

EVROPSKÝ PARLAMENT

2004



2009

Dokument ze zasedání

KONEČNÉ ZNĚNÍ
A6-0133/2007

10. 4. 2007

ZPRÁVA

o Zelené knize: Žaloby o náhradu škody způsobené porušením
antimonopolních pravidel ES
(2006/2207(INI))

Hospodářský a měnový výbor

Zpravodaj: Antolín Sánchez Presedo

Navrhovatel (*):
Bert Doorn, Výbor pro právní záležitosti

(*) Užší spolupráce mezi výbory – článek 47 jednacího řádu

OBSAH

	Strana
NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU	3
VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ.....	10
STANOVISKO VÝBORU PRO PRÁVNÍ ZÁLEŽITOSTI	16
POSTUP.....	20

(*) Užší spolupráce mezi výbory – článek 47 jednacího řádu

NÁVRH USNESENÍ EVROPSKÉHO PARLAMENTU

o Zelené knize: Žaloby o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES (2006/2207(INI))

Evropský parlament,

- s ohledem na Zelenou knihu: Žaloby o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES (KOM(2005)0672),
- s ohledem na zprávu Komise o politice hospodářské soutěže za rok 2004 (SEK(2005)0805),
- s ohledem na své usnesení ze dne 15. listopadu 1961¹, v reakci na žádost Rady ministrů EHS o konzultaci Parlamentu k návrhu prvního prováděcího nařízení k článkům 85 a 86 Smlouvy o EHS,
- s ohledem na sdělení Komise o spolupráci mezi vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž a Komisí při řešení záležitostí spadajících do působnosti článků 85 a 86 Smlouvy o ES²,
- s ohledem na závěry předsednictví ze zasedání Evropské rady v Lisabonu ve dnech 23. a 24. března 2000, v Göteborgu ve dnech 15. a 16. června 2001, v Laekenu ve dnech 14. a 15. prosince 2001, v Barceloně ve dnech 15. a 16. března 2002, stejně jako v Bruselu ve dnech 20. a 21. března 2003, 25. a 26. března 2004, 22. a 23. března 2005 a 23. a 24. března 2006,
- s ohledem na listopadovou zprávu z roku 2004 nazvanou „Tváří v tvář výzvě – lisabonská strategie pro růst a zaměstnanost“, kterou předložila skupina na vysoké úrovni o lisabonské strategii,
- s ohledem na nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 a 82 Smlouvy³, nařízení Komise (ES) č. 773/2004 ze dne 7. dubna 2004 o vedení řízení Komise podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES⁴ a nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků⁵,
- s ohledem na mezinárodní nástroje, které uznávají právo na účinnou právní ochranu a zejména s ohledem na Všeobecnou deklaraci lidských práv, Mezinárodní pakt o občanských a politických právech a Mezinárodní pakt o hospodářských a sociálních právech, a rovněž s ohledem na příslušné protokoly,

¹ Úř. věst. 61, 15.11.1961, s. 1409

² Úř. věst. C 313, 15.10.1997, s. 3

³ Úř. věst. L 68, 6.3.2004, s. 1

⁴ Úř. věst. L 123, 27.4.2004, s. 18

⁵ Úř. věst. L 24, 29.1.2004, s. 1

- s ohledem na článek 6 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a její protokoly,
 - s ohledem na článek 47 Listiny základních práv Evropské unie,
 - s ohledem na článek 45 jednacího řádu,
 - s ohledem na zprávu Hospodářského a měnového výboru a stanovisko Výboru pro právní záležitosti (A6-0133/2007),
- A. vzhledem k tomu, že politika hospodářské soutěže je od počátku součástí projektu evropské integrace a má klíčovou úlohu v budování Evropské unie,
 - B. vzhledem k tomu, že volná a spravedlivá hospodářská soutěž je nezbytná pro uskutečnění cílů Lisabonské a Göteborgské strategie, pro životaschopnost vnitřního trhu, vysokou úroveň podniků, zájmy spotřebitelů a cíle Evropské unie, zatímco jednání narušující hospodářskou soutěž těmto cílům škodí,
 - C. vzhledem k tomu, že články 81 a 82 Smlouvy představují ustanovení veřejné politiky, které mají přímý vliv a mají být automaticky uplatňovány příslušnými orgány; že zakládají ve vztazích mezi soukromými osobami jednotlivým stranám práva, která soudní orgány musí účinně chránit v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropských společenství, včetně rozsudku ve věci 26/62¹ (Van Gend & Loos), který je zejména významný jako precedent pro následující věci,
 - D. vzhledem k tomu, že v členských státech EU je právo hospodářské soutěže vymáháno především prostřednictvím veřejného práva a že na úrovni členských států existují značné rozdíly a překážky, jež mohou potenciálním stěžovatelům bránit v domáhání se náhrady,
 - E. vzhledem k tomu, že podle článku 85 Smlouvy o ES Komise dbá na provádění zásad stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy ohledně práva hospodářské soutěže; vzhledem k tomu, že Smlouva obsahuje další právní základy, které mohou přispět k účinnosti těchto zásad, jako jsou články 65, 83, 95, 153 a 308; a vzhledem k tomu, že Soudní dvůr má za to, že pokud neexistují pravidla Společenství ohledně práva poškozených požadovat odškodnění u vnitrostátních soudů, musí vnitrostátní právní systém každého členského státu určit soudy a tribunály, do jejichž soudní pravomoci věc spadá, a stanovit podrobná procesní pravidla pro kroky na ochranu práv, jež jednotlivci odvozují přímo z právních předpisů Společenství, pokud tato pravidla nejsou méně příznivá než pravidla, jimž se řídí podobné vnitrostátní kroky (zásada ekvivalence), a pokud v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv svěřených právními předpisy Společenství (zásada účinnosti),
 - F. vzhledem k tomu, že vzácné a výjimečné použití soukromých žalob u soudů členských států a v jejich příslušnosti, jak je předpokládá nařízení (ES) č. 1/2003 týkající se modernizace politiky hospodářské soutěže a používání práva hospodářské soutěže

