

Odkaz:

Rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 1992, Dirección General de Defensa de la Competencia proti Asociación Española de Banca Privada (AEB) a dalším, věc C-67/91, Recueil 1992, s. I-4785¹

Klíčová slova:

Právo hospodářské soutěže — Nařízení č. 17 — Použití informací, které získala Komise, vnitrostátními orgány

Předmět:

Rozhodnutí o předběžné otázce o výkladu článku 214 Smlouvy o EHS a nařízení Rady č. 17 ze dne 6. února 1962, prvního nařízení, kterým se provádějí články 85 a 86 Smlouvy (Úř. věst. 1962, 13, s. 204)

Skutkové okolnosti:

ZPRÁVA K JEDNÁNÍ
předložená ve věci C-67/91

I – Skutkový stav a řízení

A) — Právní rámec

1. Právní předpisy Společenství

a) Pravomoci orgánů Společenství a orgánů členských států v oblasti používání pravidel hospodářské soutěže jsou vymezeny článkem 9 nařízení Rady č. 17 ze dne 6. února 1962, prvního nařízení, kterým se provádějí články 85 a 86 Smlouvy (Úř. věst. 1962, 13, s. 204 — dále jen „nařízení č. 17“), který stanoví:

„1. S výhradou přezkoumání svého rozhodnutí Soudním dvorem je Komise výhradně příslušná, aby podle čl. 85 odst. 3 Smlouvy prohlásila čl. 85 odst. 1 za nepoužitelný.

...

3. Dokud Komise nezahájí řízení podle článků 2, 3 nebo 6, jsou k použití čl. 85 odst. 1 a článku 86 podle článku 88 Smlouvy nadále příslušné orgány členských států, i tehdy, pokud lhůty pro oznámení stanovené v čl. 5 odst. 1 a čl. 7 odst. 2 ještě neuplynuly.“

b) Podle článku 4 nařízení Komise č. 27 ze dne 3. května 1962, prvního nařízení, kterým se provádí nařízení Rady č. 17 ze dne 6. února 1962 (Úř. věst. 1962, 35, s. 1118), ve znění nařízení Komise (EHS) č. 2526/85 ze dne 5. srpna 1985 (Úř. věst. 1985, L 240, s. 1), musí být žádosti o negativní atest podle článku 2 nařízení č. 17 týkající se použitelnosti čl. 85 odst. 1 Smlouvy a oznámení dohod, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě podle článku 4 nebo čl. 5 odst. 2 nařízení č. 17 předkládány prostřednictvím formuláře A/B.

c) Podle článku 10 nařízení č. 17:

„1. Komise zašle bez odkladu kopii žádostí a oznámení příslušným orgánům členských států spolu s kopiemi nejdůležitějších dokumentů předložených Komisi za účelem prokázání

¹ Jednací jazyk: španělština

porušení článku 85 nebo 86 Smlouvy nebo za účelem získání negativního atestu nebo rozhodnutí o použití čl. 85 odst. 3.

2. Komise postupuje podle odstavce 1 v úzké a stálé spolupráci s příslušnými orgány členských států, které mají právo vyjádřit své názory na tento postup.

...“

d) Podmínky, za nichž se použije povinnost dodržovat profesní tajemství, se řídí:

— obecnými ustanoveními článku 214 Smlouvy, podle nichž:

„členové orgánů Společenství, členové výborů, jakož i úředníci a jiní zaměstnanci Společenství jsou povinni, a to i po skončení svých funkcí, nevyzrazovat takové informace, které jsou profesním tajemstvím, zejména údaje o podnicích, o jejich obchodních stycích nebo o struktuře jejich nákladů“;

— konkrétními ustanoveními článku 20 nařízení č. 17, podle nichž:

„1. Informace získané na základě článků 11, 12, 13 a 14 smějí být užívány pouze pro účely příslušné žádosti nebo šetření.

2. Aniž jsou dotčeny články 19 a 21, nesmí Komise a příslušné orgány členských států, jejich úředníci a jiní zaměstnanci vyrazit informace získané na základě tohoto nařízení, které spadají pod závazek profesního tajemství.

3. Ustanovení odstavců 1 a 2 nebrání zveřejnění všeobecných informací nebo přehledů, které neobsahují informace vztahující se ke konkrétním podnikům nebo sdružením podniků.“

2. Vnitrostátní předpisy

a) V rámci španělského zákona č. 110 ze dne 20. července 1963 o potlačování praktik omezujících hospodářskou soutěž je třeba rozlišovat:

— Dirección General de Defensa de la Competencia (dále jen „DGDC“), jež zahrnuje útvar pověřený vyšetřováním případů a předkládáním zpráv příslušnému soudu;

— Tribunal de Defensa de la Competencia, který má pravomoc rozhodovat.

b) Podle královského nařízení č. 1882 ze dne 29. srpna 1986 (BOE ze dne 15. 9. 1986) je DGDC vnitrostátním orgánem „pověřeným zajišťovat spolupráci mezi veřejnou správou a Komisí ... v zájmu uplatňování pravidel Společenství v oblasti volné hospodářské soutěže ve Španělsku“. Toto nařízení stanoví, že Tribunal de Defensa de la Competencia je vnitrostátním orgánem příslušným pro použití čl. 85 odst. 1 a článku 86 Smlouvy.

c) Zákon ze dne 20. července 1963 byl zrušen zákonem č. 16 ze dne 17. července 1989 (BOE č. 170, ze dne 18. 7. 1989). Třetí přechodné ustanovení uvedeného zákona však stanoví, že zákon č. 110 ze dne 20. července 1963 se nadále vztahuje na probíhající spory.

B — *Skutečnosti předcházející sporu*

1. Řízení před orgány Společenství

Dopisem ze dne 3. března 1987 požádala Komise sedm hlavních španělských bank o různé informace na základě článku 11 nařízení č. 17. Po výměně dopisů, schůzích se zástupci dotčených bank a dalších žádostech o informace zaslala Komise dne 16. prosince 1987 Asociación Española de Banca Privada (dále jen „AEB“) dopis, kterým vyzvala dotčené španělské banky, aby vyplnily formulář A/B dobrovolného oznámení za účelem získání negativního atestu (článek 2 nařízení č. 17) nebo výjimky stanovené v čl. 85 odst. 3 Smlouvy.

Tento formulář doručila AEB dne 30. března 1988 jménem těchto osmi španělských bank: Banco Hispano Americano, Banco Exterior de España, Banco Popular Español, Banco Vizcaya, Banco Central, Banco Español de Crédito, Banco de Santander — SA de Crédito (dále jen „Banco de Santander“) a Banco Bilbao.

Později Komise předložila žádosti o doplňující informace na základě článku 11 nařízení č. 17.

2. Řízení před vnitrostátními orgány

Dne 30. ledna 1987 zaslal státní tajemník pro obchod guvernérovi Banky Španělska dopis poukazující na možnou existenci dohod ve španělském bankovním sektoru.

V průběhu druhého pololetí roku 1987 požádala DGDC patnáct bank o informace o praktikách týkajících se sazeb poplatků a různých bankovních služeb. V únoru byla zpracována interní zpráva.

Dne 29. září 1988 ředitel DGDC rozhodl o zahájení řízení pro porušení zákona č. 110 ze dne 20. července 1963 pouze proti bankám, které předtím Komisi předložily formulář A/B.

