

Postupy Evropské komise při ukládání pokut v případech porušení pravidel ochrany soutěže

Tomáš Fiala

I. Úvod

Pravomoc Evropské komise (dále jen Komise) ukládat podnikům pokuty za porušení soutěžních pravidel Smlouvy o založení EHS (dále jen Smlouva) je velmi důležitým aspektem prosazování těchto ustanovení v rámci Evropského společenství. Protože pokuty mohou být značně vysoké a navíc vždy přitahují pro dotčený podnik nepříjemnou pozornost je už samotná hrozba uložení sankce prostředkem odrazujícím od protisoutěžního chování.

Cílem tohoto článku je, prostřednictvím dostupné odborné literatury a relevantních rozhodnutí Komise a Soudního dvora, poukázat zejména na kritéria braná Komisí v úvahu při vyměřování výše pokuty.

II. Legislativní základy k pravomoci ukládat pokuty

Základní pravidla ochrany hospodářské soutěže v Evropském společenství jsou obsažena v článcích 85 a 86 Smlouvy:

- *článek 85 odst. 1* zakazuje dohody mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků a veškeré vzájemně sladěné praktiky, které mohou ovlivnit obchod mezi členskými státy a jejichž cílem nebo výsledkem je vyloučit, omezit nebo zkruslit soutěž na společném trhu,
- *článek 86* zakazuje, aby jeden nebo více podniků zneužívaly svého dominantního postavení na společném trhu nebo na jeho podstatné části pokud to může ovlivnit obchod mezi členskými státy.

Závažnost ustanovení článků 85 a 86 Smlouvy vyžaduje právní úpravu, která by zajistila jejich vynutitelnost. Tento úkol plní nařízení Rady č. 17 ze 6. února 1962 k provedení článků 85 a 86 Smlouvy¹ (dále jen nařízení).

Nařízení poskytuje Komisi důležité pravomoci:

¹Official Journal of the European Communities, 13, 21. 2. 1962

- udělovat výjimky podle článku 85 odst. 3 Smlouvy a tzv. negativní atest o právní bezvadnosti opatření podniků nebo jejich sdružení,
- zjišťovat skutkový stav při posuzování jednotlivých případů domnělého nebo skutečného porušení článků 85 a 86 Smlouvy,
- postihovat porušitele sankcemi.

Pravomoc Komise postihovat porušitele pravidel soutěže sankcemi je obsažena v článcích 15 a 16 nařízení. Oba články umožňují pokutovat pouze podniky a nikoliv jednotlivce. Nicméně je možné, aby i jednotlivec byl považován podle soutěžního práva ES za podnik (např. obchodník pro účely čl. 85 a teoreticky i čl. 86).

Udělované pokuty nejsou dle čl. 15 odst. 4 nařízení trestněprávní povahy, ale v praxi jsou od sankcí udělovaných soudy v trestních věcech málo rozdílné. Jejich účelem není pouze zajistit, aby porušitel ukončil své protiprávní jednání, ale také odradit ostatní od podobných pokusů. Aby měly pokuty tento odrazující účinek musí být vnímány jako sankce obsahující i prvek trestu. Tento rys je demonstrován i možností Komise pokutovat podniky i za již ukončené protiprávní jednání.

III. Sankce za porušení homotněprávních ustanovení (čl. 85 a 86)

Základní ustanovení pro ukládání pokut za porušení článků 85 a 86 Smlouvy jsou obsažena v článku 15 odst. 2 nařízení. Podle tohoto ustanovení:

Komise může rozhodnutím uložit podnikům nebo sdružením podniků pokuty od 1000 do 1 000 000 zúčtovacích jednotek nebo vyšší částku, nepřevyšující však 10% obratu za předchozí obchodní rok každého z podniků, které se podílejí na porušování, jestliže úmyslně nebo z nedbalosti:

- a) porušují článek 85 odst. 1 nebo článek 86 Smlouvy, nebo
- b) poruší jakoukoli povinnost uloženou na základě článku 85 odst. 1. Při stanovení částky pokuty bude přihlédnuto jak k závažnosti, tak k délce porušování.

