

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie v oblasti hospodářské soutěže

COM(2013) 404 final – 2013/0185 (COD)

a ke sdělení Komise o určení výše škody v žalobách o náhradu škody při porušení článku 101 nebo 102 Smlouvy o fungování Evropské unie C(2013) 3440

(2014/C 67/16)

Zpravodajka: **paní Reine-Claude MADER**

Dne 1. července se Evropský parlament a dne 8. července 2013 Rada, v souladu s článkem 114 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodly konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie v oblasti hospodářské soutěže

COM(2013) 404 final – 2013/0185 (COD).

Dne 8. května 2013 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

sdělení Komise o určení výše škody v žalobách o náhradu škody při porušení článku 101 nebo 102 Smlouvy o fungování Evropské unie

C(2013) 3440.

Specializovaná sekce Jednotný trh, výroba a spotřeba, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 2. října 2013.

Na 493. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 16. a 17. října 2013 (jednání dne 16. října 2013), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 133 hlasy pro, 1 hlas byl proti a 4 členové se zdrželi hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Obecné závěry

1.1.1 Kvůli tomu, že chybí vnitrostátní právní předpisy, které by odpovídajícím způsobem upravovaly žaloby o náhradu škody, nebo naopak kvůli rozdílnosti vnitrostátních právních předpisů se poškozené osoby a osoby porušující právní předpisy v oblasti hospodářské soutěže dostávají do nerovného postavení.

1.1.2 To může mimo jiné vést ke konkurenční výhodě podniků, které porušily články 101 nebo 102 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU), nemají však své ústředí či nepůsobí v těchto „vhodných“ členských státech.

1.1.3 Tyto rozdíly v režimech odpovědnosti nepříznivě ovlivňují hospodářskou soutěž a narušují řádné fungování vnitřního trhu.

1.1.4 Výbor proto vítá, že Komise navrhuje, aby se poškozeným usnadnil přístup ke spravedlnosti a umožnilo se jim obdržet náhradu škody.

1.1.5 EHSV je nicméně toho názoru, že text příliš chrání zájmy podniků, které se účastní programů shovívavosti, a to na úkor poškozených. Určitá ustanovení návrhu směrnice ztěžují uplatnění jejich nároku, protože vycházejí z myšlenky, že ti, kdo žádají o program shovívavosti, musí být před žalobami o náhradu škody důrazně chráněni.

1.1.6 V neposlední řadě je nezbytné přiblížit návrh směrnice doporučení Komise o společných zásadách mechanismů členských států pro kolektivní odškodnění v případě zdržovacích žalob a žalob o náhradu škody, které se týkají porušení práv vyplývajících z práva Unie⁽¹⁾, protože oba dokumenty stanoví, že členské státy by měly mít k dispozici vnitrostátní mechanismy pro kolektivní odškodnění, a to zejména u žalob o náhradu škody.

⁽¹⁾ Úř. věst. L 201, 26.7.2013, s. 60.

1.2 Doporučení k návrhu směrnice

1.2.1 EHSV návrh směrnice týkající se žalob o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel vítá.

1.2.2 Výbor se domnívá, že zásadní otázkou pro uplatnění práva na žalobu je získání důkazů, a schvaluje ustanovení, která Komise navrhuje, aby umožnila přiměřené zpřístupnění relevantních informací, které jsou k žalobě nutné, a to pod dohledem soudu.

1.2.3 Ze stejného důvodu jako Komise podporuje programy shovívavosti, díky nimž je možné odhalit řadu porušení předpisů, a má za to, že by se podniky neměly od spolupráce odrazovat. Tyto programy však zároveň nesmějí podniky chránit přes nezbytně nutnou míru. Obzvláště je nesmějí zbavovat povinností zaplatit poškozeným škodu a úroky.

1.2.4 EHSV souhlasí s ustanovením, jehož cílem je to, aby rozhodnutí orgánu pro hospodářskou soutěž nebo odvolacího soudu, které nabylo právní moci, nemohlo být zpochybňováno soudy, u nichž byla podána žaloba o náhradu škody.

1.2.5 Stejně tak schvaluje návrhy Komise ohledně počátku běhu promlčecí lhůty, které přebírají návrhy, jež formuloval ve stanovisku k bílé knize, a podporuje ustanovení týkající se přerušení běhu lhůty v případě, že je podána žaloba u vnitrostátního orgánu pro ochranu hospodářské soutěže.