V dubnu 1990 se DGDC obrátila na útvary Komise s otázkou, zda je možné v rámci vnitrostátního řízení použít informace uvedené ve formuláři A/B. Na tuto žádost Komise neodpověděla.

Dne 20. července 1990 vydal zaměstnanec DGDC pověřený vyšetřováním případu stanovisko, podle něhož byla v rozporu s článkem 1 zákona č. 110 ze dne 20. července 1963 tato jednání španělských bank:

- a) vypracování a následné zveřejnění klasifikace bankovních služeb, které provedly společně všechny dotčené banky sdružené v AEB;
- b) určení a zveřejnění společných sazeb poplatků, společných podmínek a výdajů, které mohou být přeneseny na zákazníky, těmi, kdo zveřejnili uvedenou klasifikaci;
- c) skutečné používání společných sazeb poplatků, společných podmínek a výdajů, které mohou být přeneseny na zákazníky dotčenými bankami.

Podle autora tohoto stanoviska mohlo být povoleno pouze jednání uvedené v písmenu a).

Po předložení věci Tribunal de Defensa de la Competencia zpochybnily dotčené banky před tímto soudem platnost vnitrostátního řízení, jelikož se opíralo o informace získané v rámci řízení Společenství, které nebylo sankční.

Toto zpochybnění se stalo předmětem usnesení tohoto soudu ze dne 28. ledna 1991.

3. Usnesení Tribunal de Defensa de la Competencia ze dne 28. ledna 1991

a) V tomto usnesení má vnitrostátní soud za to, že v otázce duality vnitrostátního řízení a řízení Společenství v oblasti hospodářské soutěže již Soudní dvůr rozhodl. V tomto ohledu uvádí rozsudky ze dne 13. února 1969, Wilhelm, (věc 14/68, Recueil 1969, s. 1), ze dne 6. února 1973, Brasserie de Haecht (věc 48/72, Recueil 1973, s. 77) a ze dne 10. července 1980, Giry a Guerlain (spojené věci 253/78 a 1/79 až 3/79, Recueil 1980, s. 2327) a Lauder (věc 37/79, Recueil 1980, s. 2481).

b) Naproti tomu má za to, že Soudní dvůr se v případě, jako je projednávaná věc, dosud nevyjádřil ohledně přesného rozsahu povinnosti dodržovat profesní tajemství stanovené článkem 214 Smlouvy a článkem 20 nařízení č. 17.

c) V tomto ohledu zpochybňuje opodstatněnost dokumentu Komise IV/382/90 FR (dále jen „dokument IV/382/90 FR“), který byl předán vnitrostátním orgánům v průběhu 37. konference vládních expertů členských států o hospodářské soutěži, která se konala v Bruselu od 25. do 28. září 1990.

Podle analýzy vnitrostátního soudu má Komise v tomto dokumentu za to, že informace, které byly předány Komisi z podnětu podniků, to znamená na základě článků 2, 3 nebo 4 nařízení č. 17, jsou předávány vnitrostátním orgánům pouze proto, aby tyto orgány případně předložily vyjádření k postupu Komise za podmínek stanovených v čl. 10 odst. 2 výše uvedeného nařízení.

Informace získané Komisí za podmínek stanovených v člancích 11, 12, 13 a 14 nařízení č. 17, které „smějí být užívány pouze pro účely příslušné žádosti nebo šetření“ (článek 20 nařízení), nemohou být vnitrostátními orgány použity pro uplatňování jejich vlastního práva hospodářské soutěže.

d) Soud poukázal na to, že závěry obsažené v tomto dokumentu nepřesvědčily všechny vládní experty, a poté uplatnil tyto argumenty:

- k článku 214 Smlouvy: ustanovení tohoto článku nebrání užívání nebo zpřístupňování informací, pokud jsou nezbytné pro vyšetřování v probíhajících řízeních. Přísluší Komisi, aby pod dohledem Soudního dvora posoudila, zda určitá informace obsahuje obchodní tajemství ve smyslu tohoto článku (rozsudek ze dne 24. června 1986, AKZO Chemie v. Komise, věc 53/85, Recueil 1986, s. 1965),
- k nařízení č. 17: informace, které podniky předají Komisi dobrovolně, nepodléhají omezením podle čl. 20 odst. 1 nařízení. Pokud jde o informace získané v rámci postupů stanovených články 11, 12, 13 a 14 nařízení, z rozsudku „Dow Chemical“ ze dne 17. října 1989 vyplývá, že nezbytná omezení jejich užívání nesmějí být vykládána příliš striktně. Nařízení však v žádném případě nemůže svěřit Komisi pravomoc rozhodovat, za jakých podmínek mohou vnitrostátní orgány takto získané informace použít,

— konečně nelze připustit, aby byly vnitrostátní orgány, jak se tvrdí v dokumentu, v případě věcí, na něž se vztahuje současně právo Společenství i vnitrostátní právo v oblasti hospodářské soutěže, povinny „trpět akutní ztrátou paměti“ a zapomenout při uplatňování vnitrostátního práva informace získané Komisí.

e) Za těchto okolností Tribunal de Defensa de la Competencia uvedl skutečnosti, které podle jeho názoru mohou prokázat, že je soudem ve smyslu článku 177 Smlouvy, a poté na základě tohoto článku přerušil řízení a výše uvedeným usnesením zapsaným do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 15. února 1991 položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Může vnitrostátní orgán příslušný k použití čl. 85 odst. 1 a článku 86 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství v členském státě použít v rámci sankčního řízení podle výše uvedených článků informace získané útvaru Komise

a) podle článku 11 nařízení Rady č. 17?

b) dobrovolným oznámením podniků usazených v tomto členském státě v souladu s ustanoveními článků 2, 4 a 5 nařízení Rady č. 17?

2) Může uvedený orgán informace uvedené v otázce 1 písmenech a) a b) použít v sankčním řízení podle právní úpravy Společenství a současně i vnitrostátní právní úpravy v oblasti hospodářské soutěže?

3) Může uvedený orgán informace uvedené v otázce 1 písmenech a) a b) použít v sankčním řízení podle pouze vnitrostátní právní úpravy v oblasti hospodářské soutěže?

4) Může uvedený orgán informace uvedené v otázce 1 písmenech a) a b) použít v řízení o povolení jednání omezujícího hospodářskou soutěž podle pouze vnitrostátní právní úpravy?

Podle Tribunal de Defensa de la Competencia vyžadují tyto otázky kladnou odpověď.