¹ NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend en Loos v Netherlands Inland Revenue Administration [1963] ECR-1.

ukazuje, že je třeba přijmout opatření na usnadnění podávání žalob o náhradu škody; vzhledem k tomu, že taková opatření by měla zvýšit shodu s právem v oblasti hospodářské soutěže, a brát přitom ohled na různá procesní pravidla a dokazování v členských státech; vzhledem k tomu, že by to nemělo vést k situaci, kdy podniky, které podnikají zákonně a chovají se ekonomicky nesou nepatřičné riziko, že budou muset platit neoprávněné nároky nebo že budou muset změnit své chování, aby se vyhnuly nákladným sporům,

- G. vzhledem k tomu, že spotřebitelé a podniky, kteří v důsledku porušení antimonopolních pravidel utrpěli škodu, mají právo na odškodnění,
- H. vzhledem k tomu, že vývoj v oblasti občanského práva EU, zejména v oblasti přístupu ke spravedlnosti, se opoždí za nejnovějším vývojem práva hospodářské soutěže na vnitřním trhu EU,
- I. vzhledem k tomu, že ve věci C-453/99¹ Soudní dvůr rozhodl, že v zájmu zajištění plné účinnosti článku 81 Smlouvy o ES mohou jednotlivci i společnosti požadovat náhradu za škody, které jim vznikly na základě smlouvy nebo jednání, jež omezují nebo narušují hospodářskou soutěž,
- J. vzhledem k tomu, že stávající mechanismy odškodnění při porušení antimonopolních pravidel na evropské úrovni nezaručují plnou účinnost článku 81 Smlouvy o ES, zejména pokud jde o poškozené,
- K. vzhledem k tomu, že mnohé členské státy hledají způsoby, jak ochránit spotřebitele umožněním hromadných žalob, a že rozdílný postup v této věci může vést k narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu,
- L. vzhledem k tomu, že každý návrh Komise v oblastech, v nichž Komise nemá výhradní pravomoc, musí být – podle Smlouvy o ES – v souladu se zásadami subsidiarity a proporcionality,
 - 1. konstatuje, že předpisy Společenství pro hospodářskou soutěž by neměly odrazující účinek a jejich účinnost by byla zpochybněna, pokud by osoby, které se dopouštějí zakázaného jednání, mohly využívat výhod na trhu nebo požívat imunity, pokud jde o jejich jednání, v důsledku překážek, které brání vyžadovat jejich plnou odpovědnost; domnívá se, že je třeba usnadnit podávání žalob jak zástupcům veřejného zájmu, tak poškozeným;
 - 2. domnívá se, že občané nebo podniky, kteří utrpěli škodu v důsledku porušení právních předpisů o hospodářské soutěži, by měli mít možnost žádat o náhradu za utrpěné ztráty; domnívá se dále, že taková porušení musí být formálně zjištěna vhodnými postupy, za předpokladu, že jsou přímo dotčeny vlastní zájmy poškozených stran;
 - 3. vítá skutečnost, že Soudní dvůr uznal právo osob, které byly poškozeny jednáním narušujícím hospodářskou soutěž, podat k soudu žalobu o náhradu škody; vítá proto Zelenou knihu o náhradě škody i související přípravné práce;

¹ *Courage LTD v. Créhan* [2001] ECR I-6297.

4. žádá, aby v zájmu podpory hospodářské soutěže a předcházení sporům byla podporována rychlá a smírná řešení mimosoudní povahy a aby se podporoval soudní smír u žalob o náhradu škody způsobené jednáním narušujícím hospodářskou soutěž a zdůrazňuje, že pokud strana, jež byla obviněna z porušení pravidel hospodářské soutěže se odvolává na to a může prokázat, že škoda byla nahrazena před ukončením procesu, může to být považováno za polehčující okolnost a zohledněno při rozhodování o výši uložené pokuty; vítá rovněž skutečnost, že orgány pro hospodářskou soutěž Evropské unie mohou hrát v jistém rozsahu úlohu institucionálního arbitra tím, že řídí arbitrážní řízení včetně určení arbitrážních stran,
5. domnívá se proto, že by právní systémy členských států měly obsahovat účinné postupy v rámci občanského práva, jimiž by bylo možné žádat o náhradu za škody utrpěné v důsledku porušení antimonopolního práva;
6. domnívá se, že podnikání soukromých kroků by mělo doplňovat veřejné vymáhání a být s ním v souladu, přičemž veřejné vymáhání by mělo být strategičtější a selektivnější a může se zaměřovat na nejdůležitější otázky a významné případy; domnívá se však, že by takové kroky neměly ospravedlňovat nevybavení orgánů pro hospodářskou soutěž dostatečnými prostředky;
7. požaduje, aby se články 81 a 82 Smlouvy uplatňovaly jednotně a nezávisle na správní nebo soudní povaze orgánu, který přijímá rozhodnutí; domnívá se, že rozhodnutí, která přijímají soudní orgány, musí být v souladu a odpovídat společným zásadám bezpečnosti a efektivity, čímž by se předcházelo rozporům a nesouladu v rámci Unie; domnívá se, že by cílem mělo být dosáhnout postupů a situace, kdy by dřívější a právoplatné rozhodnutí orgánu pro hospodářskou soutěž nebo soudního orgánu bylo závazné pro všechny členské státy, pokud by strany sporu a okolnosti případu byly stejné;
8. zdůrazňuje, že pro přípravu soudních orgánů v oblasti práva hospodářské soutěže s cílem zajistit kvalitní rozhodování je důležité a zásadní přidělovat řízení specializovaným nebo vysoce kvalifikovaným instancím;
9. zastává názor, že v zájmu ochrany hospodářské soutěže a práv poškozených musí mít všechny soudní orgány, které uplatňují právní předpisy Společenství pro hospodářskou soutěž, možnost přijímat prozatímní opatření, uskutečňovat přípravná šetření a využívat v případech potřeby své vyšetřovací pravomoci;
10. zdůrazňuje, že za účelem zjištění významných skutečností při uplatňování článků 81 a 82 Smlouvy musí mít vnitrostátní soudy pravomoci srovnatelné s pravomocemi orgánů Společenství pro hospodářskou soutěž; že pro zajištění souladu je nezbytné posilovat spolupráci mezi orgány pro hospodářskou soutěž a vnitrostátními soudy a mezi vnitrostátními soudy navzájem;
11. vyzývá členské státy, aby akceptovaly, že nález o porušení zjištěný orgánem pro hospodářskou soutěž, poté co se stane konečným a je potvrzen v odvolacím řízení, automaticky představuje prokázanou vinu v občanském řízení týkajícím se stejné problematiky za předpokladu, že obžalovaný měl ve správním řízení dostatečnou možnost se hájit;