1.2.6 EHSV bere na vědomí zásadu společné a nerozdílné odpovědnosti a pravidla pro případ účasti podniku v programu shovívavosti. Klade si nicméně otázku ohledně jejich praktického uplatňování, zejména vzhledem k tomu, že je obtížné stanovit míru odpovědnosti každého podniku.

1.2.7 EHSV považuje za nutné zabránit situacím, které by mohly vést k bezdůvodnému obohacení. Vítá proto ustanovení o přenesení navýšených cen, díky nimž je možné zaručit, že škoda bude nahrazena osobě, které byla skutečně způsobena, a významně zlepšit možnosti spotřebitelů a malých podniků dostat náhradu způsobené škody.

1.2.8 EHSV se připojuje k úvaze Komise, pokud jde o užitečnost, kterou mohou mít mimosoudní vyrovnání, avšak za podmínky, že budou kvalitní, nezávislá a dobrovolná. Kromě toho soudí, že mechanismy alternativního řešení sporů mohou pro poškozené představovat věrohodné řešení pouze tehdy, pokud existují účinné soudní opravné prostředky, zejména hromadné žaloby.

1.2.9 Je zapotřebí sladit návrh směrnice s doporučením o kolektivním odškodnění, poněvadž oba dokumenty stanoví,

že členské státy by měly mít k dispozici vnitrostátní mechanismy pro kolektivní odškodnění, především u žalob o náhradu škody.

Zde Výbor lituje, že bylo upuštěno od zavedení hromadné žaloby v otázkách hospodářské soutěže, protože by byla účinným nástrojem pro spotřebitele. Místo toho se odkazuje na doporučení, které členské státy nabádá k tomu, aby zavedly mechanismy kolektivního odškodnění, to však nemá závaznou povahu.

1.3 Doporučení ke sdělení

1.3.1 EHSV sdělení o určení výše škody způsobené při porušení právních předpisů v oblasti hospodářské soutěže vítá.

1.3.2 Je toho názoru, že právo na náhradu celé škody, která byla způsobena porušením antimonopolních pravidel, představuje základní právo a že žaloba o náhradu škody vhodně doplňuje žalobu veřejnoprávních orgánů a vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž.

1.3.3 Výbor v neposlední řadě souhlasí s Komisí v tom, že škodu je obtížné posoudit. Pokyny, které jsou uvedeny v Praktických pokynech v příloze sdělení, by měly soudům i zúčastněným stranám přinést užitečnou pomoc a přitom zachovat nezávislost vnitrostátního soudce ve vztahu ke stávajícím vnitrostátním právním předpisům.

2. Návrhy Komise

2.1 Návrh směrnice

2.1.1 Po velmi rozsáhlém postupu konzultace⁽²⁾ Evropská komise dne 11. června 2013 předložila návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o určitých pravidlech upravujících žaloby o náhradu škody podle vnitrostátního práva v případě porušení právních předpisů členských států a Evropské unie v oblasti hospodářské soutěže.

2.1.2 Cílem Komise je zaručit plný účinek článků 101 a 102 Smlouvy a vnitrostátních právních předpisů v oblasti hospodářské soutěže tak, aby mohl kdokoli, včetně spotřebitelů, podniků a orgánů veřejné moci požadovat náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel, bez ohledu na její charakter.

2.1.3 Uvádí, že vzájemně se doplňující veřejnoprávní a soukromoprávní prosazování pravidel hospodářské soutěže je nutným předpokladem a doplňkem prosazování pravidel EU.

⁽²⁾ Konzultace k zelené knize v roce 2005 a k bílé knize v roce 2008.

2.1.4 Vyzdvihuje, že v současnosti existuje řada překážek a právní nejistota, která je způsobena především tím, že existují velké rozdíly mezi vnitrostátními právními předpisy, jež poškozují účinnost práva a řádné fungování trhu.