C — Řízení před Soudním dvorem

V souladu s článkem 20 Protokolu o statutu Soudního dvora Evropských společenství předložily písemná vyjádření:

— španělská vláda, zastoupená Albertem Navarrem Gonzálezem, generálním ředitelem právní a institucionální koordinace pro věci Společenství, a Rosario Silva de Lapuerta, Abogado del Estado, vedoucí oddělení pro soudní řízení před Soudním dvorem, jako zmocněnci

— Komise Evropských společenství, zastoupená Franciscem E. Gonzálezem Díazem a Berendem Janem Drijberem, členy právní služby, jako zmocněnci,

— AEB, zastoupená Enriquem Piñelem Lópezem z Advokátní komory v Madridu,

- Banco Hispano Americano, SA, zastoupená Gerardem Codesem Anguitou z Advokátní komory v Madridu,
- Banco Exterior de España, SA, zastoupená Alvarem Merinem Fuentesem, Procurador de los Tribunales de Madrid, a Josém Atazem Hernándezem z Advokátní komory v Madridu,
- Banco Popular Español, SA, zastoupená Santiagem Lizarragou Belosem, zplnomocněným zástupcem, a Vincentem Infantem Pérezem z Advokátní komory v Madridu,
- Banco Bilbao Vizcaya, SA, zastoupená Josém Luisem Segimónem Escobedem z Advokátní komory v Madridu,
- Banco Central, SA, zastoupená Juanem Manuelem Echevarriou Hernándezem, poradcem a generálním ředitelem, z Advokátní komory v Madridu,
- Banco Español de Crédito, SA, zastoupená Marianem Gómezem de Liaño y Botella z Advokátní komory v Madridu a Pierem A. M. Ferrarim z Advokátní komory v Římě,
- Banco de Santander, SA, zastoupená Alfredem Oñorem Crespem z Advokátní komory v Madridu.

Dopisem došlým Soudnímu dvoru dne 26. února 1992 informoval Juan Manuel Echevarría Hernández Soudní dvůr o fúzi Banco Central a Banco Hispano Americano, ke které došlo v průběhu řízení. V důsledku této fúze přestala Banco Hispano Americano existovat a Banco Central přijala název Banco Central Hispanoamericano, SA.

Po vyslechnutí zprávy soudce zpravodaje a stanoviska generálního advokáta rozhodl Soudní dvůr o zahájení ústní části řízení bez předběžného dokazování. Komise však byla požádána o předložení dokumentů.

II – Písemná vyjádření předložená Soudnímu dvoru

A— Tribunal de Defensa de la Competencia

Podle názoru *Komise* tento soud přes svou na první pohled správní povahu odpovídá definici soudu ve smyslu článku 177 Smlouvy. Za účelem odůvodnění této kvalifikace s ohledem na kritéria, která poskytuje judikatura Soudního dvora, uplatňuje Komise tyto skutečnosti:

- tento soud je trvalou institucí zřízenou zákonem,
- členové tohoto soudu vykonávají své funkce naprosto nezávisle a jsou neodvolatelní,
- tento soud uplatňuje právní předpisy, kterými jsou v projednávaném případě předpisy stanovené zákonem č. 110 ze dne 20. července 1963,
- řízení před tímto soudem je řízením kontradiktorním,
- úlohy vyšetřování případů, které přísluší DGDC, jsou zřetelně odděleny od rozhodnutí, kterým soud ve věci rozhodne,

- rozhodnutí soudu mají právně závazné účinky „erga omnes“, zvláště jestliže prohlašují za neplatné dohody nebo jednání, které jsou v rozporu s ustanoveními zákona č. 110 ze dne 20. července 1963; soud krom toho může v některých jiných případech ukládat pokuty,
- tento soud má vlastní pravomoci v oblasti správní, i když teoreticky lze k obecnému soudu rovněž podat žalobu směřující proti dohodě nebo jednání, které porušují pravidla hospodářské soutěže, a
- konečně v souladu s judikaturou španělského ústavního soudu a s pátým přechodným ustanovením zákona č. 16 ze dne 17. července 1989 lze rozhodnutí soudu napadnout žalobou.

Rovněž *Banco Popular Español* navrhuje považovat tento soud za soud ve smyslu článku 177 Smlouvy a dovolává se za tímto účelem rozsudku ze dne 30. června 1966, Vaassen-Göbbels (věc 61/65, Recueil 1966, s. 377).

B — Skutkové okolnosti, jak jsou popsány v předkládacím usnesení

1. *AEB, Banco Bilbao Vizcaya, Banco Central, Banco Español de Crédito, Banco de Santander* zpochybňují vylíčení skutkových okolností v předkládacím usnesení. Na rozdíl od toho, co ukazuje přidělené vnitrostátní číslo spisu, které odkazuje na rok 1987, nejsou ve skutečnosti pravým výchozím bodem vnitrostátního řízení různé žádosti o informace předkládané španělskými orgány v průběhu roku 1987, nýbrž podání formuláře A/B Komisi v březnu 1988.

Na podporu tohoto tvrzení poukazují výše uvedené banky na to, že:

- banky, které podaly formulář A/B, jsou přesně tytéž, proti kterým je vedeno vnitrostátní řízení,
- skutečnosti, o které se vnitrostátní orgány opírají, jsou tytéž, které jsou uvedeny ve formuláři,
- samotnou existenci předběžné otázky lze odůvodnit pouze potud, pokud se vnitrostátní řízení opírá o informace získané v průběhu řízení Společenství,
- na rozdíl od vnitrostátních pravidel vztahujících se na správní řízení, které zavedl zákon Ley de Procedimiento Administrativo ze dne 17. července 1958, nebyla údajná předběžná fáze „důvěrného vyšetřování“ předcházející dni podání formuláře A/B předmětem úředního rozhodnutí příslušných orgánů, jak na to poukázala zejména Banco Central.

2. *Banco Hispano Americano a Banco Exterior de España* v podstatě přejímají argument, podle něhož skutečný výchozí bod vnitrostátního řízení představují informace, které sdělila Komise, a současně tvrdí, že vnitrostátní orgány mohly od března 1987 používat informace získané správním orgánem Společenství.

3. *Španělská vláda* má za to, že žaloba podaná DGDC se opírá o opatření a procesní úkony podniknuté touto institucí v červenci 1987.

C— Předmět předběžných otázek položených Soudnímu dvoru

1. Podle Komise, AEB a některých bank přesahují předběžné otázky položené vnitrostátním soudem svým rozsahem rámec sporu v původním řízení.

Komise tvrdí, že původní řízení se týká pouze použití informací, které byly získány v rámci postupu stanoveného článkem 11 nařízení č. 17 nebo při předložení formuláře A/B, vnitrostátními orgány za účelem použití vnitrostátních právních předpisů v oblasti hospodářské soutěže.

Komise nicméně navrhuje odpovědět na všechny otázky položené vnitrostátním soudem.

AEB a *Banco Bilbao Vizcaya* navrhují omezit odpověď Soudního dvora na jedinou otázku, která je podle jejich názoru předmětem sporu v řízení před Tribunal de Defensa de la Competencia, to znamená v jakém rozsahu mohou vnitrostátní orgány příslušné pro oblast hospodářské soutěže použít informace obsažené ve formuláři dobrovolného oznámení zaslaného Komisi jako důkazy pro zahájení sankčního řízení na základě pouze vnitrostátních předpisů [třetí předběžná otázka v rozsahu, v němž se týká informací, na něž se vztahuje první otázka písmeno b)].

Banco Popular Español a *Banco Hispano Americano* navrhují ve vztahu k předcházejícím vyjádřením rozšířit odpověď Soudního dvora na informace získané Komisí v rámci postupu stanoveného článkem 11 nařízení č. 17. Podle *Banco Popular Español* z toho vyplývá nepřipustnost první, druhé a čtvrté otázky položené vnitrostátním soudem, ledaže by Soudní dvůr považoval za vhodné požadovat dodatečné upřesnění umožňující posoudit relevanci těchto otázek.