12. považuje dále za zbytečné vést na úrovni Společenství diskuse o potřebě jmenování expertů a předepisovat tuto potřebu;
13. domnívá se, že by navrhované nařízení o právu použitelném na mimosmluvní závazky („Řím II“) mělo představovat uspokojivé řešení s výjimkou případů, kdy protisoutěžní jednání postihuje hospodářskou soutěž ve více než jednom státě a že by mělo být zvaženo zvláštní pravidlo pro tyto případy;
14. naléhavě žádá vnitrostátní soudy, aby spolupracovaly při ochraně důvěrných informací a přispívaly k účinnosti programů zmírnění pokut; domnívá se, že v případném konfliktu týkajícím se přístupu a zacházení s těmito informacemi, které mají orgány tvořící síť Společenství pro hospodářskou soutěž k dispozici, bude třeba rozhodovat s přihlédnutím k výkladu práva Společenství Soudním dvorem;
15. zdůrazňuje, že odškodnění, které bude žalující straně přiznáno, by mělo mít doplňkovou povahu a nemělo by být vyšší než skutečná škoda („damnum emergens“) a skutečný ušlý zisk („lucrum cessans“), aby se předešlo bezdůvodnému obohacení, a může přihlížet ke schopnosti poškozeného zmírnit utrpěné škody; v případě by mělo být možné na základě uvážení poskytnout odškodnění ve výši dvojnásobku utrpěné škody, kdy první žadatel, který bude spolupracovat s orgány pro hospodářskou soutěž v programech zmírnění pokut, nebude považován za odpovědného společně a nerozlučně s ostatními osobami, které porušily pravidla, a kdy úroky se vypočtou počínaje dnem, kdy byla pravidla porušena;
16. domnívá se, že jakékoli navržené opatření musí plně respektovat veřejnou politiku členských států, zejména s ohledem na sankční charakter;
17. rovněž zdůrazňuje, že členské státy by měly brát v úvahu, že možnost uplatňovat obhajobu založenou na „přenesení“ může ohrozit stanovení rozsahu škod a příčinnou souvislost;
18. sdílí názor judikátu Soudního dvora, podle kterého mohou všechny poškozené osoby podávat soudní žaloby; domnívá se, že členské státy, které umožňují nepřímo poškozeným osobám podávat žaloby, by měly přiznat žalovanému možnost bránit se tím, že veškerý dosažený zisk či jeho část získaný v důsledku porušení byl převeden na třetí osobu („passing on defence“), s cílem vyhnout se možnosti bezdůvodnému obohacení; konstatuje, že je proto zásadní mít mechanismus vyřizování mnohonásobných drobných pohledávek;
19. domnívá se, že z důvodu úspornosti, urychlení a souladu je třeba umožnit poškozeným podávat žaloby o náhradu škody společně, přímo nebo prostřednictvím organizací, jejichž stanovy si kladou za cíl podnikat takové kroky;
20. konstatuje, že v mnoha případech zde panuje asymetrie prostředků mezi stěžovatelem a obžalovaným v soudním řízení o náhradu škody pro chování porušující hospodářskou soutěž a v těchto případech by žalující strana neměla být odrazována od podání důvodné žaloby o náhradu škody ze obavy, že bude muset platit přehnané soudní výlohy, včetně výloh žalované strany, pokud s žalobou neuspěje; navrhuje proto, aby soudní orgány mohly zohlednit odlišnou ekonomickou situaci stran sporu a v případě potřeby

zkontrolovat tento bod při zahájení řízení; domnívá se, že výše nákladů musí vycházet z objektivních a rozumných kritérií s ohledem na povahu procesu a měla by zahrnovat všechny náklady vzniklé v důsledku soudního řízení;