1. Imunita před pokutou

Komise nemůže uložit pokutu za porušení čl. 85 Smlouvy stranám jednajícím podle dohody, jež byla Komisi oznámena za účelem udělení výjimky. Jedná se o období ode dne oznámení až do vydání rozhodnutí Komise. Nicméně za období před oznámením dohody, za porušení neuvedená v oznámení a pro praktiky podle čl. 86 Komise udělit pokuty může.

Kromě toho podle čl. 15 odst. 6 nařízení může Komise odvolat „imunitu“ před sankcemi, jestliže po předběžném šetření zastává názor, že článek 85 odst. 1 Smlouvy se aplikuje a uplatnění čl. 85 odst. 3 není možné. Požadavek právní jistoty v tomto případě vyžaduje, aby Komise jednala okamžitě.

2. Adresáti pokut

Jak již bylo uvedeno výše, pokuty mohou být uloženy pouze podnikům nebo jejich sdružením a nikoliv fyzickým osobám jako jsou zaměstnanci nebo ředitelé podniků.

V případě ukládání pokut dceřiným společnostem je rozhodující míra nezávislosti jejich jednání. Dceřiný podnik může být pokutován, jestliže jednal nezávisle, naopak mateřský podnik bude odpovědný za jednání jeho „dcer“, pokud nad nimi vykonává kontrolu. Konečně, jak mateřský, tak i dceřiný podnik mohou být pokutováni společně, jestliže mají dělenou odpovědnost. V tomto posledním případě může být uložena jedna pokuta společně pro mateřskou i dceřinou společnost nebo, jestliže jsou tyto podniky zapojeny v protiprávních činnostech odstupňovaně, mohou být pokutovány odděleně.

Odpovědnosti před možným uvalením sankce se nelze vyhnout změnou právní identity nebo změnou ve vlastnictví. Tudíž, podnik odpovědný za porušení soutěžních pravidel může být sankcionován i poté, kdy prodá dotčnou část podniku. Nicméně, jestliže je odpovědný podnik zcela převzat jinou společností a přestane existovat jako nezávislá jednotka, bude za jednání odpovídat nástupnická společnost.

3. Maximální výše pokut

Podle čl. 15 odst. 2 nařízení může Komise uložit pokuty v rozsahu od 1 000 ECU do 1 milionu ECU bez zřetele na obrat dotčeného podniku. Nicméně pro pokuty převyšující 1 milion je ve stejném článku stanoveno, že tato pokuta nesmí převýšit 10% obratu za předchozí obchodní rok každého z podniků, které se podílejí na porušování.

V rozhodnutí ve věci *Pioneer*² Soudní dvůr potvrdil, že desetiprocentní hranice obratu se týká celkového (tj. jak z hlediska výrobního tak geografického) obratu a ne pouze obratu u výrobků dotčených v protiprávním jednání, protože pouze celkový obrat může naznačit velikost podniku, jeho tržní sílu a tím pravděpodobný dopad tohoto jednání na trhu. Nicméně, ve stejném rozsudku Soudní dvůr stanovil, že tento celkový obrat bude nepřiměřeně vysoký, jestliže se protiprávní jednání bude týkat výrobků, jejichž obrat představuje pouze malou část celkového obratu.

²rozhodnutí Soudního dvora ze 7. června 1983

Podle rozsudku v případě *Pioneer* bude pokuta ve výši 10% celkového obratu aplikována pouze v extrémních případech, Komise však není při stanovování výše pokut omezena dodržováním 10% limitu vztahujícího se na relevantní výrobní a geografický trh.

Předchozím obchodním rokem se rozumí rok předcházející uložení pokuty.