2.1.5 Komise chce odstranit nerovnosti mezi členskými státy v oblasti právní ochrany práv zaručených Smlouvou a napravit absenci účinného rámce pro odškodnění osob poškozených porušením článků 101 a 102 Smlouvy v některých státech, a tak navrhuje, aby se stanovily společné normy, jejichž cílem by bylo:

- zlepšit přístup k důkazům za dodržení zásady proporcionality a za zohlednění specifik řízení o shovívavosti a řízení o narovnání, jejichž význam zdůrazňuje;
- přiznat rozhodnutím vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž o protiprávním jednání automaticky důkazní sílu před vnitrostátními soudy;
- stanovit pravidla promlčecích lhůt tak, aby neuplynuly dříve, než měli poškození možnost uplatnit svá práva;
- stanovit zásadu solidarity podniků, avšak zachovat příznivější pravidla v případech shovívavosti, tak aby zůstaly výhody spolupráce;
- stanovit pravidla zohledňování přenesení navýšených cen;
- v případech kartelu zakotvit jednoduchou domněnku o vzniku škody;
- nabádat k využívání mechanismů pro řešení sporů dohodou tím, že se během této fáze stanoví přerušování běhu promlčecí lhůty.

2.2 Sdělení

2.2.1 Tento dokument uvádí, že články 101 a 102 SFEU spadají pod oblast veřejnoprávní úpravy a mají zajišťovat, aby hospodářská soutěž na vnitřním trhu nebyla narušována. Rovněž zakládají práva a povinnosti pro podniky či spotřebitele, které jsou chráněny Listinou základních práv Evropské unie.

2.2.2 Sdělení se poté soustředí na obtíže související s určením výše škody ve věcech hospodářské soutěže a na skutečnost, že

tato odpovědnost je přenesena na vnitrostátní soudy, které mohou nicméně využít praktické pokyny, jež útvary Komise vypracovaly.

2.2.3 Komise jako doplněk k návrhu směrnice ke sdělení připojila praktické pokyny pro vyčíslení škody.

2.2.4 Tyto pokyny mají pouze informativní charakter a pro vnitrostátní soudy ani strany nejsou závazné. Jejich cílem je poskytnout vnitrostátním soudům a stranám účastnícím se řízení informace o metodách a postupech, jež jsou k určení výše škody k dispozici.

3. Obecné připomínky k návrhu směrnice

3.1 Ve stanovisku k bílé knize o žalobách o náhradu škody způsobené porušením antimonopolních pravidel ES EHSV podtrhl, že je nutné přijmout opatření k tomu, aby se zlepšily právní podmínky, za nichž mohou osoby poškozené porušením antimonopolních pravidel uplatňovat právo požadovat náhradu způsobené škody. Vítá tedy návrh, který přispěje k odstranění zjištěných překážek.

3.2 Domnívá se, že žaloba o náhradu škody musí doplňovat žalobu veřejnoprávních orgánů a vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž a že bude mít díky svému odstrašujícímu charakteru příznivý účinek.

3.3 Považuje žalobu o náhradu škody za základní právo poškozených, což mohou být spotřebitelé nebo podniky, a myslí si, že by měla vést k náhradě úplné škody způsobené porušením antimonopolních pravidel.

3.4 Právo požadovat náhradu způsobené škody bylo totiž od roku 2001 opakovaně potvrzeno – ESD rozhodl, že každá osoba má právo požadovat náhradu takové škody⁽³⁾. Kromě toho článek 47 Listiny základních práv EU stanoví, že každý, jehož práva zaručená právem Unie byla porušena, má právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

3.5 Výbor si stejně jako Komise myslí, že programy shovívavosti pomáhají odhalit řadu porušení předpisů, a má za to, že by se podniky neměly od spolupráce odrazovat. Domnívá se však, že programy shovívavosti nesmějí podniky chránit absolutně a nesmějí porušovat právo poškozených na náhradu škody.

3.6 Výbor bere na vědomí, že návrh směrnice je doplněn o doporučení, které členské státy nabádá k tomu, aby zavedly mechanismy kolektivního odškodnění, čímž by se účastníkům soudních řízení zaručil účinný přístup ke spravedlnosti. EHSV lituje, že se návrh nezabývá zavedením hromadné žaloby,

⁽³⁾ Viz rozsudek ve věci C-453/99 (Courage a Créhan) a rozsudek ve spojených věcech C-295 až 298/04 (Manfredi, Cannito, Tricarico a Murgolo).

protože to je jediný způsob, jak zajistit plnou účinnost opravného prostředku, a že bylo kolektivní odškodnění ponecháno na doporučení, jež nemá závaznou povahu. EHSV vyzývá Komisi, aby tuto otázku právně upravila.