Banco Español de Crédito zohledňuje okolnost, že DGDC navrhla vnitrostátnímu soudu, aby povolil jednu z praktik španělských bank, a připouští, že položené předběžné otázky se mohou rovněž týkat „informací získaných útvary Komise v rámci řízení, ať již sankčního nebo povolovacího, zahájeného výlučně podle vnitrostátní právní úpravy“.

Banco de Santander nakonec kritizuje skutečnost, že vnitrostátní soud uvedl, jakým způsobem by měly být položené otázky zodpovězeny, což by mohlo vyvolat domněnku, že tyto otázky jsou bezpředmětné, protože není žádných pochyb o odpovědi.

2. Některé z dotčených bank, konkrétně *Banco Español de Crédito*, mají za to, že odpovědi na otázky položené vnitrostátním soudem lze odůvodnit pouze v rozsahu, v němž se připouští, že vnitrostátní orgány si zachovávají možnost zahájit souběžně s řízením Společenství sankční řízení na základě vnitrostátních právních norem. Je tudíž nezbytné, aby Soudní dvůr předběžně rozhodl o tomto bodě.

D — Pravomoc vnitrostátních orgánů k použití pravidel v oblasti hospodářské soutěže

1. K použití článků 85 a 86 Smlouvy

Komise, *Banco Central* a *Banco Exterior de España* se odvolávají na čl. 9 odst. 3 nařízení č. 17 a tvrdí, že vnitrostátní orgány jsou příslušné k použití čl. 85 odst. 1 a článku 86 Smlouvy, dokud *Komise* nezahájí řízení podle článků 2, 3 nebo 6 výše uvedeného nařízení.

Jakmile Komise zahájí některé z těchto řízení, musí vnitrostátní orgány poskytnout Komisi pomoc a spolupracovat s ní. Za tímto účelem obdrží tyto orgány kopie oznámení a žádostí na základě čl. 10 odst. 1 nařízení č. 17. Obdrží rovněž nejdůležitější informace získané podle článků 11 a 14 nařízení č. 17. (viz usnesení předsedy Soudu prvního stupně ze dne 21. listopadu 1990, SEP v. Komise, věc T-39/90 R, Recueil 1990, s. II-649).

Komise uvádí, že zahájení řízení ve smyslu těchto předpisů je přípravný akt, který se nejčastěji překrývá s oznamováním námitek podle článku 3 nařízení č. 17 nebo se zveřejněním, které předchází vydání negativního atestu nebo rozhodnutí o výjimce, podle čl. 19 odst. 3 téhož nařízení. Zahájení řízení nelze zaměňovat s pouhým otevřením spisu útvary Komise.

2. K používání vnitrostátních právních norem v oblasti hospodářské soutěže

a) *Španělská vláda* připomíná, že bankovní sektor podléhá pravidlům, kterými se řídí hospodářská soutěž, a poté se odvolává na výše uvedené rozsudky ze dne 13. února 1969, Wilhelm, a ze dne 10. července 1980, Giry a Guerlain, a tvrdí, že je možno použít současně na tutéž situaci jednak vnitrostátní pravidla v oblasti hospodářské soutěže, jednak pravidla Společenství v oblasti hospodářské soutěže.

I když se oblast působnosti těchto právních předpisů liší, jejich cíl, tedy ochrana hospodářské soutěže, je stejný. Je ostatně významné poukázat na to, že výše uvedený zákon č. 16 ze dne 17. července 1989 přímo vychází z pravidel Společenství v oblasti hospodářské soutěže.

Z toho vyplývá, že Komise a vnitrostátní orgány musí při výkonu svých funkcí spolupracovat. Tento obecný požadavek spolupráce je výslovně stanoven článkem 89 Smlouvy o EHS a ustanoveními čl. 10 odst. 1 a 2, čl. 11 odst. 1, 2 a 6 a čl. 13 odst. 1, 4, 5 a 6 nařízení č. 17.

b) *AEB a dotčené banky* poukazují na základě výše uvedeného rozsudku ze dne 13. února 1969, Wilhelm, na to, že úkony vnitrostátních orgánů při použití vnitrostátního práva v oblasti hospodářské soutěže podléhají těmto omezením:

- jednak jimi nesmí být dotčeno úplné a jednotné používání práva Společenství (i),
- dále pak musí být v souladu s ustanoveními vnitrostátního práva o správním řízení a s obecnými právními zásadami (ii).

Tato omezení byla v projednávaném případě porušena (iii).

i) Omezení vyplývající z použití práva Společenství

Banco Exterior de España a Banco Central tvrdí, že rozhodnutí orgánů Společenství, jehož výsledkem je povolení určitého jednání nebo udělení souhlasu či výjimky z použití právních předpisů Společenství v oblasti hospodářské soutěže, nemůže být zpochybněno sankčním rozhodnutím vnitrostátních orgánů přijatým na základě vnitrostátního práva.

Vyplývá z toho, že vnitrostátní orgány musí v případě, kdy je správnímu orgánu Společenství předloženo oznámení o dohodě nebo o jednání ve vzájemné shodě, vyčkat rozhodnutí správního orgánu Společenství, než přijmou rozhodnutí na základě vnitrostátních předpisů. *Banco Central* zakládá tento výklad na takzvaném pravidle „jediné překážky“.

Rovněž *Banco Español de Crédito* tvrdí, že vnitrostátní správní orgány musí v uvedeném případě projevit obezřetnost a přijímat rozhodnutí pouze tehdy, přeruší-li správní orgán Společenství řízení nebo přijme-li rozhodnutí, které nemá vztah k těm aspektům dohody, jimiž by bylo možno odůvodnit vnitrostátní sankci.

Banco de Santander tvrdí, že v případě, který uvádí vnitrostátní soud, je třeba dát přednost řízení zahájenému Komisí před řízením vnitrostátním, a to z důvodu dřívějšího podniknutí úkonů v rámci řízení Společenství i na základě zásady přednosti práva Společenství.

AEB se pak odvolává na takzvané pravidlo „dvojitá překážka“, podle něhož rozhodnutí, které dostane přednost, je takové rozhodnutí Komise nebo vnitrostátních orgánů, které zakotvuje řešení nejpříznivější pro volnou hospodářskou soutěž, a tudíž nejpřísnější vůči dohodám a jednáním omezujícím hospodářskou soutěž.

Toto pravidlo se použije, pokud jsou vnitrostátní předpisy přísnější než předpisy Společenství. Pokud jsou jako v projednávaném případě tyto předpisy rovnocenné, zdá se, že přednost by mělo vždy dostat rozhodnutí orgánu Společenství.