4. Minimální výše pokut

Ve XXI. zprávě o soutěžní politice Komise uvádí, že:

„finanční zisk podniků porušujících pravidla soutěže pocházející z tohoto narušování bude mít vzrůstající důležitost. Kdykoli může Komise zjistit výši tohoto nezákonného zisku, dokonce i když tak nemůže učinit přesně, stanovení výše pokuty může vzít tento zisk za výchozí bod. Jestliže to bude vhodné, částka může být zvýšena nebo snížena ve světle dalších okolností případu, zahrnující potřebu zavedení elementu odstrašení nebo pokuty v sankcích, již uložených na účastníky se podniky.“

Je jasné, že pokuty nebudou plnit svůj účel odradit ostatní podniky od nezákonného chování, jestliže nejméně nepřeváží zisky z takového chování.

Porušení pravidel soutěže bude považováno za méně závažné, jestliže podnik získal účastí na tomto porušení pouze malý zisk.

IV. Kritéria při udělování pokut Komisí

Pokuty ukládané za porušení čl. 85 a 86 Smlouvy musí být, dle čl. 15 odst. 2 nařízení, vyměřeny s ohledem na závažnost i délku porušování.

Komise neaplikuje určitou sazbu pokut pro jednotlivé skutkové podstaty, ale rozhoduje každý případ samostatně. Konečná výše pokuty je tedy klasickým příkladem správního uvážení zahrnujícího řadu faktorů.

Pravomoc Komise zahrnuje možnost pokutu neudělit, na druhé straně však také možnost zvýšit obecnou výši udělovaných pokut za účelem zvýšení jejich odstrašujícího účinku.

Při vyměrování výše pokut je obtížné dvě kritéria zmíněná v čl. 15 odst. 2 nařízení posuzovat samostatně a doba trvání je ve skutečnosti brána do úvahy při posuzování závažnosti porušení. Při stanovování výše pokut však hraje roli celá řada faktorů, které se dají rozřadit do tří skupin:³

- typ skutkové podstaty,
- důležitost a struktura trhu, postavení narušitele na tomto trhu,
- chování narušitele.

³Ritter, Braun, Rawlinson: EEC Competition Law, Kluwer, 1993

1. Typ skutkové podstaty

Za porušení čl. 85 Smlouvy jsou nejvyšší pokuty ukládány cenovým kartelům,⁴ dohodám o rozdělení trhů⁵ a praktikám směřujícím proti integračním cílům Společenství⁶ (např. exportní zákazy nebo podobné praktiky vedoucí k izolování národních trhů v distribučních ujednáních).

Při porušení ustanovení čl. 86 jsou nejvyšší pokuty vyměřovány dravému jednání⁷ (predatory pricing), neodůvodněnému odmítnutí obchodovat⁸ a vázaným obchodům.⁹

Jestliže politika Komise k určitému typu protisoutěžních praktik není dostatečně formulována, potom její právní statut bude nejprve vyjasněn prostřednictvím rozhodnutí bez uložení pokuty.

Mírné pokuty budou uloženy, jestliže daná praktika byla dříve Komisí odsouzena, ale žádná firma nebyla za tuto praktiku dosud pokutována.

Na případy spadající do tzv. „šedé zóny“ soutěžního práva, ve které se setkávají jak pro tak protisoutěžní účinky (joint ventures, dohody o výzkumu a vývoji) nebyly pokuty uděleny nebo jsou ukládány velmi zřídka.

2. Důležitost a struktura trhu, postavení narušitele na tomto trhu

V této kategorii jsou zahrnuty faktory vedoucí k určení škody způsobené protiprávním jednáním soutěží, konkurentům nebo spotřebitelům.

Protisoutěžní praktiky zahrnující z hlediska průmyslu nebo hospodářství významné produkty jako jsou cukr, chinin nebo polypropylen jsou považovány za daleko závažnější než praktiky týkající se méně významných komodit (např. pomůcka na čištění gramofonových desek).¹⁰

⁴např. rozhodnutí Komise v případě Polypropylene z 23. dubna 1986, (celková pokuta – 57,850,000 ECU)

⁵např. rozhodnutí Komise v případě Solvay, ICI, CFK z 19. prosince 1990, (celková pokuta – 48,000,000 ECU)