21. doporučuje, aby v programech veřejné podpory, které by mohly být oprávněně přijaty s cílem usnadnit podávání soukromých žalob o náhradu škody, která vznikla v důsledku jednání narušujícího hospodářskou soutěž, byly vzaty v potaz přesné podmínky monitorování řízení a vrácení uvedených podpor, zvláště v případě vyřízení případu a odsouzení porušovatele k náhradě nákladů řízení;
22. domnívá se, že vnitrostátní promlčecí lhůty pro podání žalob pro porušení pravidel hospodářské soutěže Společenství, by měly umožňovat podání žaloby ve lhůtě jednoho roku ode dne rozhodnutí Komise nebo vnitrostátního orgánu pro hospodářskou soutěž, které konstatuje porušení uvedených pravidel (anebo, v případě odvolání, ode dne ukončení odvolacího řízení); domnívá se, že jestliže k takovému rozhodnutí nedošlo, mělo by být možné podat žalobu o náhradu škody, která vznikla v důsledku porušení ustanovení článků 81 nebo 82 Smlouvy o ES nebo pravidel hospodářské soutěže Společenství, kdykoli v průběhu lhůty, ve které má Komise právo přijmout rozhodnutí ukládající pokutu z důvodu porušení; domnívá se, že by měla být tato lhůta přerušena během doby věnované veškerým formálním narovnáním nebo zprostředkování mezi stranami;
23. navrhuje, že běh omezené doby, po kterou je možné žádat o náhradu v případě porušení antimonopolních právních předpisů, by měl být pozastaven od okamžiku, kdy Komise nebo orgán pro hospodářskou soutěž v jednom či několika členských státech zahájí vyšetřování takového porušení;
24. připomíná, že podávání soukromých žalob o náhradu škody neomezuje pravomoci ani odpovědnost, které přísluší Komisi podle Smlouvy v oblasti soutěžního práva;
25. naléhavě žádá Komisi, aby co nejdříve schválila zásady, které by napomohly zúčastněným stranám vyčísřit škody a stanovit příčinnou souvislost; žádá rovněž, aby Komise přednostně vypracovala sdělení týkající se podávání nezávislých žalob, které bude obsahovat doporučení pro uplatňování nároků a příklady nejčastějších případů;
26. žádá Komisi, aby připravila Bílou knihu s podrobnými návrhy na usnadnění podávání soukromých žalob na náhradu škody za jednání porušující pravidla hospodářské soutěže Společenství, který by se zabývala komplexním způsobem tématy, jimiž se zabývá toto nařízení a zohlednila případně vhodný právní rámec; rovněž žádá Komisi, aby do něho zařadila návrhy na posílení spolupráce mezi orgány odpovědnými za uplatňování antimonopolního práva Společenství;
27. domnívá se, že jakákoli iniciativa Komise týkající se práv poškozených na odškodnění u vnitrostátních soudů musí být doprovázena posouzením dopadů, které hodnotí právní základy podnětu a jeho soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality a jež musí odrážet křehkou rovnováhu staletého vývoje různých právních systémů v rámci EU;
28. vyzývá Komisi, aby úzce spolupracovala s příslušnými vnitrostátními orgány členských států s cílem zmírnit jakékoli přeshraniční obtíže, které brání občanům a podnikům EU

v podávání přeshraničních žádostí o odškodnění v případě porušení antimonopolních pravidel Společenství v členských státech; domnívá se, že v případě potřeby by Komise měla učinit právní kroky k odstranění takových překážek;

29. vyzývá proto ty členské státy, jejichž občané dosud nemají účinné právo žádat o náhradu, aby své procesní právo upravily;
30. zdůrazňuje, že Parlament by měl mít v oblasti práva hospodářské soutěže úlohu spolutvůrce právních předpisů a že by měl být pravidelně informován o podávání soukromých žalob;
31. pověřuje svého předsedu, aby předal toto usnesení Radě, Komisi, vládám a parlamentům členských států a sociálním partnerům.

VYSVĚTLUJÍCÍ PROHLÁŠENÍ

1. Právomoci Společenství: 50 let zkušeností

Politika hospodářské soutěže je nedílnou součástí Evropské unie. Od podepsání Římské smlouvy je nepostradatelnou při vytváření otevřeného a dynamického trhu, na němž vznikají kvalitní podniky a z něhož těží koneční spotřebitelé.

Hospodářská soutěž znásobila svůj význam a svou specifickou hodnotu. Vzhledem k tomu, že je základním prvkem utváření evropské ekonomiky, jsou její ustanovení nezbytným předpokladem pro to, aby bylo poslání svěřené Společenství splněno. Politika hospodářské soutěže má zásadní význam pro fungování vnitřního trhu, lepší výsledky hospodářské činnosti a plnění lisabonské strategie udržitelného růstu a zaměstnanosti. Je nezbytnou podmínkou, která umožňuje čelit problémům globalizace a naplňovat cíle Evropské unie.

2. Náklady, které vznikají v důsledku porušení pravidel

V důsledku porušení pravidel vznikají mikroekonomické a makroekonomické náklady. Osoba, která jedná v rozporu s pravidly, narušuje vztahy s dalšími účastníky trhu (konkurenty, dodavateli, zákazníky nebo spotřebiteli) a snaží se získat na jejich úkor výhody. Na základě zakázaného jednání jim vznikají nesmírné ekonomické náklady.

Z širšího hlediska je porušení pravidel překážkou pro dosažení výsledků hospodářské soutěže: lepšího rozdělení finančních zdrojů, vyšší hospodářské efektivity, větší inovace a nižších cen.

Účinná politika hospodářské soutěže musí předcházet ekonomickým nákladům a ztrátě důvěry, které jsou důsledkem porušení pravidel. Pasivní přístup znamená spoluvinu; pro zajištění účinné hospodářské soutěže je důležité, aby osoba, která jedná v rozporu s pravidly, nezískala výhody na trhu a aby za takové jednání nesla vážné důsledky, tedy, aby plně nesla odpovědnost za své jednání.