V rámci úvah věnovaných tomuto bodu vysvětluje *AEB* důvody, které vedly banky, jež zastupuje, k tomu, aby nežádaly vnitrostátní orgány o povolení ani o výjimku na základě vnitrostátních předpisů. Hlavním důvodem bylo to, že zákon č. 110 ze dne 20. července 1963 byl v praxi „téměř nepoužíván“.

ii) Dodržování vnitrostátních předpisů a obecných právních zásad

Vnitrostátní orgány se musí řídit obecnými ustanoveními španělské ústavy a *Ley de Procedimiento Administrativo* ze dne 17. července 1958, konkrétními ustanoveními zákona č. 110 ze dne 20. července 1963 a mimoto, jak ostatně uznal vnitrostátní soud v odůvodnění předkládacího usnesení, obecnými právními zásadami, které z těchto předpisů vyplývají, jako je dodržování práv na obhajobu (článek 24 ústavy týkající se soudní ochrany), právo nevypovídat ve vlastní neprospěch (článek 24 ústavy a článek 11 základního zákona o španělské soudní moci), právo na rovné zacházení a nediskriminaci, pravidlo „non bis in idem“ [zásada zákazu dvojího řízení], zásada právní jistoty (článek 9 ústavy), zásada dobré víry (článek 7 španělského občanského zákoníku), zásada důvěrnosti (článek 34 zákona č. 110 ze dne 20. července 1963) a zásada presumpce nevinoty (článek 24 ústavy).

iii) Platnost vnitrostátního řízení v případě, který uvádí španělský soud

Bez ohledu na otázku, zda mohou vnitrostátní orgány v rámci vnitrostátního řízení v souladu s právem použít informace získané Komisí, tvrdí některé banky, konkrétně *Banco Central* a *Banco de Santander*, že v projednávaném případě vnitrostátní řízení porušuje výše uvedená právní pravidla.

Porušuje především právo Společenství, protože vnitrostátní orgány měly z výše uvedených důvodů vyčkat rozhodnutí Komise.

Dále porušuje výše uvedená ustanovení a obecné zásady vnitrostátního práva. Vnitrostátní orgány porušily zejména zásadu rovnosti a nediskriminace, protože vnitrostátní řízení se

vztahuje pouze na banky, které předložily formulář A/B, a ne na ostatní banky, jejichž chování však bylo totožné.

Krom toho byla porušena pravidla, jimiž se řídí promlčení sankčních postihů.

E— Profesionální tajemství

1. Podle *Komise* čl. 20 odst. 2 nařízení č. 17, který zakazuje vyzrazování informací získaných na základě čl. 10 odst. 1 tohoto nařízení, nijak nebrání tomu, aby vnitrostátní orgány a Komise vykonávaly své příslušné pravomoci, pokud jde o uplatňování pravidel hospodářské soutěže.

Ustanoveními čl. 20 odst. 1 výše uvedeného nařízení se zavádí dodatečná záruka, jelikož povinnost uložená podnikům je vyvážena zárukou, že informace získané na základě článků 11, 12, 13 a 14 smějí být užívány pouze pro účely příslušné žádosti nebo šetření.

Nakonec Komise rozlišuje důvěrné dokumenty a obchodní tajemství. Pokud jde o důvěrné dokumenty, vztahuje se na informace, které jsou v nich obsaženy, profesionální tajemství a jejich vyzrazování podléhá požadavkům na řádný průběh vyšetřování v souladu s článkem 19 nařízení č. 17. Naproti tomu obchodní tajemství nesmí být vyzrazováno s výhradou použití zvláštního postupu stanoveného výše uvedeným rozsudkem Soudního dvora ze dne 24. června 1986, *AKZO Chemie v. Komise*.

2. *AEB* a dotčené banky, konkrétně *Banco Popular Español*, *Banco Bilbao Vizcaya*, *Banco Hispano Americano*, *Banco Exterior de España* se snaží prokázat, že informace předané vnitrostátním orgánům v případě, který uvádí předkládající soud, jsou profesionálním tajemstvím.

Za prvé je povinnost dodržovat profesionální tajemství stanovená článkem 214 Smlouvy závazná i pro orgány členských států, pokud získávají informace od orgánů Společenství. Komise má totiž pravomoc uložit členským státům povinnost dodržovat profesionální tajemství (viz výše uvedený rozsudek ze dne 24. června 1986, *AKZO Chemie v. Komise*). V oblasti hospodářské soutěže se podmínky uplatňování této povinnosti řídí nařízením č. 17, konkrétně čl. 20 odst. 2 tohoto nařízení.

Za druhé jsou vnitrostátní orgány povinny dodržovat profesionální tajemství tím spíše, že dokumenty, které Komise zaslala bankám, a zejména formulář A/B (viz hlava VIII dodatečného sdělení tohoto formuláře), výslovně uvádějí, že předané informace zůstávají důvěrné.

3. Podle *španělské vlády* jsou článek 214 Smlouvy i čl. 20 odst. 2 nařízení č. 17, kterým se toto ustanovení provádí v oblasti hospodářské soutěže, pro orgány členských států závazné.

Tato ustanovení, jejichž cílem je chránit zájmy podniků vůči jejich konkurentům (rozsudek ze dne 13. února 1979, *Hoffmann-La Roche v. Komise*, věc 85/76, Recueil 1979, s. 461) však zakazuje pouze vyzrazování a zveřejňování informací, které tyto orgány obdržely.

Nezakazují zohlednění těchto informací při postihu jednání, které je v rozporu s pravidly hospodářské soutěže.

Krom toho je třeba zdůraznit, že povinnost dodržovat profesní tajemství není absolutní. Jednak čl. 20 odst. 3 nařízení č. 17 povoluje zveřejnění informací nebo přehledů, které neobsahují informace vztahující se ke konkrétním podnikům. Dále pak, jak stanoví judikatura Soudního dvora, je třeba tuto povinnost uvést v soulad s postupem stanoveným v článku 19 nařízení č. 17 umožňujícím vyslechnout strany a třetí osoby (výše uvedený rozsudek ze dne 24. června 1986, *AKZO Chemie v. Komise*, věc 53/85 a rozsudek ze dne 17. listopadu 1987, *BAT v. Komise*, spojené věci 142/84 a 156/84, Recueil 1987, s. 4487).

F— Použití informací, které získala Komise, vnitrostátními orgány

1. Komise sice připouští, že zásady vytyčené touto judikaturou, která se týká pouze předávání informací orgány Společenství vnitrostátním soudům na základě článku 5 Smlouvy, nelze přímo použít na projednávaný případ, nicméně současně se odvolává na usnesení Soudního dvora ze dne 13. července 1990, *Zwartveld a další*, bod 18 (věc C-2/88 Imm., Recueil 1990, s. I-3365, viz též rozsudek ze dne 28. února 1991, *Delimitis*, věc C-234/89, Recueil 1991, s. I-935).

Pokud jde o odpověď na otázky položené vnitrostátním soudem, rozlišuje Komise tři případy:

a) Prvním případem je výlučné použití čl. 85 odst. 1 a článku 86 Smlouvy vnitrostátními orgány: v tomto rámci musí mít vnitrostátní orgány možnost použít informace, které jim byly předány podle čl. 10 odst. 1 nařízení č. 17, a to dokud Komise nezahájí řízení podle čl. 9 odst. 3 uvedeného nařízení. Vnitrostátní orgány však musí dodržovat ustanovení čl. 20 odst. 2 výše uvedeného nařízení o profesním tajemství a nevyzrazování informací.

b) Druhým případem je výlučné použití vnitrostátních pravidel v oblasti hospodářské soutěže:

i) ustanovení čl. 20 odst. 1 nařízení č. 17 zakazují vnitrostátním orgánům užívat v tomto rámci informace získané Komisí na základě článků 11, 12, 13 a 14 nařízení. Tyto informace mohou být použity pouze pro účely článků 85 a 86 Smlouvy a v žádném případě pro účely vnitrostátních právních předpisů, které v oblasti hospodářské soutěže sledují cíle odlišné od cílů Smlouvy.

