

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

14. června 2011 *

Ve věci C-360/09,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Amtsgericht Bonn (Německo) ze dne 4. srpna 2009, došlým Soudnímu dvoru dne 9. září 2009, v řízení

Pfleiderer AG

proti

Bundeskartellamt,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení A. Tizzano, předseda prvního senátu, zastupující předseda, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, předsedové senátů, E. Juhász (zpravodaj), G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen a T. von Danwitz, soudci,

* Jednací jazyk: němčina.

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: B. Fülöp, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. září 2010,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Pfleiderer AG T. Kappem, M. Schrödlem a M. Kuhlenkampem, Rechtsanwälte,
- za Munksjö Paper GmbH H. Meyer-Lindemannem, Rechtsanwalt,
- za Arjo Wiggins Deutschland GmbH R. Polleyem a S. Heinzem, Rechtsanwältinnen, jakož i O. Ban, jako procesní zástupkyní,
- za Felix Schoeller Holding GmbH & Co. KG a Technocell Dekor GmbH & Co. KG T. Mägerem a D. Zimmerem, Rechtsanwälte,
- za Interprint GmbH & Co. KG T. Veltinsem, Rechtsanwalt,
- za německou vládu M. Lummou, J. Möllerem a C. Blaschkem, jako zmocněnci,

- za belgickou vládu J.-C. Halleuxem, jako zmocněncem

- za českou vládu M. Smolkem a T. Müllerem, jako zmocněnci,

- za španělskou vládu J. Rodríguezem Cárcamou, jako zmocněncem,

- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s F. Arenou, avvocato dello Stato,

- za kyperskou vládu D. Kallí, jako zmocněnkyní,

- za nizozemskou vládu Y. de Vriesem, jako zmocněncem,

- za Evropskou komisi V. Di Buccim, jakož i P. Costa de Oliveira a A. Antoniadis, jako zmocněnci,

- za Autorité de surveillance AELE X. Lewisem a M. Schneiderem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 16. prosince 2010,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 11 a 12 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 81 [ES] a 82 [ES] (Úř. věst. 2003, L 1, s. 1; Zvl. vyd. 08/02, s. 205), jakož i čl. 10 druhého pododstavce ES ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. g) ES.

- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společností Pfeiderer AG (dále jen „Pfeiderer“) a Bundeskartellamt (orgán pro hospodářskou soutěž) ve věci žádosti o zpřístupnění celého spisu týkajícího se řízení o uložení pokuty v důsledku kartelové dohody v odvětví dekorativních papírů. Společnost Pfeiderer, která je zákaznicí sankcionovaných podniků, tuto žádost o zpřístupnění, která se vztahuje také na dokumenty týkající se řízení o shovívavosti, podává za účelem přípravy občanskoprávní žaloby na náhradu škody.

Právní rámec

Právní úprava Unie

- 3 První věta prvního bodu odůvodnění nařízení č. 1/2003 uvádí:

„Aby byl vytvořen systém, který zajistí, že hospodářská soutěž na společném trhu nebude narušována, musí být články 81 [ES] a 82 [ES] používány ve Společenství účinně a jednotně.“

- 4 Článek 11 nařízení č. 1/2003, nadepsaný „Spolupráce mezi Komisí a orgány pro hospodářskou soutěž členských států“, zní následovně:

„1. Komise a orgány pro hospodářskou soutěž členských států uplatňují pravidla hospodářské soutěže Společenství v úzké spolupráci.

2. Komise předá orgánům pro hospodářskou soutěž členských států kopie nejdůležitějších dokumentů, které shromáždila za účelem použití článků 7, 8, 9, 10 a čl. 29 odst. 1. Na žádost orgánu pro hospodářskou soutěž členského státu mu Komise poskytne kopie dalších existujících dokumentů nezbytných pro posouzení případu.

3. Pokud orgány pro hospodářskou soutěž členských států jednají na základě článků 81 [ES] nebo 82 [ES], informují písemně Komisi před nebo neprodleně po zahájení prvního formálního vyšetřovacího opatření. Tyto informace mohou být dány k dispozici také orgánům pro hospodářskou soutěž ostatních členských států.

4. Nejpozději třicet dnů před přijetím rozhodnutí, které nařizuje ukončení protiprávního jednání, přijímá závazky nebo odnímá výhodu plynoucí z nařízení o blokové výjimce, informují orgány pro hospodářskou soutěž členských států Komisi. Za tím účelem sdělují Komisi vyličení případu, předpokládané rozhodnutí, nebo pokud neexistuje, jiný dokument naznačující navrhovaný postup. Tyto informace mohou být rovněž dány k dispozici orgánům pro hospodářskou soutěž ostatních členských států. Na žádost Komise musí dát jednající orgán pro hospodářskou soutěž Komisi k dispozici další dokumenty, které má a které jsou nezbytné pro posouzení případu. Informace poskytnuté Komisi mohou být dány k dispozici orgánům pro hospodářskou soutěž ostatních členských států. Vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž si také mohou mezi sebou vyměňovat informace nezbytné pro posouzení případu, jímž se zabývají na základě článků 81 [ES] nebo 82 [ES].

5. Orgány pro hospodářskou soutěž členských států mohou konzultovat s Komisí jakýkoli případ, při němž se použije právo Společenství.

[...]"

5 Článek 12 nařízení č. 1/2003, který upravuje výměnu informací, uvádí:

„1. Pro účely použití článků 81 [ES] a 82 [ES] jsou Komise a orgány pro hospodářskou soutěž členských států oprávněny vzájemně si sdělovat a užívat jako důkazy jakékoli skutkové nebo právní skutečnosti, včetně důvěrných informací.

2. Vyměněné informace se smějí využívat pouze jako důkazy za účelem použití článků 81 [ES] nebo 82 [ES] a v souvislosti s předmětem, pro který je shromáždil předávající orgán. Pokud se však ve stejném případě použije vnitrostátní právo pro hospodářskou soutěž souběžně s právem Společenství pro hospodářskou soutěž a nevede k odlišnému výsledku, mohou být informace vyměněné podle tohoto článku použity také pro uplatnění vnitrostátního práva pro hospodářskou soutěž.

3. Informace vyměněné podle odstavce 1 mohou být užity jako důkazy za účelem uložení sankcí fyzickým osobám pouze v případě, že:

- právní předpisy předávajícího orgánu stanoví obdobné sankce za jednání v rozporu s články 81 [ES] nebo 82 [ES], nebo není-li tomu tak
- informace byly získány způsobem, který dodržuje stejnou úroveň ochrany práva na obhajobu fyzických osob, jaká je zaručena vnitrostátními právními předpisy přijímajícího orgánu. V tomto případě však vyměněné informace nemůže přijímající orgán využít k uložení trestu odnětí svobody.“

6 Článek 35 odst. 1 nařízení 1/2003 stanoví:

„Členské státy určí orgán nebo orgány pro hospodářskou soutěž zodpovědné za používání článků 81 [ES] a 82 [ES] tak, aby byla účinně dodržována ustanovení tohoto nařízení. Opatření nezbytná ke zmocnění těchto orgánů k používání uvedených článků budou přijata do 1. května 2004. Mezi určenými orgány mohou být i soudy.“

Vnitrostátní právní úprava

7 Článek 406e trestního řádu (Strafprozessordnung) zní následovně:

„(1) Právní zástupce může v zájmu poškozeného nahlížet do spisů, které má soud k dispozici nebo které by mu měly být předloženy v případě zahájení trestního stíhání, a posoudit úředně držené důkazní prostředky v rozsahu, v němž poškozený prokáže, že na tom má oprávněný zájem. V případech stanovených v článku 395 není třeba oprávněný zájem prokazovat.

(2) Nahlédnutí do spisů musí být odepřeno, je-li to v rozporu se základními oprávněnými zájmy obviněného nebo jiných osob. Nahlédnutí do spisů může být odepřeno, pokud by tím mohl být ohrožen účel samotného vyšetřování nebo by to vedlo ke značným průtahům v řízení.

(3) Právnímu zástupci může být na vlastní žádost povoleno, aby si odnesl spisy do své kanceláře nebo místa svého bydliště, pokud tomu nebrání vážné důvody a s výjimkou důkazních prostředků. Proti rozhodnutí nelze podat opravný prostředek.

(4) O povolení nahlížet do spisů rozhoduje v přípravném řízení, jakož i po vydání konečného rozhodnutí v řízení státní zástupce a v ostatních případech předseda soudu, který o věci rozhoduje. Podle čl. 161a pododstavce 3 odst. 2 až 4 je možné požádat příslušný soud, aby změnil rozhodnutí státního zástupce, jež je uvedeno v první větě. [...] Tato rozhodnutí nejsou odůvodněna, pokud by dosažení cíle vyšetřování mohlo být jejich zveřejněním ohroženo.

(5) Za podmínek stanovených v prvním odstavci mohou být informace a kopie spisů poskytnuty poškozenému;

[...]“

- 8 Článek 46 zákona o správních deliktech (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten), ve znění ze dne 19. února 1987 (BGBl. 1987 I, s. 602), naposledy pozměněného článkem 2 zákona ze dne 29. července 2009 (BGBl. 2009 I, s. 2353, dále jen „OWiG“), stanoví:

„(1) Nestanoví-li tento zákon jinak, ustanovení obecných zákonů v oblasti trestního řízení, tedy trestního řádu, zákona o organizaci soudnictví [(Gerichtsverfassungsgesetz)] a zákona o soudnictví ve věcech mládeže [(Jugendgerichtsgesetz)], se použijí na řízení o uložení pokuty.

[...]“

Spór v původním řízení a předběžná otázka

- 9 Dne 21. ledna 2008 uložil Bundeskartellamt podle článku 81 ES třem evropským výrobcům dekorativních papírů a pěti osobně zodpovědným fyzickým osobám pokuty v celkové výši 62 milionů eur z důvodu uzavření dohod o cenách a o uzavření výrobních kapacit. Dotyčné podniky nepodaly žalobu a rozhodnutí ukládající tyto pokuty se stala konečnými.

- 10 Po ukončení tohoto řízení společnost Pfeleiderer dne 26. února 2008 Bundeskartellamt požádala, aby jí za účelem přípravy občanskoprávních žalob na náhradu škody zpřístupnil celý spis týkající se řízení o uložení pokuty v odvětví dekorativních papírů. Tento podnik je odběratelem dekorativních papírů, konkrétně speciálních papírů sloužících k povrchové úpravě dřevěných materiálů. Společnost Pfeleiderer je jedním ze tří prvních celosvětových výrobců dřevěných materiálů, povrchových úprav a laminátových podlah. Tato společnost uvedla, že od výrobců dekorativního papíru, kteří byli sankcionováni, za poslední tři roky odebrala zboží v hodnotě přesahující 60 milionů eur.

- 11 Dopisem ze dne 8. května 2008 Bundeskartellamt odpověděl na žádost o zpřístupnění spisu sdělením tří rozhodnutí o uložení pokut, z nichž byly odstraněny identifikační údaje, a seznamu důkazních prostředků zjištěných při prohlídce.

- 12 Společnost Pfeleiderer tedy ve svém druhém dopise výslovně požádala Bundeskartellamt o přístup ke všem písemnostem ve spise, včetně dokumentů týkajících se žádosti o shovívavost, jež byly žadateli dobrovolně předloženy, a úředně zajištěných důkazních prostředků. Bundeskartellamt tuto žádost dne 14. října 2008 částečně zamítl a omezil zpřístupnění spisu na verzi, ze které budou odstraněny důvěrné obchodní

informace, interní dokumenty a dokumenty ve smyslu bodu 22 oznámení Bundeskartellamt o shovívavosti, a nepovolil ani přístup k úředně zajištěným důkazním prostředkům.

- 13 Proti tomuto částečně zamítavému rozhodnutí tedy společnost Pfeleiderer podle čl. 62 odst. 1 OWiG podala žalobu k Amtsgericht Bonn.
- 14 Amtsgericht Bonn vydal dne 3. února 2009 rozhodnutí, kterým Bundeskartellamt uložil, aby právnímu zástupci společnosti Pfeleiderer povolil přístup ke spisu podle ustanovení čl. 406e odst. 1 trestního řádu a čl. 46 odst. 1 OWiG. Podle Amtsgericht Bonn je společnost Pfeleiderer „poškozeným“ ve smyslu uvedených ustanovení, neboť je nutné vycházet z toho, že v důsledku kartelových dohod platila nadměrné ceny za zboží, které nakupovala od členů kartelu. Společnost Pfeleiderer má ostatně „oprávněný zájem“ na zpřístupnění dokumentů, neboť mají sloužit k přípravě občanskoprávních žalob na náhradu škody.
- 15 Amtsgericht Bonn tak nařídil zpřístupnění těch údajů ve spise, které žadatel o shovívavost dobrovolně poskytl německému orgánu pro hospodářskou soutěž na základě odstavce 22 oznámení Bundeskartellamt o shovívavosti, jakož i k usvědčujícím a shromážděným důkazům. Zpřístupnění důvěrných obchodních informací a interních dokumentů, tedy zpráv z jednání Bundeskartellamt a korespondence v rámci Evropské sítě pro hospodářskou soutěž (dále jen „ESHŠ“), bylo omezeno. K určení rozsahu tohoto práva, které se omezuje na dokumenty nezbytné k prokázání nároku na náhradu škody, je podle Amtsgericht Bonn třeba zvážit různé zájmy.

- 16 Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že výkon rozhodnutí byl však tímtéž soudem odložen.
- 17 Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce rovněž vyplývá, že Amtsgericht Bonn chce přijmout stejné rozhodnutí, jako je rozhodnutí ze dne 3. února 2009. Tento soud nicméně uvádí, že rozhodnutí, které bude muset přijmout, by mohlo být v rozporu s právem Unie, zejména s čl. 10 druhým pododstavcem ES a čl. 3 odst. 1 písm. g) ES, jakož i s články 11 a 12 nařízení č. 1/2003, které stanoví úzkou spolupráci a vzájemnou výměnu informací mezi Komisí a vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž členských států v řízeních za účelem provádění článků 81 ES a 82 ES. Účinnost a funkčnost těchto ustanovení, která mají zásadní význam pro ESHS a pro decentralizované uplatňování práva hospodářské soutěže, by mohla vyžadovat, aby byl třetím osobám v případě řízení o ukládání pokut v oblasti kartelových dohod odepřen přístup k žádostem o shovívavost a k dokumentům, které žadatelé o shovívavost dobrovolně poskytnou.
- 18 Vzhledem k tomu, že Amtsgericht Bonn měl za to, že řešení sporu, který mu byl předložen, vyžaduje výklad práva Unie, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Mají být právní předpisy Společenství v oblasti hospodářské soutěže – konkrétně články 11 a 12 nařízení č. 1/2003, jakož i čl. 10 odst. 2 ES ve spojení s čl. 3 odst. 1 písm. g) ES – vykládány v tom smyslu, že osobám poškozeným kartelovou dohodou nesmí být pro účely uplatnění jejich občanskoprávních nároků umožněn přístup k žádostem o shovívavost a k informacím a dokumentům, které žadatelé o shovívavost v této souvislosti dobrovolně předložili orgánu pro hospodářskou soutěž členského státu na základě vnitrostátního programu shovívavosti v rámci řízení o uložení pokuty zaměřeného (též) na uplatnění článku 81 ES?“

K předběžné otázce

- 19 Úvodem je třeba připomenout, že orgány pro hospodářskou soutěž členských států a jejich soudy jsou povinny použít články 101 SFEU a 102 SFEU, spadají-li skutkové okolnosti do působnosti práva Unie, a zajistit jejich účinné uplatňování v obecném zájmu (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 7. prosince 2010, VEBIC, C-439/08, Sb. rozh. s. I-12471, bod 56).
- 20 Je třeba rovněž konstatovat, že ani ustanovení Smlouvy o ES v oblasti hospodářské soutěže, ani nařízení č. 1/2003 nestanoví společná pravidla pro shovívavost nebo společná pravidla, pokud jde o právo na přístup k dokumentům týkajícím se řízení o shovívavosti, jež byly dobrovolně předloženy vnitrostátnímu orgánu pro hospodářskou soutěž na základě vnitrostátního programu shovívavosti.
- 21 Ohledně oznámení Komise, z nichž jedno se týká spolupráce v rámci sítě orgánů pro hospodářskou soutěž (Úř. věst. 2004, C 101, s. 43) a druhé ochrany před pokutami a snížení pokut v případech kartelů (Úř. věst. 2006, C 298, s. 17), je třeba uvést, že tato oznámení nejsou pro členské státy závazná. Posledně uvedené oznámení se navíc týká pouze programů shovívavosti zavedených samotnou Komisí.
- 22 V rámci ESHS byl rovněž v průběhu roku 2006 vypracován a přijat vzorový program shovívavosti, jehož cílem je harmonizace určitých částí vnitrostátních programů v dané oblasti. Ani tento vzorový program však pro soudy členských států není závazný.

- 23 I když obecné pokyny Komise mohou mít účinky na praxi vnitrostátních orgánů pro hospodářskou soutěž, při neexistenci závazné unijní právní úpravy v dané oblasti členským státům přísluší stanovit a uplatňovat vnitrostátní pravidla ohledně o právo osob poškozených kartelovou dohodou na přístup k dokumentům týkajícím se řízení o shovívavosti.
- 24 I když však stanovení a uplatňování těchto pravidel spadá do pravomoci členských států, musí tyto státy tuto pravomoc vykonávat v souladu s právem Unie (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 12. prosince 2009, Komise v. Španělsko, C-154/08, bod 121 a citovaná judikatura). Zvláště nemohou znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat uplatňování práva Unie (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 16. července 1998, Oelmühle a Schmidt Söhne, C-298/96, Recueil, s. I-4767, body 23 a 24 a citovaná judikatura); konkrétně v oblasti práva hospodářské soutěže musí zajistit, aby pravidla, která stanoví nebo uplatňují, nebránila účinnému uplatňování článků 101 SFEU a 102 SFEU (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek VEBIC, bod 57).
- 25 Jak přitom uvedly Komise a členské státy, které předložily vyjádření, programy shovívavosti představují užitečné nástroje v účinném boji směřujícím k zjištění a ukončení porušování pravidel hospodářské soutěže, a slouží tak cíli spočívajícímu v účinném uplatňování článků 101 SFEU a 102 SFEU.
- 26 Účinnost těchto programů by však mohla být dotčena zpřístupněním dokumentů týkajících se řízení o shovívavosti osobám, které chtějí podat žalobu na náhradu škody, i když vnitrostátní orgány pro hospodářskou soutěž žadateli o shovívavost přiznají úplné nebo částečné osvobození od pokuty, kterou by mohly uložit.

- 27 Jeví se totiž jako důvodné mít za to, že osoba podílející se na porušení práva hospodářské soutěže by v případě možnosti takového sdělení byla odrazována od využití možnosti, kterou nabízí takové programy shovívavosti, a to zejména vzhledem k tomu, že informace, které tato osoba dobrovolně poskytne, mohou být předmětem výměn mezi Komisí a vnitrostátními orgány pro hospodářskou soutěž podle článků 11 a 12 nařízení č. 1/2003.
- 28 Podle ustálené judikatury má však každá osoba právo uplatnit svůj nárok na náhradu škody způsobené jednáním, které by mohlo omezit nebo narušit hospodářskou soutěž (viz rozsudky ze dne 20. září 2001, *Courage a Crehan*, C-453/99, Recueil, s. I-6297, body 24 a 26, a ze dne 13. července 2006, *Manfredi a další*, C-295/04 až C-298/04, Sb. rozh. s. I-6619, body 59 a 61).
- 29 Takové právo totiž posiluje funkčnost pravidel Unie v oblasti hospodářské soutěže a odrazuje od často zastřených dohod nebo praktik, které by mohly omezit nebo narušit hospodářskou soutěž. Z tohoto hlediska mohou žaloby na náhradu škody projednávané vnitrostátními soudy významně přispět k zachování účinné hospodářské soutěže v Evropské unii (viz výše uvedený rozsudek *Courage a Crehan*, bod 27).
- 30 Při přezkumu žádosti o zpřístupnění dokumentů týkajících se programu shovívavosti, kterou podala osoba usilující o získání náhrady škody od jiné osoby využívající takový program, je tak nezbytné zajistit, aby platná vnitrostátní pravidla nebyla méně příznivá než pravidla platná pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva a nebyla upravena tak, aby v praxi znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala získání takové náhrady (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek *Courage a Crehan*, bod 29), a zvážit zájmy odůvodňující sdělení informací a ochranu těchto informací dobrovolně poskytnutých žadatelem o shovívavost.

- 31 Takové zvážení může být provedeno vnitrostátními soudy pouze případ od případu v rámci vnitrostátního práva a se zohledněním všech relevantních okolností věci.
- 32 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že ustanovení práva Unie v oblasti kartelových dohod, a zvláště nařízení č. 1/2003, musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání tomu, aby osobě, která byla poškozena porušením práva Unie v oblasti hospodářské soutěže a domáhá se náhrady škody, byly zpřístupněny dokumenty týkající se řízení o shovívavosti vedeného s osobou, která se tohoto porušení dopustila. Soudům členských států však na základě jejich vnitrostátního práva přísluší, aby stanovily podmínky, za kterých musí být takový přístup povolen nebo odepřen, a musí přitom zvážit zájmy chráněné právem Unie.

K nákladům řízení

- 33 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

Ustanovení práva Unie v oblasti kartelových dohod, a zvláště nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v člancích 101 SFEU a 102 SFEU, musí být vykládána v tom smyslu,

že nebrání tomu, aby osobě, která byla poškozena porušením práva Unie v oblasti hospodářské soutěže a domáhá se náhrady škody, byly zpřístupněny dokumenty týkající se řízení o shovívavosti vedeného s osobou, která se tohoto porušení dopustila. Soudům členských států však na základě jejich vnitrostátního práva přísluší, aby stanovily podmínky, za kterých musí být takový přístup povolen nebo odepřen, a musí přitom zvážit zájmy chráněné právem Unie.

Podpisy.