⁶např. rozhodnutí Komise v případě Pioneer ze 14. prosince 1979, (pokuta ve výši 4,350,000 ECU)

⁷rozhodnutí Komise ve věci ECS/AKZO ze 14. prosince 1985, (pokuta ve výši 10,000,000 ECU)

⁸např. rozhodnutí Komise ve věci Commercial Solvents ze 14. prosince 1972, (pokuta ve výši 200,000 ECU)

⁹např. rozhodnutí Komise ve věci Hilti AG z 22. prosince 1987, (pokuta ve výši 6,000,000 ECU)

¹⁰rozhodnutí Komise ve věci Theal/Watts z 21. prosince 1976, (pokuta ve výši 10 000 ECU)

Přestoupení soutěžních pravidel na vysoce koncentrovaných trzích (což obecně znamená, že praktika je následována většinou firem na trhu), která mají za následek pronikavý dopad na soutěž, nebo protiprávní činnost na trzích, na nichž má pouze jedna firma tržní sílu, jsou rovněž vnímána Komisí jako závažná porušení soutěže.

Protisoutěžní praktiky musí být nazírány v celém svém ekonomickém a právním kontextu. To může sehrávat zvláštní úlohu v případech vzájemného ovlivňování soutěžních pravidel a ostatních politik Společenství. Tento přístup je dokumentován v rozhodnutí Soudního dvora v případě *Sugar*.¹¹ Zde Soudní dvůr prohlásil, že společná organizace trhu s cukrem v rámci Společenství ponechala velmi málo prostoru pro samotnou soutěž a pomohla zajistit, že producenti cukru pokračovali v protisoutěžním chování. To sice podle Soudního dvora protisoutěžní chování neospravedlňuje, ale mělo by na něj být nahlíženo méně přísně, než by bylo za jiných podmínek.

Postavení narušitele na trhu a zejména jeho tržní podíl je považováno při určování závažnosti přestoupení za významné, neboť poskytuje určitou představu pokud jde o potencionální dopad na soutěž. Narušení způsobené podnikem majícím vysoký tržní podíl bude vnímáno jako závažnější než protisoutěžní jednání podniku s nízkým podílem na trhu.

3. Chování narušitele

Ukazatel, který sehrává při určování výše pokuty důležitou úlohu je, zda protisoutěžní praktika byla spáchána úmyslně nebo z nedbalosti. Prokázaný úmysl samozřejmě ospravedlňuje uložení vyšších pokut než pouze nedbalost. Komise proto obvykle v rozhodnutí určuje do které z těchto skupin chování narušitele náleží, ale může také nechat tutu otázku nezodpovězenou (v rozhodnutích použité výrazy jako ... přinejmenším z nedbalosti, či ... záměrně nebo přinejmenším z nedbalosti).

Jestliže rozhodnutí odpověď neobsahuje musí být pokuta ospravedlněna i pro nedbalost.

„Hard core“ protisoutěžní praktiky, tj. především dohody o stanovení cen a rozdělení trhů jsou presumovány jako záměrné dokonce i bez přímých důkazů.

Dalším důležitým aspektem v této kategorii je stupeň zapojení účastníků v protisoutěžních praktikách. Tudiž např. vedoucí kartelu bude sankcionován přísněji než pouze „spolupachatelé“.

Délka porušování, ačkoliv je zmíněna v nařízení jako zvláštní faktor a jako

¹¹rozhodnutí Soudního dvora z 16. prosince 1975

taková je uváděna i v rozhodnutích samostatně, je ve skutečnosti těsně spjata s chováním narušitele (dlouhá doba trvání může svědčit o úmyslu) a je proto uvažována v kontextu chování narušitele.

Některé typy chování jsou považovány za přitěžující okolnosti, zejména:

- recidiva,
- dlouhá doba trvání,
- aktivní snaha o utajení,

Naopak do skupiny polehčujících okolností lze zařadit zejména:

- spolehnout se na radu Komise,
- spolupráce s Komisí při vyšetřování,
- rychlé, dobrovolné, tj. před vydáním konečného rozhodnutí Komisí, ukončené porušování.