3. Soukromý pilíř hospodářské soutěže Společenství

Pravidla hospodářské soutěže vytvářejí správné vztahy, které jsou vlastní tržní disciplíně, a řídí vztahy mezi jednotlivými osobami. Soukromý rozměr článků 81 a 82 Smlouvy je obsažen v odstavci 2, který stanoví, že zakázané jednání je od počátku neplatné. Od vynesení rozsudku ve věci Geus v. Bosch (věc 13/61) a Van Gend & Loos (věc 26/62) se uznává, že ustanovení Smlouvy ukládají občanům povinnosti a že na jejich základě jim vznikají soudně vymahatelná práva.

Hlavní úlohu při řešení případů jednání narušujícího hospodářskou soutěž hraje trestní stíhání. Původní centralizovaný přístup při uplatňování čl. 81 odst. 3 ze strany Komise prostřednictvím systému sdělování a povolování, který byl rozhodující při zavádění politiky hospodářské soutěže Společenství, upřednostňoval veřejný sektor. Zavedení dvojí úlohy Komise, která od osmdesátých let přijímá nařízení o výjimkách pro určité kategorie smluv, sice systému odlehčilo, avšak nezměnilo jeho správný průběh. Nedostatky systému souvisejí

s úspěchem hospodářské soutěže: poptávka po rozsáhlejší a kvalitnější hospodářské soutěži se stala neslučitelnou s hospodářsky neúčinným a právně nedostatečným systémem. Proto byl tento systém odstraněn nařízením 1/2003, které zrušilo monopol Komise a vytvořilo komplexnější a otevřenější systém, který je decentralizovaný a mohou jej využívat orgány pro hospodářskou soutěž i vnitrostátní soudní orgány.

Mezníkem v procesu modernizace byl rozsudek Soudního dvora Evropských společenství ve věci *Courage versus Crehan* ze dne 20. září 2001, který v souladu s původním právním názorem výslovně uznal, že článek 81 je soudně vymahatelný, a navíc stanovil, že jeho plná účinnost by byla omezena, pokud by osoba poškozená jednáním narušujícím hospodářskou soutěž, nemohla požadovat náhradu škody. Rozsudek ve věci *Manfredi* ze dne 13. července 2006 připomíná, že „žaloby na náhradu škody k vnitrostátnímu soudu (mohou) podstatně přispět k zachování skutečné hospodářské soutěže ve Společenství“.

4. Doplnková povaha trestního stíhání a soukromých žalob

Trestní stíhání a soukromé žaloby představují dva pilíře uplatňování společných pravidel hospodářské soutěže. Politika hospodářské soutěže musí chránit tržní disciplínu jako společenskou instituci a zájmy účastníků trhu, ať jde o podniky, nebo o spotřebitele.

V rámci rozvinutého systému musí trestní stíhání proti beztrestnosti podniků, které jednají v rozporu s pravidly, doplňovat soukromé žaloby proti jejich výsadám a odškodnění jednotlivých osob. Ukládání pokut veřejnými orgány má omezený dosah a je nepřijatelné stanovit, že se veřejné orgány budou zabývat rovněž soukromými žalobami, protože jinak by vzhledem k pracovní zátěži byly neefektivní, jednak je tento prvek evropské právní kultury cizí.

V evropském modelu doplňují soukromé žaloby trestní stíhání, ale nenahrazují jej. Otevření evropského systému soukromým žalobám neznamená změnu modelu, ale jeho rozvoj v souladu s původní formou.

Soudržnost systému musí být zajištěna v souladu se svobodou podnikání a s právy jednotlivců. Existence dvou pilířů znamená, že je třeba koordinovat jejich činnost, umožnit podávání následných soukromých žalob poté, kdy orgány pro veřejnou soutěž konstatují porušení pravidel, a uznat závaznou povahu dřívějších a právoplatných rozhodnutí přijatých příslušnými orgány.

Decentralizace trestního stíhání a rozvoj soukromých žalob umožní, aby trestní stíhání bylo strategičtější a selektivnější tím, že se zaměří na důležité otázky a prioritní záležitosti.

5. Podpora hospodářské soutěže a předcházení sporům

Soukromé žaloby jsou nástrojem politiky hospodářské soutěže, nikoli cílem samy o sobě. Uznání jejich úlohy nepovede automaticky k jejich uplatňování, ale může být silným motivem k jejich předcházení. V každém případě jsou soukromé žaloby ve skutečnosti reakcí, která by měla napravovat hospodářskou nerovnováhu způsobenou porušením pravidel.

Přiměřená regulace soukromých žalob omezí rovněž spory tím, že rozptýlí nejistoty, které pomáhají vyvolávat tyto spory. Umožní rovněž soudním orgánům lépe uplatňovat pravidla Společenství v případě, že je spor nevyhnutelný.

Spory nesmí být podporovány uměle nebo prostřednictvím předpisů, které jsou na újmu spravedlivému procesu, v němž mají obě strany k dispozici rovnocenné prostředky. Cílem není aktivismus, ale rozumné využívání žalob.

U žalob o náhradu škody je třeba podporovat vlastní dohodu, mimosoudní dohodu a soudní vyrovnání. Je třeba umožnit, aby náhrada škody byla připsána k dobru a aby se k ní přihlíželo při stanovení výše uložené pokuty.

6. Rozdíly oproti americkému modelu

Zatímco ve Spojených státech se soutěžní právo v 90 % případů uplatňuje prostřednictvím soukromých žalob o náhradu škody, jejich využívání v Evropské unii je velmi vzácné. Praxe je odlišná, důležitější je však srovnání kvality.