Rozsudek ze dne 17. října 1986, *Dow Benelux v. Komise* (věc 85/87, Recueil 1989, s. 3137), tomuto výkladu nijak nebrání, protože uvedený rozsudek se vztahoval k případu, v němž bylo na rozdíl od projednávaného případu předmětem věci pouze použití článku 85 Smlouvy;

ii) pokud jde o informace obsažené ve formuláři A/B, stanoví čl. 15 odst. 5 nařízení č. 17, že podniky, které oznámí Komisi dohody, rozhodnutí nebo jednání, mají být osvobozeny od pokut.

Rovnováha a celková systematika tohoto ustanovení by byla porušena, pokud by se tyto podniky vystavovaly riziku, že jim bude udělena vnitrostátní sankce;

iii) k těmto právním úvahám, které ve zkoumaném případě zakazují použití informací získaných Komisí, připojuje Komise praktické úvahy. Případné použití těchto informací vnitrostátními orgány by mělo za následek odrazení podniků od poskytování informací Komisi.

Výklad navrhovaný Komisí nikterak nezakazuje vnitrostátním orgánům, aby vykonávaly své pravomoci, ale pouze jim ukládá předložit dotčeným podnikům po žádosti Komise další žádost o informace nebo provést druhé šetření.

c) Třetím případem je společné použití právní úpravy Společenství a vnitrostátní právní úpravy v oblasti hospodářské soutěže vnitrostátními orgány:

i) pokud je možno zkoumat dohodu nebo jednání ve vzájemné shodě jednak z hlediska práva Společenství, jednak z hlediska vnitrostátního práva, zůstávají dříve navrhované odpovědi platné;

ii) pokud není možno toto rozlišení provést, zdá se nepravděpodobné, že by mohly mít vnitrostátní orgány zájem uplatňovat společně předpisy Společenství i předpisy vnitrostátní.

V každém případě nemohou vnitrostátní orgány udělit ani výjimku na základě čl. 85 odst. 3 Smlouvy, což je výlučnou pravomocí Komise, ani udělit výjimku na základě vnitrostátního práva v případě, kdy dojde k porušení čl. 85 odst. 1.

Jedinou možností, o které lze teoreticky uvažovat, je dvojí zákaz založený na předpisech Společenství a vnitrostátních předpisech.

2. *AEB* a *dotčené banky* předkládají tezi, že vnitrostátní orgány nemohou použít informace, které získala Komise, k tomu, aby v projednávaném případě uplatnily vnitrostátní právní úpravu v oblasti hospodářské soutěže.

K odůvodnění tohoto výkladu se při neexistenci judikatury Soudního dvora k tomuto konkrétnímu bodu dovolávají dokumentu IV/382/90 FR. *Banco Hispano Americano* požaduje, aby Soudní dvůr nařídil jeho předložení.

Opírají se rovněž o ustanovení nařízení č. 17 a o obecné právní zásady.

a) Ustanovení nařízení č. 17

i) Informace získané Komisí na základě článků 11, 12, 13 a 14 nařízení č. 17: *Banco Hispano Americano*, *Banco Popular Español* a *Banco Español de Crédito* tvrdí, že ustanovení čl. 20 odst. 1 nařízení č. 17 zakazují použití těchto informací pro účely uplatňování vnitrostátních právních předpisů, jejichž cíle a sankce se liší od cílů a sankcí stanovených právem Společenství.

Banco Español de Crédito zdůrazňuje, že žádosti o informace a šetření, které se řídí čl. 11 odst. 1 a čl. 14 odst. 1 nařízení č. 17, představují hlavní nástroje Komise pro uplatňování čl. 85 odst. 1 a článku 86 Smlouvy. Vyvozuje z toho, že ani pro uplatňování výše uvedených ustanovení Smlouvy nemohou vnitrostátní orgány použít informace, které Komise takto získala.

ii) Informace předané Komisi dobrovolně podle článků 2, 4 a 5 nařízení č. 17: tyto informace nemohou být použity. Argumentace *AEB* i bank se opírá o tyto body:

- z čl. 10 odst. 1 a 2 nařízení č. 17 vyplývá, že vnitrostátní orgány nemohou užívat tyto informace k jiným účelům než k vyjádření svého názoru,
- jestliže článek 20 nařízení č. 17 omezuje možnost užívat pouze informace získané na základě článků 11, 12, 13 a 14 nařízení, a nikoli informace, které podniky předaly Komisi dobrovolně, je to proto, že je zřejmé, že dobrovolně předané informace nemohou v žádném případě sloužit jako základ sankčního opatření. V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že v dopisech, které Komise zaslala bankám, i ve formuláři A/B bylo v souladu s čl. 15 odst. 5 nařízení č. 17 uvedeno, že takto získanými informacemi nelze odůvodnit uložení sankcí.

Použití těchto informací k odůvodnění vnitrostátních sankcí představuje nejen porušení základních práv (viz dále), ale zbavilo by ustanovení čl. 15 odst. 5 nařízení veškerého užitečného účinku;

- bylo by paradoxní a v rozporu se zásadou přednosti práva Společenství, aby měly vnitrostátní orgány vyšší pravomoc než orgány Společenství. Tak by tomu přitom bylo, kdyby vnitrostátní orgány mohly ukládat sankce na základě informací získaných podle článků 2, 4, a 5 nařízení č. 17;
- úzká a stálá spolupráce mezi orgány Společenství a orgány členských států stanovená nařízením č. 17 vyžaduje, aby každý z těchto orgánů dodržoval právní rámec, v němž informace obdržel. Informace obdržené v rámci postupu, který není sankční, proto nemohou být použity k odůvodnění uložení sankce.

Banco Español de Crédito krom toho rozlišuje mezi indiciemi a důkazy. Vnitrostátní orgán může, pokud náhodně získá nějakou informaci v rámci řízení Společenství, zahájit na základě této indicie vnitrostátní řízení (viz obdobně výše uvedený rozsudek ze dne 17. října 1989, Dow Benelux v. Komise). Potud nelze hovořit o „akutní ztrátě paměti“ vnitrostátních orgánů. Tyto informace naproti tomu nemohou představovat důkazy odůvodňující opodstatněnost vnitrostátního sankčního opatření.

Banco Popular Español sice vychází z tohoto rozlišení, ale současně je její názor více restriktivní, neboť má za to, že informace takto předané Komisi nemohou být základem vnitrostátního řízení, ani v takovém řízení představovat důkaz. Vnitrostátní orgány nesmějí zůstat ochromeny a trpět „akutní ztrátou paměti“, nýbrž jsou povinny založit svůj postup na výsledcích svých vlastních šetření.

b) Obecné právní zásady a základní práva

AEB a dotčené banky tvrdí, že zásada právní jistoty, zásada dobré víry, právo nevypovídat ve vlastní neprospěch a práva na obhajobu zejména znamenají, že by podniky měly přesně znát důsledky, které má poskytnutí informací Komisi. Zneužijí-li vnitrostátní orgány informace dobrovolně poskytnuté Komisi v rozporu s jejich původním účelem a použijí je v rámci vnitrostátního sankčního řízení, které se uváděným protiprávním jednáním a hrozícími sankcemi liší od řízení Společenství, jsou tyto zásady a tato základní práva porušena.