3.7 Výbor v neposlední řadě souhlasí s Komisí v tom, že škodu je obtížné posoudit. Domnívá se, že pokyny, které jsou uvedeny v Praktických pokynech, budou pro soudy i zúčastněné strany užitečnou pomůckou a přitom jim ponechají určitou volnost uvážení ve vztahu ke stávajícím vnitrostátním právním předpisům.

4. Zvláštní připomínky k návrhu směrnice

4.1 Přístup k důkazům

4.1.1 EHSV má za to, že přístup k důkazům je zásadní pro to, aby bylo možné spis zpracovat.

4.1.2 Stejně tak se domnívá, že je nutné zajistit přístup k důkazům takovým způsobem, aby poškození mohli získat relevantní informace, které k žalobě o náhradu škody potřebují.

4.1.3 Nicméně má za to, zpřístupnění důkazů, které má k dispozici druhá strana nebo třetí osoba, mohou nařít pouze soudci, a že toto zpřístupnění musí podléhat přísné a aktivní soudní kontrole, pokud jde o jeho nezbytnost, rozsah a přiměřenost.

4.1.4 Po vzoru směrnice 2004/48/ES o dodržování práv duševního vlastnictví⁽⁴⁾ stanoví návrh směrnice režim zveřejňování s cílem zajistit, aby ve všech členských státech existovala určitá minimální úroveň účinného přístupu k důkazům, které žalobci nebo žalovaní potřebují k prokázání svého nároku na náhradu škody nebo pro svou obhajobu.

4.1.5 Tato regulace snižuje právní nejistotu, kterou způsobil rozsudek Pfeiderer⁽⁵⁾, v němž se uvádí, že v případě, že neexistují celoevropské předpisy o přístupu k informacím, jež vnitrostátní orgán získal v rámci programu shovívavosti, přísluší vnitrostátnímu soudu, aby případ od případu podle vnitrostátního práva určil, za jakých podmínek se má zpřístupnění dokumentů spojených s řízením o shovívavosti poškozeným porušením práva hospodářské soutěže povolit či zamítnout.

4.1.6 Článek 6 návrhu směrnice v neposlední řadě stanoví absolutní ochranu u prohlášení podniků v rámci řízení o shovívavosti a návrhů na narovnání.

4.1.7 Stanoví i dočasnou ochranu až do ukončení řízení, a to u dokumentů, které strany vyhotovily výslovně pro účely

řízení v rámci veřejnoprávního prosazování (např. odpovědi strany na žádost orgánu pro hospodářskou soutěž o informace nebo prohlášení o námitkách).

4.1.8 EHSV souhlasí s tím, aby za nezpřístupnění nebo odmítnutí zpřístupnění důkazů či zničení důkazů byly ukládány sankce, které budou účinné, přiměřené a odrazující.

4.1.9 Toto jednání se konkrétně týká podniků, které byly účastníkem řízení orgánu pro hospodářskou soutěž týkajícího se chování, na němž je žaloba o náhradu škody založena (objektivní prvek), nebo které věděly nebo měly přiměřeně vědět, že u vnitrostátního soudu byla nebo bude podána žaloba.

4.2 Účinky vnitrostátních rozhodnutí – EHSV souhlasí s ustanovením, jehož cílem je, aby rozhodnutí orgánu pro hospodářskou soutěž nebo odvolacího soudu, které nabylo právní moci, nemohlo být znovu zpochybněno soudy, u nichž byla podána žaloba o náhradu škody.

4.3 Promlčecí lhůty

4.3.1 EHSV se domnívá, že je nutné stanovit pravidla pro výpočet promlčecích lhůt, aby byla chráněna práva poškozených.

4.3.2 Schvaluje návrhy Komise ohledně počátku běhu promlčecí lhůty, které přebírají návrhy, jež formuloval ve stanovisku k bílé knize, a podporuje ustanovení týkající se přerušení běhu lhůty v případě, že je podána žaloba u vnitrostátního orgánu pro ochranu hospodářské soutěže. Tato ustanovení totiž poškozeným zaručují právo na hromadnou žalobu. Nicméně má za to, že pozastavení běhu promlčecí lhůty by se mohlo prodloužit na 2 roky po datu, kdy rozhodnutí o protiprávním jednání nabylo právní moci.

4.4 Odpovědnost

4.4.1 EHSV bere na vědomí zásadu společné a nerozdílné odpovědnosti, proti níž nelze nic namítat.

4.4.2 Klade si otázku, jak se bude postupovat v případech, když se jeden z podniků zúčastní programu shovívavosti – zejména ohledně obtíží, jak dokázat a stanovit odpovědnost každého z podniků a zhodnotit jejich příspěvek s ohledem na jejich finanční možnosti.