Soukromé žaloby mohou odpovídat velmi rozdílným směrům a modelům. Přisuzovat soukromé žaloby pouze americkému modelu je velkou chybou. Ve Spojených státech ukládají soudní orgány, které řeší soukromé žaloby o náhradu škody, odškodnění, které má represivní povahu a dosahuje trojnásobku způsobené škody. V Evropské unii je ukládání pokut monopolem orgánů pro hospodářskou soutěž a evropské soukromé žaloby doplňují, ale nenahrazují trestní stíhání.

Americký model je založen na spojení několika prvků (soudní orgány tvořené laiky, „class actions“, přísná omezení týkající se zveřejňování dokumentů, odškodnění, které má represivní povahu a dosahuje trojnásobku způsobené škody, vedení sporu bez rizika, neboť honorář advokáta se stanoví v závislosti na výsledku, a úhrada nákladů soudního sporu oběma stranami atd.). V evropské právní praxi podobné uspořádání neexistuje.

Převzetí jen jednoho z těchto prvků by bylo nedostatečné pro zajištění srovnatelnosti evropského a amerického modelu. Předložená zpráva navrhuje jasně rozlišený přístup, který je v souladu se zkušeností Společenství a členských států.

7. Potřeba společného přístupu v Evropské unii

Články 81 a 82 Smlouvy se musí uplatňovat jednotně a nezávisle na správní nebo soudní povaze orgánu, který přijímá rozhodnutí. Rozhodnutí musí být v souladu a musí odpovídat společným zásadám bezpečnosti a efektivity, což umožní předcházet rozporům v rámci Evropské unie. Zelená kniha Komise položila několik zajímavých otázek, které by měly být v budoucnu řešeny.

Soukromé žaloby mohou být následné (po rozhodnutí orgánů pro hospodářskou soutěž, které konstatují, že byla porušena pravidla) nebo nezávislé (pokud takové zjištění neexistuje a vyjádření soudního orgánu je předpokladem pro uplatnění odpovědnosti za škody). Aby byl systém soudržný, je třeba, aby rozhodnutí týkající se porušení pravidel byla rovnocenná, a to prostřednictvím společných předpisů a stejných pravomocí tak, aby bylo možno:

- přijímat dočasná, přípravná a předběžná opatření
- zjišťovat skutečnosti, přisuzovat důkazní břemeno a vyhodnocovat důkazy
- chránit důvěrné informace a účinnost programů zmírnění pokut
- posilovat spolupráci mezi orgány tak, aby byl celý systém účinnější a bezpečnější

Je rovněž třeba stanovit konkrétní základ, který umožní soudním orgánům jednotně rozhodovat o nárocích na odškodnění.

8. „Regulace versus soudní spor“

Soudní dvůr Společenství konstatoval pomocnou povahu svého práva („v *případě neexistence pravidel Společenství týkajících se dané záležitosti*“), když stanovil, že žaloby o určení odpovědnosti podané u vnitrostátních orgánů se musí řešit v souladu se zásadami efektivity a rovnocennosti. Zásada vnitřní rovnocennosti je nutná pro řešení vnitrostátních a problematických žalob, a pokud je nadřazená, odporuje zásadě efektivity; bylo by jistě rozumné vyhnout se situaci, kdy budeme mít 25 nebo 27 různých rozhodnutí.

Četnost soudních sporů a složitost právních předpisů je na újmu jednotlivých osob a efektivity systému. Pro řešení problému je potřeba využít normativní rámec Společenství, který by poskytoval větší bezpečnost a účinnost.

Úkolem soudních orgánů v soutěžním právu Společenství není vytvářet právo, ale uplatňovat jej při řešení konkrétních případů prostřednictvím diskuse „inter partes“. Úlohou tvůrce právních předpisů je zvolit vhodné možnosti řešení základních otázek a umožnit prostřednictvím veřejné a otevřené diskuse v Evropské unii vznik ustanovení, která by poskytla větší zákonnou oporu a více přihlížela k obecnému zájmu.

9. Zvláštní úloha Evropské komise

Podávání soukromých žalob nepoškozuje pravomoci ani odpovědnost, které příslušejí Komisi podle Smlouvy; její kompetence v oblasti zajištění uplatňování zásad stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy jsou velmi významné.

Přechod od pouhých soukromých žalob jednotlivců k vyváženému systému se dvěma doplňujícími se pilíři vyžaduje politickou vůli a intelektuální vedení. Komise musí čelit této výzvě tím, že vypracuje zprávu o uplatňování soutěžního práva a přijme iniciativy, které by zajistily jeho úspěšnost. Základními úkoly jsou aktualizace předpisů, stanovení hlavních směrů usnadňujících jejich rozvoj, zveřejnění dokumentů týkajících se obecné úpravy, které by umožnily lépe jí porozumět, a podpora spolupráce mezi příslušnými orgány.

10. Posílení úlohy Evropského parlamentu v soutěžní politice

Parlament, jakožto orgán, který zastupuje občany, musí poskytovat soutěžní politice potřebnou demokratickou legitimitu. Rozšíření kultury hospodářské soutěže na celou společnost vyžaduje, aby Parlament hrál větší a aktivnější úlohu.

Hospodářská soutěž Společenství není už jen začínající správní disciplinou, ale

konsolidovanou politikou obrovského dosahu pro podniky a život občanů, která má zásadní význam pro evropskou integraci. Naplnění její demokratické povahy předpokládá, že úloha Parlamentu bude posílena, jeho podpůrná a kontrolní funkce bude intenzivnější a že bude uznávána jeho pravomoc zákonodárného orgánu.