AEB v tomto ohledu zdůrazňuje, že španělské orgány by v rámci vnitrostátního sankčního řízení nemohly získat přesné a podrobné informace, které byly předány Komisi v rámci dobrovolného prohlášení bank a jejich sdružení.

Uvedené zásady rovněž zakazují použití informací získaných Komisí na základě článků 11, 12, 13 a 14 nařízení č. 17 k postihu porušování vnitrostátních právních předpisů.

Tyto zásady a základní práva jsou pro výklad nařízení č. 17 závazné (rozsudek ze dne 21. září 1989, Hoechst v. Komise, spojené věci 46/87 a 227/88, Recueil 1989, s. 2859).

Mají své prameny ve vnitrostátním právu (viz výše) a byly Soudním dvorem rovněž zakotveny jako zásady práva Společenství.

Zásada dobré víry tak byla zakotvena rozsudkem ze dne 15. července 1960, Lachmüller a další v. Komise (spojené věci 43/59 až 48/59, Recueil 1960, s. 933), zásada právní jistoty rozsudkem ze dne 12. července 1962, Hoogovens v. Vysoký úřad (věc 14/61, Recueil 1962, s. 485) a práva na obhajobu rozsudky ze dne 9. listopadu 1983, Michelin v. Komise (věc 322/81, Recueil 1983, s. 3461) a ze dne 18. října 1989, Solvay v. Komise (věc 27/88, Recueil 1989, s. 3355).

3. *Španělská vláda* naopak navrhuje odpovědět na otázky položené vnitrostátním soudem kladně. Poukazuje na to, že vzhledem k tomu, že se jedná o informace, které poskytly podniky Komisi dobrovolně, nelze čl. 20 odst. 1 nařízení č. 17 použít. Pokud jde o informace získané podle článků 11, 12, 13 a 14 nařízení, vnitrostátní orgány tyto informace mohou použít v rozsahu, v němž dotčené vnitrostátní právní předpisy odpovídají stejným záměrům a cílům jako právní předpisy Společenství.

III. Otázka položená Soudním dvorem

Komise byla požádána o předložení dokumentu IV/382/90 FR předaného při 37. konferenci vládních expertů, která se konala v Bruselu od 25. do 28. září 1990, a záznamu obsahujícího názory vládních expertů na tento dokument.

V souladu s touto žádostí Soudního dvora Komise uvedené dokumenty předložila.

Právní otázky:

¹ Usnesením ze dne 28. ledna 1991, došlým Soudnímu dvoru dne 15. února 1991, položil Tribunal de Defensa de la Competencia podle článku 177 Smlouvy o EHS několik předběžných otázek o výkladu článku 214 Smlouvy o EHS a nařízení Rady č. 17 ze dne 6. února 1962, prvního nařízení, kterým se provádějí články 85 a 86 Smlouvy (Úř. věst. 1962, 13, s. 204, dále jen „nařízení č. 17“).

² Tyto otázky byly vzneseny v rámci sporu mezi Dirección General de Defensa de la Competencia (dále jen „DGDC“) na jedné straně a Asociación Española de Banca Privada (dále jen AEB) a bankami Banco Hispano Americano, Banco Exterior de España, Banco Popular Español, Banco Bilbao Vizcaya, Banco Central, Banco Español de Crédito a Banco de Santander — SA de Crédito (dále jen „Banco de Santander“) na straně druhé.

³ DGDC podala proti AEB a výše uvedeným bankám žalobu k Tribunal de Defensa de la Competencia. Uvedeným bankám se vytýká, že porušily, pokud jde o některé bankovní služby a poplatky, ustanovení španělského zákona č. 110 ze dne 20. července 1963 o potírání jednání omezujícího hospodářskou soutěž.

4 Banky poukazují na to, že toto vnitrostátní řízení ve skutečnosti nevychází z různých žádostí o informace předložených na počátku roku 1987 útvary DGDC, nýbrž z pozdějších opatření vnitrostátních orgánů přijatých na základě informací získaných Komisí podle ustanovení nařízení č. 17.

5 Tyto informace byly obsaženy ve „formuláři A/B“, který v březnu 1988 předložila AEB a výše uvedené banky za účelem získání negativního atestu Komise podle článku 2 nařízení č. 17 nebo výjimky podle čl. 85 odst. 3 Smlouvy, a v odpovědích na žádosti o informace zasílaných bankám Komisí od března 1987 na základě článku 11 nařízení č. 17.

6 AEB a banky tvrdí, že tyto informace nesmějí být použity vnitrostátními orgány k odůvodnění opodstatněnosti řízení směřujícího ke stíhání porušení vnitrostátních pravidel hospodářské soutěže.

7 Za těchto podmínek Tribunal de Defensa de la Competencia přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Může vnitrostátní orgán příslušný k použití čl. 85 odst. 1 a článku 86 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství v členském státě použit v rámci sankčního řízení podle výše uvedených článků informace získané útvary Komise

a) podle článku 11 nařízení Rady č. 17?

b) dobrovolným oznámením podniků usazených v tomto členském státě v souladu s ustanoveními článků 2, 4 a 5 nařízení Rady č. 17?

2) Může uvedený orgán informace uvedené v otázce 1 písmenech a) a b) použit v sankčním řízení podle právní úpravy Společenství a současně i vnitrostátní právní úpravy v oblasti hospodářské soutěže?

3) Může uvedený orgán informace uvedené v otázce 1 písmenech a) a b) použit v sankčním řízení podle pouze vnitrostátní právní úpravy v oblasti hospodářské soutěže?

4) Může uvedený orgán informace uvedené v otázce 1 písmenech a) a b) použit v řízení o povolení jednání omezujícího hospodářskou soutěž podle pouze vnitrostátní právní úpravy?

8 V odůvodnění předkládacího usnesení vnitrostátní soud uvádí, že podle jeho názoru je třeba na tyto otázky odpovědět kladně.

9 Pro podrobnější popis skutkových okolností sporu v původním řízení, průběhu řízení a písemných vyjádření předložených Soudnímu dvoru se odkazuje na zprávu k jednání. Tyto údaje ze spisu jsou dále převzaty pouze v míře nezbytné pro úvahy Soudního dvora.

10 Dříve, než se bude blíže zkoumat předmět předběžných otázek předložených Soudnímu dvoru a než se rozhodne o jejich přípustnosti, je třeba úvodem popsat právní rámec, v němž byly tyto otázky položeny, a konkrétně oblast působnosti pravidel Společenství a vnitrostátních pravidel v oblasti hospodářské soutěže, oblast působnosti nařízení č. 17 a podoby spolupráce mezi Komisí a členskými státy, které toto nařízení stanoví.

11 Právo Společenství a vnitrostátní právo v oblasti hospodářské soutěže nahlížejí restriktivní jednání rozdílně. Zatímco články 85 a 86 Smlouvy je nahlížejí z hlediska překážek, které z něho mohou plynout pro obchod mezi členskými státy, vnitrostátní právní úpravy vycházející z úvah, které jsou každé z nich vlastní, zkoumají

restriktivní jednání pouze v tomto rámci. Z toho vyplývá, že vnitrostátní orgány mohou jednat rovněž ohledně situací, které mohou být předmětem rozhodnutí Komise (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. února 1969, Wilhelm, věc 14/68, Recueil 1969, s. 1, a ze dne 10. července 1980, Giry a Guerlain, body 15 a 16, spojené věci 253/78 a 1/79 až 3/79, Recueil 1980, s. 2327).