4.5 Přenesení navýšených cen

4.5.1 EHSV vítá, že jsou do návrhu směrnice zařazena ustanovení o přenesení navýšených cen způsobených nepoctivými praktikami. Považuje totiž za nutné zabránit situacím, které by mohly vést k bezdůvodnému obohacení.

⁽⁴⁾ Úř. věst. L 195, 2.6.2004, s. 16.

⁽⁵⁾ Věc C-360/09.

4.5.2 Domněnku v článku 13 týkající se nepřímých odběratelů považuje za významný prostředek k tomu, aby se zaručilo, že škoda bude nahrazena osobě, které byla skutečně způsobena, a významně podle něj zlepšuje možnosti spotřebitelů a malých podniků dostat náhradu způsobené škody.

4.5.3 Výbor podporuje zásadu náhrady škody v plné výši, tak jak je zakotvena v článku 2 a zopakována v článku 14.

4.6 Určení výše škody

4.6.1 EHSV podporuje zásadu domněnky o vzniku škody v případě zjištěného kartelu, protože tato domněnka odstraňuje překážku, která by mohla žalobám o náhradu škody bránit, a přitom chrání práva protiprávně jednajícího podniku.

4.6.2 Soudí, že zjednodušení důkazních prostředků musí být dostatečné tak, aby nepředstavovalo pro žaloby o náhradu škody brzdu, protože v otázkách hospodářské soutěže se důkazy vždy zajišťují obtížně.

4.6.3 EHSV podporuje praktické pokyny, které jsou v příloze sdělení k dispozici, protože zejména zúčastněným stranám dodávají určitou jistotu, pokud jde o stanovení výše náhrady škody.

4.7 Řešení sporů dohodou

4.7.1 EHSV bere na vědomí analýzu Komise, pokud jde o užitečnost, kterou mohou mít mimosoudní vyrovnání, která umožňují dojít ke spravedlivému řešení při menších nákladech, a schvaluje navrhovaná ustanovení o délkách promlčecích lhůt a účincích řešení sporů dohodou na žaloby podané u soudu, která povzbudí k tomu, aby se tyto systémy využívaly.

4.7.2 Jeho podpora těmto mechanismům však předpokládá, že budou kvalitní, nezávislé a dobrovolné, tak aby v žádném případě neomezily právo využít soudního opravného prostředku.

4.7.3 Kromě toho Výbor soudí, tak jak již zdůraznil ve stanovisku k bílé knize, že mechanismy alternativního řešení sporů mohou pro poškozené představovat věrohodné řešení pouze tehdy, pokud existují účinné soudní opravné prostředky, zejména hromadné žaloby.

4.8 Hodnocení – Výbor podporuje politiku hodnocení Komise, aby se z něj daly čerpat informace a byla v případě potřeby přijata potřebná opatření.

5. Poznámky ke sdělení

5.1 Osoba poškozená porušením práva hospodářské soutěže, která žádá náhradu způsobené škody, může narazit na řadu překážek, které jsou důsledkem rozdílů ve vnitrostátních předpisech a postupech týkajících se určení výše škody.

5.2 Právo na účinný opravný prostředek nesmí být ohroženo nepřiměřenými překážkami, které by se přidávaly k obtížím nevyhnutelně souvisejícím s tím, že v otázkách hospodářské soutěže je těžké určit výši škody – je totiž nemožné přesně určit, jak by se podmínky a chování akterů na trhu měnilo, pokud by k protiprávnímu jednání nedošlo. Můžeme jen odhadovat pravděpodobný scénář.

5.3 EHSV se také domnívá, že praktické pokyny mohou být užitečnou pomůckou pro vnitrostátní soudy, jejichž nezávislost je zároveň respektována tím, že pokyny mají ryze informativní charakter a nejsou právně závazné.

5.4 O tom, který z přístupů bude považován za vhodný pro určení výše škody za konkrétních okolností daného případu, se v každém případě rozhoduje podle použitelného práva.

5.5 Soud, u něhož byla žaloba podána, bude mimo jiné muset přihlídnout k dostupnosti údajů, nákladům a času a jejich úměrnosti vzhledem k výši žalované náhrady škody.

V Bruselu dne 16. října 2013

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE