 35 ovan.
- 63 Denna slutsats påverkas inte av sökandens påstående som återfinns i repliken och som i huvudsak går ut på att mängden upplysningar som begärts ger intrycket av att det angripna beslutet har en sonderande karaktär.
- 64 Det är visserligen riktigt att skyddet mot godtyckliga och oproportionerliga ingripanden av offentliga organ på fysiska och juridiska personers privata områden är erkänt som en allmän unionsrättslig princip (domen i det ovan i punkt 21 nämnda målet Slovak Telekom mot kommissionen, punkt 81).
- 65 För att iaktta denna allmänna princip ska ett beslut om begäran om upplysningar syfta till att samla in de handlingar som är nödvändiga för att fastställa huruvida en viss faktisk och rättslig situation, som kommissionen redan har upplysningar om, verkligen föreligger och i sådant fall i vilken omfattning.

- 66 Frågan huruvida det angripna beslutet är godtyckligt kan emellertid inte avgöras med utgångspunkt i räckvidden av begäran om upplysningar, eftersom kommissionen med rätta kan genomföra en utredning som omfattar ett stort område när den har tillräckligt tydliga indicier för att företaget deltar i de olika förmodade överträdelse som den avser att utreda.
- 67 I förevarande fall konstaterar tribunalen att sökanden varken ifrågasatt att, eller begärt att tribunalen ska pröva huruvida, kommissionen innehade tillräckligt tydliga indicier för att motivera antagandet av det angripna beslutet. I avsaknad av en uttrycklig och motiverad begäran från sökanden saknas det skäl för tribunalen att på eget initiativ, och endast utifrån det allmänna påståendet att begäran om upplysningar var omfattande, pröva huruvida kommissionen hade tillräckligt tydliga indicier för att anta det angripna beslutet.
- 68 Talan kan således inte bifallas på den andra grunden.

Den tredje grunden: Den frist på två veckor som fastställts för att besvara den elfte frågeserien var oproportionerligt kort

- 69 Sökanden anser att det angripna beslutet åsidosätter proportionalitetsprincipen med anledning av att den frist på två veckor som fastställts för att besvara den elfte frågeserien var otillräcklig.
- 70 Kommissionen har yrkat att talan ska ogillas såvitt avser denna grund. Kommissionen anser att sökanden inte har något berättigat intresse av att få saken prövad när det gäller tidsfristen i fråga, eftersom svaret på den elfte frågeserien redan lämnats och sökanden erhållit försäkringar om att några böter inte skulle åläggas för det fall sökanden lämnade de begärda upplysningarna i omgångar. Kommissionen har vidare gjort gällande att fristen på två veckor var motiverad och att det inte var praktiskt omöjligt för sökanden att svara på den elfte frågeserien inom den fastställda fristen.
- 71 Tribunalen gör följande bedömning. Det följer av fast rättspraxis att kommissionen, när den begär upplysningar av ett företag, måste iaktta proportionalitetsprincipen och att den skyldighet som åligger ett företag att tillhandahålla upplysningar inte får innebära en oproportionerligt tung börda för företaget i förhållande till undersökningens behov (dom av den 12 december 1991 i det ovan i punkt 29 nämnda målet SEP mot kommissionen, punkt 51, av den 30 september 2003 i de förenade målen T-191/98 och T-212/98-T-214/98, Atlantic Container Line m.fl. mot kommissionen, REG 2003, s. II-3275, punkt 418, och i det ovan i punkt 21 nämnda målet Slovak Telekom mot kommissionen, punkt 81).
- 72 Vid bedömningen av huruvida bördan – som skyldigheten att svara på den elfte frågeserien inom två veckor innebär – är oproportionerlig, ska tribunalen beakta att sökanden, i egenskap av mottagare av ett beslut om begäran om upplysningar enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003, löper en risk att inte bara åläggas böter eller vite, med tillämpning av artikel 23.1 b respektive 24.1 d i förordning nr 1/2003, om uppgifterna är ofullständiga, lämnas för sent eller inte lämnas alls, utan också att åläggas böter om bolaget lämnar uppgifter som kommissionen anser vara oriktiga eller vilseledande, med tillämpning av artikel 23.1 b i förordning nr 1/2003.
- 73 Prövningen av huruvida fristen som föreskrivs i ett beslut om begäran om upplysningar är lämplig har således en särskild betydelse. Denna frist bör nämligen ge mottagarna möjlighet att inte bara lämna ett svar rent faktiskt, utan också försäkra sig om att upplysningarna är fullständiga, riktiga och inte vilseledande.
- 74 Kommissionen har gjort gällande att sökanden saknar berättigat intresse av att åberopa den tredje grunden. Detta måste förstas på så sätt att kommissionen ifrågasätter sökandens berättigade intresse av att väcka talan mot det angripna beslutet i den del sökanden ålades att svara på den elfte frågeserien inom två veckor. Kommissionen har grundat sin ståndpunkt på att de begärda

upplysningarna delvis har lämnats efter fristens utgång utan att sökanden ålagts några böter, och på att kommissionen, vid ett telefonsamtal, meddelat sökanden att den kunde översända uppgifterna i omgångar.

- 75 I detta hänseende räcker det att påpeka att det berättigade intresset av att väcka talan mot ett beslut om begäran om upplysningar kvarstår även om beslutet redan efterkommit av dess mottagare. En ogiltigförklaring av ett sådant beslut kan nämligen i sig få rättsverkningar, bland annat genom att kommissionen är skyldig att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa tribunalens dom och genom att det kan undvikas att kommissionen upprepar ett sådant handlande (se, för ett liknande resonemang och analogt, förstainstansrättens dom av den 9 november 1994 i mål T-46/92, *Scottish Football mot kommissionen*, REG 1994, s. II-1039, punkt 14 och där angiven rättspraxis).
- 76 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen att sökanden har ett berättigat intresse av att väcka talan mot det angripna beslutet och har rätt att åberopa de grunder som enligt sökanden kan leda till att tribunalen bifaller yrkandena.
- 77 I vart fall kan det konstateras att kommissionen inte har åberopat någon bevisning som styrker att sökanden getts garantier om att ett ingivande av de begärda upplysningarna i omgångar (och således delvis efter fristens utgång) inte skulle leda till böter eller vite. Det är visserligen ostridigt att ett telefonsamtal ägt rum angående detta mellan sökandens ombud och en tjänsteman på kommissionen. Parterna har dock olika uppfattningar om det exakta innehållet i detta samtal.
- 78 Det enda som tydligt framgår av akten är kommissionens vägran, i ett e-brev av den 12 april 2011, att förlänga svarsfristen för den elfte frågeserien. Detta skedde som svar på en begäran om förlängning som sökanden framställde i en skrivelse av den 11 april 2011 och i ett e-brev av den 12 april 2011. Eftersom sökanden översände en del av svaren på den elfte frågeserien efter utgången av tidsfristen, kunde följaktligen sökanden, åtminstone i teorin, åläggas böter av kommissionen med tillämpning av artikel 23.1 b i förordning nr 1/2003, trots de garantier som kommissionen tycks ha velat ge i sina skrivelser.
- 79 Av de skäl som framgår av punkterna 72 och 73 ovan konstaterar tribunalen att den eventuellt oproportionerliga bördan som ålades sökanden genom skyldigheten att svara på den elfte frågeserien inom två veckor kan påverka hur kompletta, precisa och klara svaren blir, vilket kan leda till åläggande av böter med tillämpning av artikel 23.1 b i förordning nr 1/2003.
- 80 Genom fråga 11 a ombads sökanden att ge in alla uppgifter som rör P.L:s och H.M:s roll, funktion och ansvar sedan år 2001 samt uppgifter om den person som dessa rapporterade till direkt och slutligen om den eller de personer som dessa ger eller gav instruktioner till. Genom fråga 11 b ombads sökanden att ge in en förteckning över samtliga möten och andra skriftliga eller muntliga kontakter rörande cement och cementprodukter som ägt rum mellan å ena sidan P.L. (för åren 2003–2009) respektive H.M. (för åren 2006–2008) och å andra sidan tillverkare av cement och cementprodukter eller deras företrädare i Tyskland. I denna del ombads sökanden bland annat att ange datumen för mötena och namnen på de inbjudna och deltagarna, att nämna namnet på den person och det företag som organiserade mötet eller mötena eller som begärde att de skulle hållas samt att ange namn, roll, funktion och ansvar avseende de övriga anställda hos sökanden som deltog i dessa möten under åren 2001–2010. Genom fråga 11 c ombads sökanden slutligen att lämna alla handlingar rörande ovannämnda kontakter och möten, däribland e-postmeddelanden, dagordningar, mötesprotokoll, reseedlingar, anteckningar och rapporter eller promemorior.
- 81 Tribunalen konstaterar att det inte framgår av det angripna beslutet att det i utredningen fanns ett särskilt behov som motiverade att en sådan snäv tidsfrist föreskrevs för ingivande av de upplysningar som begärdes enligt den elfte frågeserien.

- 82 Såsom påpekats i punkt 42 ovan kan det endast utläsas av skäl 8 i det angripna beslutet att motiveringen av denna tidsfrist skulle kunna hänföras till kommissionens bedömning att denna frågeserie endast krävde att en mindre mängd uppgifter lämnades.
- 83 Såsom kommissionen påpekat är sökanden visserligen, enligt den allmänna försiktighetsprincipen som varje företag eller företagssammanslutning ska iaktta, skyldig att tillse att den har sina böcker eller arkiv, som gör det möjligt att följa dess verksamhet, i säkert förvar för att bland annat förfoga över nödvändig bevisning för det fall sökanden skulle bli föremål för rättsliga eller administrativa åtgärder (tribunalens dom av den 16 juni 2011 i mål T-240/07, Heineken Nederland och Heineken mot kommissionen, REU 2011, s. II-3355, punkt 301).
- 84 Svaret på den elfte frågeserien skulle bland annat innehålla ett angivande av samtliga kontakter, däribland helt informella, som två av sökandens anställda haft med tillverkare av cement eller cementprodukter eller deras företrädare i Tyskland under perioder på tre respektive sju år. Tribunalen konstaterar därför att insamlandet, organiserandet och kontrollen av de begärda upplysningarna, trots kravet på säkert förvar, inte nödvändigtvis var av enkel natur.
- 85 Av de skäl som angetts i punkt 73 ovan ska tribunalen dessutom beakta att fristen ska ge sökanden möjlighet att försäkra sig om att uppgifterna är fullständiga, riktiga och inte vilseledande.
- 86 Tribunalen konstaterar att mot bakgrund av karaktären av de upplysningar som begärts framstår en svarsfrist på två veckor som otillräcklig för att samla in uppgifterna och försäkra sig om att svaret är fullständigt, riktigt och inte vilseledande.
- 87 Av detta följer att skyldigheten att svara på frågorna inom en sådan frist utgjorde en oproportionerlig börda i den mening som avses i den rättspraxis som nämnts i punkten 71 ovan.
- 88 Denna slutsats påverkas inte av omständigheten, som kommissionen erinrat om, att kommissionen i sin skrivelse av den 19 november 2010 hade upplyst sökanden om sin avsikt att tillstålla denne ett beslut om begäran om upplysningar enligt artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 genom att lämna ett utkast till frågeformulär, i vilket den femtonde frågeserien i huvudsak var identisk med den elfte frågeserien i det slutliga frågeformuläret.
- 89 I detta hänseende är det tillräckligt att påpeka att det i punkten 4 i kommissionens skrivelse helt otvetydigt angavs att det ”beslut som [skulle] fattas med tillämpning av artikel 18.3 i förordning nr 1/2003 [skulle] ge Schwenk en frist på två månader för att svara på frågeformuläret på ett riktigt, fullständigt och icke missvisande sätt”.
- 90 Den omständigheten att sökanden berättigat kunde förvänta sig att denne skulle ha två månader på sig att svara på den elfte frågeserien hindrar i vart fall att den varning som framfördes i skrivelsen av den 19 november 2010 kan beaktas vid bedömningen av huruvida skyldigheten att svara på nämnda frågeserie inom två veckor var proportionerlig.
- 91 När det gäller kommissionens hänvisning till punkten 38 i sitt tillkännagivande om bästa praxis för förfaranden som rör artiklarna 101 och 102 i EUF-fördraget (EUT C 308, 2011, s. 6) räcker det att påpeka att den inte är relevant.
- 92 Tribunalen påpekar i vart fall att det framgår av punkt 38 i nämnda tillkännagivande att tidsfristen i allmänhet ska vara minst två veckor, men att den kan vara kortare om begäran har en begränsad räckvidd. Detta stödjer snarast standpunkten att en frist på två veckor i allmänhet utgör ett minimikrav för kommissionen. Mot bakgrund av omfattningen av det arbete som i förevarande fall kan krävas för att samla in, organisera och kontrollera de begärda upplysningarna, var valet av en frist på två veckor åtminstone oproportionerligt.

- 93 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan bifallas såvitt avser denna grund.
- 94 Det anges i artikel 1 i det angripna beslutet att bilagorna utgör en del av det angripna beslutet. Av bilaga I, som utgör frågeformuläret, framgår att den elfte frågeserien inte utgör en del som inte går att skilja från resten av frågeformuläret.
- 95 Följaktligen ska det angripna beslutet ogiltigförklaras endast i den del sökanden ombeds att svara på den elfte frågeserien i frågeformuläret i bilaga I. Det saknas anledning att pröva den femte grunden, eftersom denna endast avser den elfte frågeserien.

Rättegångskostnader

- 96 Enligt artikel 87.2 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Enligt artikel 87.3 första stycket i rättegångsreglerna kan tribunalen, om parterna ömsom tappar målet på en eller flera punkter, besluta att kostnaderna ska delas.
- 97 Eftersom talan delvis har bifallits finner tribunalen att det med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall är skäligt att kommissionen bär en tredjedel av sina rättegångskostnader och ersätter en tredjedel av sökandens rättegångskostnader samt att sökanden bär två tredjedelar av sina rättegångskostnader och ersätter två tredjedelar av kommissionens rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

följande:

- 1) **Kommissionens beslut K(2011) 2367 slutlig av den 30 mars 2011 om ett förfarande enligt artikel 18.3 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 (ärende COMP/39520 – Cement och cementprodukter) ogiltigförklaras i den del det avser den elfte frågeserien i frågeformuläret som utgör bilaga I till beslutet.**
- 2) **Schwenk Zement KG ska bära två tredjedelar av sina rättegångskostnader och ersätta två tredjedelar av Europeiska kommissionens rättegångskostnader. Kommissionen ska bära en tredjedel av sina rättegångskostnader och ersätta en tredjedel av Schwenk Zements rättegångskostnader.**
- 3) **Talan ogillas i övrigt.**

Dittrich

Wiszniewska-Białecka

Prek

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 14 mars 2014.

Underskrifter