27. 2. 2007

STANOVISKO VÝBORU PRO PRÁVNÍ ZÁLEŽITOSTI

pro Hospodářský a měnový výbor

k Zelené knize: Žaloby o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES (2006/2207(INI))

Navrhovatel: Bert Doorn

- (*) Užší spolupráce mezi výbory – článek 47
jednacího řádu

NÁVRHY

Výbor pro právní záležitosti vyzývá Hospodářský a měnový výbor jako příslušný výbor, aby do svého návrhu usnesení začlenil tyto návrhy:

- A. vzhledem k tomu, že spotřebitelé a podniky, kteří v důsledku porušení antimonopolních pravidel utrpěli škodu, mají právo na odškodnění,
- B. vzhledem k tomu, že v členských státech EU je právo hospodářské soutěže vymáháno především prostřednictvím veřejného práva a že na úrovni členských států existují značné rozdíly a překážky, jež mohou potenciálním stěžovatelům bránit v domáhání se náhrady,
- C. vzhledem k tomu, že podle článku 85 Smlouvy o ES Komise dbá na provádění zásad stanovených v článcích 81 a 82 Smlouvy ohledně práva hospodářské soutěže; že Smlouva obsahuje další právní základy, které mohou přispět k účinnosti těchto zásad, jako je článek 65, který umožňuje Evropské unii odstraňovat překážky řádného průběhu občanskoprávního řízení s přeshraničními dopady; že Soudní dvůr má za to, že pokud neexistují pravidla Společenství ohledně práva poškozených požadovat odškodnění u vnitrostátních soudů, musí vnitrostátní právní systém každého členského státu určit soudy a tribunály, do jejichž soudní pravomoci věc spadá, a stanovit podrobná procesní pravidla pro kroky na ochranu práv, jež jednotlivci odvozují přímo z právních předpisů Společenství, pokud tato pravidla nejsou méně příznivá než pravidla, jimiž se řídí podobné vnitrostátní kroky (zásada ekvivalence), a pokud v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv svěřených právními předpisy Společenství (zásada účinnosti),

- D. vzhledem k tomu, že vývoj v oblasti občanského práva EU, zejména v oblasti přístupu ke spravedlnosti, se opoždí za nejnovějším vývojem práva hospodářské soutěže na vnitřním trhu EU,
- E. vzhledem k tomu, že každý návrh Komise v oblastech, v nichž Komise nemá výhradní pravomoc, musí být – podle Smlouvy o ES – v souladu se zásadou subsidiarity a splňovat kritéria proporcionality,
- F. vzhledem k tomu, že ve věci C-453/99 *Courage versus Créhan*¹ Soudní dvůr rozhodl, že v zájmu zajištění plné účinnosti článku 81 Smlouvy o ES mohou jednotlivci i společnosti požadovat náhradu za škody, které jim vznikly na základě smlouvy nebo jednání, jež omezují nebo narušují hospodářskou soutěž,
- G. vzhledem k tomu, že stávající mechanismy odškodnění při porušení antimonopolních pravidel na evropské úrovni nezaručují plnou účinnost článku 81 Smlouvy o ES, zejména pokud jde o poškozené,
- H. vzhledem k tomu, že mnohé členské státy hledají způsoby, jak lépe ochránit spotřebitele umožněním hromadných žalob, a že rozdílný postup v této věci může vést k narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu,
1. domnívá se, že občané nebo podniky, kteří utrpěli škodu v důsledku porušení právních předpisů o hospodářské soutěži, by měli mít možnost žádat o náhradu za utrpěné ztráty; domnívá se dále, že taková porušení musí být formálně zjištěna vhodnými postupy a za předpokladu, že jsou přímo dotčeny vlastní zájmy poškozených stran;
 2. domnívá se proto, že by právní systémy členských států měly obsahovat účinné postupy v rámci občanského práva, jimiž by bylo možné žádat o náhradu za škody utrpěné v důsledku porušení antimonopolního práva;
 3. domnívá se, že jakákoli iniciativa Komise týkající se práv poškozených na odškodnění u vnitrostátních soudů musí být doprovázena posouzením dopadů, které hodnotí právní základy podnětu a jeho soulad se zásadami subsidiarity a proporcionality a jež musí odrážet křehkou rovnováhu staletého vývoje různých právních systémů v rámci EU;
 4. vyzývá proto ty členské státy, jejichž občané dosud nemají účinné právo žádat o náhradu, aby své procesní právo upravily;
 5. vyzývá členské státy, aby akceptovaly, že předchozí nález o porušení zjištěný orgánem pro hospodářskou soutěž, poté co se stane konečným a je potvrzen v případném odvolacím řízení, automaticky představuje prokázanou vinu v občanském řízení týkajícím se stejné problematiky za předpokladu, že obžalovaný měl ve správním řízení dostatečnou možnost se hájit;
 6. rovněž zdůrazňuje, že členské státy by měly brát v úvahu, že možnost uplatňovat obhajobu založenou na „přenesení“ může ohrozit zjištění rozsahu škod a příčinnou souvislost;

¹ Rozsudek z 20. září 2001, [2002] ECR I-6297.