Skutečnost, že podnik spoléhal na právní radu není považována za polehčující okolnost.

IV. Dvojnásobné přestoupení

Může se stát, že určitá praktika zakládající narušení komunitárních pravidel soutěže (čl. 85 a 86 Smlouvy) zároveň porušuje i soutěžní pravidla národního právního řádu členského státu ES. V případě, že již byly za tento typ jednání uloženy pokuty dle národního právního řádu je Komise povinna vzít tyto dříve uložené sankce v úvahu při stanovování vlastních sankcí.¹²

Komise rovněž formulovala princip, že v případě současného porušení článku 85 a čl. 86 jednou protisoutěžní praktikou by neměly být ukládány pokuty kumulativně. V tomto případě by mělo být pokutováno pouze závažnější narušení soutěže.¹³

V. Práva narušitele

Narušitel musí být seznámen v tzv. „stanovení námitek“ (statement of objections) o záměru Komise uložit pokutu a o pohledu Komise na závažnost porušení, aby narušitel získal představu o výši pokut.

Narušitel má, na základě čl. 172 Smlouvy, právo na odvolání proti pokutě k Soudnímu dvoru, který může uloženou pokutu zrušit, snížit nebo zvýšit (ke zvýšení pokuty dosud nedošlo).

¹²rozhodnutí Soudního dvora z 5. února 1963 ve věci *Walt Wilhelm*

¹³rozhodnutí Komise ve věci *Italian Flat Glass* ze 7. prosince 1988

VI. Platby a vymáhání pokut

V současné době uvádí Komise ve svých rozhodnutích pokuty pouze v ECU a současně stanoví dobu splatnosti a bankovní účet na nějž má být placeno.

Běžně je pokuta splatná do tří měsíců od doručení rozhodnutí, po vypršení této lhůty je Komise oprávněna účtovat úrok, jehož sazba je uváděna v rozhodnutích.

Jestliže je podáno proti rozhodnutí o pokutách odvolání, povinnost platit pokutu není automaticky odložena (suspendována), ale Komise může souhlasit s odložením placení pod podmínkou, že podnik poskytne bankovní záruku pokrývající jak samotnou pokutu, tak z ní vyplývající úrok.

Komise rovněž může podnikům umožnit, zejména s ohledem na jejich finanční situaci, platby ve splátkách.

Rozhodnutí Komise ukládající pokuty je vynutitelné podle čl. 192 Smlouvy. Vymáhání je upraveno normami civilního řízení členského státu, v němž je prováděno.

VII. Pokuty za porušení procesních ustanovení

Za porušení procesních ustanovení nařízení mohou být podle čl. 15 odst. 1 nařízení uloženy Komisí pokuty od 100 do 5 000 ECU. Pokuty za nedodržení procesních ustanovení mohou být vybírány současně se sankcemi za hmotněprávní přestoupení.

Procesními přestoupeními, za něž mohou být podniky pokutovány, jsou:

- nesprávné nebo neúplné informace při oznámeních Komisi,
- poskytnutí nesprávných informací v odpovědi na žádost o informace nebo neposkytnutí informací v reakci na rozhodnutí jímž si Komise informace žádá,
- vydání požadovaných obchodních záznamů, během šetření, v neúplné formě nebo nepodrobení se vyšetřování nařízenému rozhodnutím Komise.

VIII. Opakované pokuty

Podle čl. 16 nařízení může Komise rozhodnutím uložit opakované pokuty od 50 do 1 000 ECU denně, aby přiměla podniky k:

- ukončení porušování čl. 85 odst. 1 nebo čl. 86 Smlouvy,
- podrobení se závazku uloženému v rozhodnutí podle čl. 85 odst. 3 Smlouvy,
- poskytnutí úplné a správné informace požadované na základě rozhodnutí,
- podrobení se vyšetřování nařízenému rozhodnutím Komise.

Jestliže je podnik nucen splnit více jak jeden závazek, Komise interpretuje čl. 16 nařízení v tom smyslu, že maximální pokuta 1 000 ECU smí být aplikována na každý takovýto závazek.

IX. Lhůty pro ukládání pokut

Otázka lhůt a jejich běhu není upravena přímo v nařízení č. 17/62, ale až v nařízení Rady č. 2988/74 z 26. listopadu 1974.¹⁴

Podle nařízení č. 2988/74 je pravomoc k uložení pokut omezena pro hmotněprávní porušení pravidel soutěže na dobu 5 let a na 3 roky pro procesněprávní porušení.

Lhůta začíná běžet v den, v němž došlo k porušení práva. Nicméně, jedná-li se o trvalý nebo opakovaný porušení, začíná lhůta běžet až v den, ve kterém bylo protiprávní chování zastaveno.

Běh lhůt je přerušen jakoukoliv činností Komise za účelem zahájení předběžného šetření nebo řízení. Přerušování běhu lhůty je způsobeno následujícími činnostmi Komise:

- písemná žádost o informace nebo rozhodnutí Komise, jímž si informace žádá,
- písemné zmocnění k provedení vyšetřování nebo rozhodnutí Komise nařizující vyšetřování,
- zahájení řízení Komisí,
- oznámení tzv. „stanovení námitek“.

Běh lhůty se přerušuje dnem, v němž byla některá z uvedených aktivit Komise oznámena alespoň jednomu z dotyčných podniků. Nicméně, aby byly podniky ochráněny před nepřiměřeně protahovaným řízením je v nařízení výslovně uvedeno, že lhůta pro uložení pokut vyprší nejpozději po uplynutí dvojnásobku nepřerušené lhůty – tzn. pro pokuty za porušení hmotněprávních ustanovení za 10 let a v případě procesních pokut za 6 let.

Nařízení č. 2988/74 také stanoví lhůtu 5 let pro vymáhání sankcí.

X. Závěr

Ve své XXI. zprávě o soutěžní politice vyzdvihuje Komise potřebu zvýšení transparentnosti soutěžní politiky. Jedním z možných způsobů vedoucích ke zvýšení transparentnosti při ukládání pokut Komisí by mohlo být prosazení následujícího názoru Luca Gyselena, asistenta generálního ředitele Evropské komise pro soutěž:

¹⁴Official Journal of the European Communities, L 319, 29. 11. 1974

„Komise by se měla inspirovat ze zkušeností USA a vydat oznámení obsahující minimální sazby pokut pro jednotlivé skutkové podstaty. Takové oznámení by spojovalo dvě výhody: zajišťovalo by určitou míru předvídatelnosti, aniž by snižovalo odstrašující efekt uložených pokut. Oznámení by mělo také samozřejmě ponechat Komisi pravomoc pokutu neuložit.“¹⁵

SUMMARY

The Commission's Fining Policy in Competition Cases

The Commission has power under Articles 15 and 16 of Regulation 17/62 to fine firms which have been guilty of offences under Articles 85 or 86 of the EEC Treaty. An individual firm may be fined as much as 1,000,000 ECU or 10% of its turnover in all products, worldwide, in the preceding year, whichever is the greater.

In recent years the Commission has been imposing much heavier fines for obvious infringements of the competition rules such as dividing up the common market and price fixing.

Many factors influence the Commission when deciding how large a fine to impose. These include the length and gravity of the infringement, the behaviour of the parties, the product market, profits they derive from the unlawful behaviour. Various issues may be relevant in mitigation, including the willingness with which the parties agreed with the Commission to terminate the behaviour to which it objected.

Under Article 172 of the EEC Treaty, the ECJ has unlimited jurisdiction to hear appeals against fining decisions. Payment of fines may be enforced in member States in the same way as domestic judgments.

It is submitted that the Commission's fining policy needs to become more transparent. Senior Commission official suggested that the Commission should take inspiration from the U.S. experience and issue sentencing guidelines containing a transparent set of minimum tariffs for fines.

¹⁵Slot and McDonnell: Procedure and Enforcement in E.C and U.S. Competition Law, Sweet and Maxwell, 1993