7. vyzývá Komisi, aby úzce spolupracovala s příslušnými vnitrostátními orgány členských států s cílem zmírnit jakékoli přeshraniční obtíže, které brání občanům a podnikům EU v podávání přeshraničních žádostí o odškodnění v případě porušení antimonopolních pravidel EU v členských státech; domnívá se, že v případě potřeby by Komise měla učinit právní kroky k odstranění takových překážek;
8. navrhuje, že běh omezené doby, po kterou je možné žádat o náhradu v případě porušení antimonopolních právních předpisů, by měl být pozastaven od okamžiku, kdy Komise nebo orgán pro hospodářskou soutěž v jednom či několika členských státech zahájí vyšetřování takového porušení;
9. domnívá se dále, že žádost o náhradu škod způsobených porušením antimonopolních právních předpisů nevyžaduje žádné specializované soudy, kromě těch, které jsou uvedeny v právních postupech členských států;
10. domnívá se, že jakýkoli navržený nástroj musí plně respektovat veřejnou politiku členských států, zejména s ohledem na sankční charakter;
11. považuje za nevhodné upravovat na úrovni Společenství vnitrostátní pravidla, jimiž se řídí sdělování důkazních materiálů a důkazní břemeno v civilních řízeních o náhradu škody podle článků 81 a 82 Smlouvy o ES;
12. považuje dále za zbytečné vést diskuse o potřebě jmenování expertů, vyjasňování právního požadavku příčinné souvislosti a možnosti podávání hromadných žalob a předepisovat je na úrovni Společenství, neboť tyto prvky vyplývají z tradic vnitrostátních právních systémů;
13. domnívá se, že vzhledem k tomu by navrhované nařízení o právu použitelném na mimosmluvní závazky („Řím II“) mělo představovat uspokojivé řešení s výjimkou případů, kdy protisoutěžní jednání postihuje hospodářskou soutěž ve více než jednom státě, mělo by být zvaženo zvláštní pravidlo, které by bylo začleněno do tohoto nařízení;
14. domnívá se, že Komise není oprávněna jednostranně a předběžně přijímat rozhodnutí o tom, na čí trh zaměří své činnosti určené k veřejnému vymáhání antimonopolního práva, a že by tyto iniciativy měly být prováděny jen v případě, že se jim dostane politické podpory ze strany Evropského parlamentu a Rady.

POSTUP

Název	Zelená kniha: Žaloby o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES			
Číslo postupu	2006/2207(INI)			
Příslušný výbor	ECON			
Výbor, který vypracoval stanovisko Datum oznámení na zasedání	JURI 7.9.2006			
Užší spolupráce – datum oznámení na zasedání	JURI 7.9.2006			
Navrhovatel Datum jmenování	Bert Doorn 30.5.2006			
Předchozí navrhovatel				
Projednání ve výboru	12.9.2006	3.10.2006	21.11.2006	27.2.2007
Datum přijetí	27.2.2007			
Výsledek závěrečného hlasování	+: -: 0:	21 0 0		
Členové přítomní při závěrečném hlasování	Wolfgang Bulfon, Bert Doorn, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Klaus-Heiner Lehne, Katalin Lévai, Hans-Peter Mayer, Manuel Medina Ortega, Hartmut Nassauer, Aloyzas Sakalas, Diana Wallis, Rainer Wieland, Jaroslav Zvěřina			
Náhradníci přítomní při závěrečném hlasování	Mladen Petrov Chervenyakov, Adeline Hazan, Barbara Kudrycka, Eva Lichtenberger, Michel Rocard, József Szájer, Jacques Toubon			
Náhradník (čl. 178 odst. 2) přítomný při závěrečném hlasování	Toine Manders			
Poznámky (údaje, které jsou k dispozici jen v jednom jazyce)	...			

POSTUP

Název	Zelená kniha: Žaloby o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES			
Číslo postupu	2006/2207(INI)			
Příslušný výbor Datum, kdy bylo na zasedání oznámeno udělení svolení	ECON 7.9.2006			
Výbor(y) požádaný(é) o stanovisko Datum oznámení na zasedání	ITRE 7.9.2006	JURI 7.9.2006	IMCO 7.9.2006	
Nezaujaté stanovisko Datum rozhodnutí	ITRE 20.2.2006	IMCO 13.9.2006		
Užší spolupráce Datum oznámení na zasedání	JURI 7.9.2006			
Zpravodaj(ové) Datum jmenování	Antolín Sánchez Presedo 17.1.2006			
Předchozí zpravodaj(ové)				
Projednáni ve výboru	19.4.2006	21.11.2006	19.12.2006	23.1.2007
Datum přijetí	27.3.2007			
Výsledek závěrečného hlasování	+ 22 - 18 0 1			
Členové přítomní při závěrečném hlasování	Zsolt László Becsey, Pervenche Berès, Sharon Bowles, Udo Bullmann, Ieke van den Burg, David Casa, Jonathan Evans, Elisa Ferreira, José Manuel García-Margallo y Marfil, Jean-Paul Gauzès, Robert Goebbels, Donata Gottardi, Karsten Friedrich Hoppenstedt, Gunnar Hökmark, Sophia in 't Veld, Othmar Karas, Piia-Noora Kauppi, Guntars Krasts, Astrid Lulling, Hans-Peter Martin, Gay Mitchell, Cristobal Montoro Romero, Joseph Muscat, Joop Post, John Purvis, Alexander Radwan, Bernhard Rapkay, Heide Rühle, Manuel Antolín Sánchez Presedo, António dos Santos, Olle Schmidt, Peter Skinner, Cristian Stănescu, Margarita Starkevičiūtė, Ivo Strejček.			
Náhradník(ci) přítomný(i) při závěrečném hlasování	Harald Ettl, Werner Langen, Klaus-Heiner Lehne, Thomas Mann, Gianni Pittella, Adina-Ioana Vălean.			
Náhradník(ci) (čl. 178 odst. 2) přítomný(i) při závěrečném hlasování				
Datum předložení	10.4.2007			
Poznámky (údaje, které jsou k dispozici jen v jednom jazyce)				