12 Ve výše uvedených rozsudcích však Soudní dvůr zdůraznil, že paralelní použití vnitrostátního práva v oblasti hospodářské soutěže lze připustit pouze tehdy, pokud tím není dotčeno jednotné použití pravidel Společenství v oblasti hospodářské soutěže na celém společném trhu ani plná účinnost opatření přijatých na základě těchto pravidel.

13 Nařízení č. 17 se vztahuje na postupy Komise k provádění článků 85 a 86 Smlouvy. Jak je uvedeno v sedmém bodě jeho odůvodnění, stanoví toto nařízení předpisy, podle kterých může Komise přijímat opatření nezbytná k použití těchto článků.

14 V tomto rámci se nařízením č. 17 řídí podmínky, za nichž jednak podniky poskytují informace Komisi, jednak Komise tyto informace využívá a předává je příslušným orgánům členských států.

15 Komise tudíž přijímá žádosti podniků o negativní atest, které jsou předkládány na základě článku 2 nařízení č. 17 a směřují k tomu, aby prohlásila, že neexistují podle čl. 85 odst. 1 ani článku 86 Smlouvy důvody pro zásah z její strany. Přijímá rovněž oznámení dohod, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě podle článků 4 a 5 nařízení, směřující k tomu, aby podle čl. 85 odst. 3 Smlouvy přijala rozhodnutí, kterým se čl. 85 odst. 1 prohlásí za neúčinný pro některé dohody nebo jednání ve vzájemné shodě.

16 Tyto žádosti a oznámení jsou předkládány na společném formuláři nazývaném „formulář A/B“, jehož obsah je stanoven nařízením Komise č. 27 ze dne 3. května 1962, prvním nařízením, kterým se provádí nařízení č. 17 (Úř. věst. 1962, 35, s. 1118), ve znění nařízení Komise (EHS) č. 2526/85 ze dne 5. srpna 1985 (Úř. věst. 1985, L 240, s. 1).

17 Nařízení č. 17 krom toho poskytuje Komisi širokou vyšetřovací pravomoc, když v osmém bodě odůvodnění uvádí, že Komise musí mít pravomoc požadovat na celém společném trhu poskytování takových informací a provádět taková šetření, která jsou nezbytná k odhalení porušování článků 85 a 86 Smlouvy (rozsudek ze dne 18. října 1989, Orkem v. Komise, bod 15, věc 374/87, Recueil 1989, s. 3283).

18 Tím bylo zavedeno předběžné vyšetřovací řízení, které se liší od kontradiktorního řízení stanoveného článkem 19 nařízení a zahrnuje zejména žádosti o informace (článek 11 nařízení) a vyšetřování prováděné úředníky Komise (článek 14 nařízení). Účelem tohoto řízení je umožnit Komisi získat informace a dokumentaci nezbytnou k ověření existence a rozsahu určitého skutkového a právního stavu (výše uvedený rozsudek ze dne 18. října 1989, Orkem v. Komise, bod 21).

19 Nařízení č. 17 definuje podmínky, za nichž se členské státy podílejí na řízeních prováděných Komisí. Jak vyplývá ze sedmého bodu odůvodnění tohoto nařízení, cílem těchto ustanovení je zajistit, aby Komise v úzké a stálé spolupráci s příslušnými orgány členských států mohla přijímat opatření nezbytná k použití článků 85 a 86.

20 Podle ustanovení čl. 10 odst. 1 a 2 tohoto nařízení zašle Komise bez odkladu příslušným orgánům členských států kopii žádostí a oznámení i nejdůležitějších

dokumentů předložených Komisi za účelem prokázání porušení článku 85 nebo článku 86 Smlouvy, udělení negativního atestu nebo vydání rozhodnutí podle čl. 85 odst. 3. Příslušné orgány členských států jsou oprávněny vyjádřit se k těmto řízením. K informacím, které mohou být členským státům na základě těchto ustanovení sděleny, patří zejména informace obsažené v odpovědích na žádosti o informace předložené Komisi podle článku 11 nařízení. Podle čl. 11 odst. 2 a 6 se orgánům dotyčného členského státu zašle kopie těchto žádostí o informace nebo rozhodnutí Komise přijatých v důsledku bezvýsledných žádostí.

21 V čl. 20 odst. 1 se pak stanoví, že:

„Informace získané na základě článků 11, 12, 13 a 14 smějí být užívány pouze pro účely příslušné žádosti nebo šetření.“

Podle čl. 20 odst. 2, kterým se provádí článek 214 Smlouvy o profesním tajemství (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. června 1986, AKZO Chemie v. Komise, bod 26, věc 53/85, Recueil 1986, s. 1965), nesmí Komise a příslušné orgány členských států, jejich úředníci a jiní zaměstnanci vyzradit informace získané na základě tohoto nařízení, které spadají pod závazek profesního tajemství.

Předmět a přípustnost předběžných otázek předložených Soudnímu dvoru

22 Položené otázky se týkají výlučně použití informací, které získala Komise v rámci uplatňování nařízení č. 17, orgány členských států. Podstatou otázek vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen, je to, zda vnitrostátní orgány mohou pro účely uplatňování práva Společenství nebo vnitrostátního práva v oblasti hospodářské soutěže použít informace, které jim předala Komise a které byly obsaženy:

— v odpovědích na žádosti o informace zaslané podnikům na základě článku 11 nařízení;

— v žádostech o negativní atest a v oznámeních dohod, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě podle článků 2, 4 a 5 nařízení.

23 Je třeba upřesnit, že položené otázky se týkají použití informací, které získala Komise a které nebyly zveřejněny podle čl. 19 odst. 3 nařízení č. 17 a nebyly uvedeny v rozhodnutí Komise zveřejněném za podmínek stanovených v článku 21 nařízení, orgány členských států.

24 AEB a některé banky popírají relevanci části položených otázek vzhledem k tomu, že se týkají mimo jiné použití těchto informací vnitrostátními orgány za účelem uplatňování práva Společenství v oblasti hospodářské soutěže. Zdůrazňují, že předmětem sporu v původním řízení je pouze použití informací, které byly získány na základě nařízení č. 17, konkrétně informací obsažených ve formuláři A/B, vnitrostátními orgány v rámci vnitrostátního sankčního řízení podle ustanovení vnitrostátního práva v oblasti hospodářské soutěže.

25 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora stanoví článek 177 rámec úzké spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, která je založena na rozdělení funkcí. V tomto rámci je věcí pouze vnitrostátních soudů, kterým byl spor předložen a jež musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jejich rozsudku, tak i relevanci otázek, které kladou Soudnímu dvoru.

26 Odmítnutí žádosti podané vnitrostátním soudem je možné, pokud je zjevné, že výklad práva Společenství nebo posouzení platnosti právního předpisu Společenství, které tento soud požaduje, nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení (viz mimo jiné rozsudek ze dne 28. listopadu 1991, Durighello, bod 9, C-186/90, Recueil 1991, s. I-5773). Tak tomu však v projednávané věci není.

Použití informací obsažených v odpovědích na žádosti o informace, které byly zaslány podnikům podle článku 11 nařízení č. 17, orgány členských států

27 Komise, AEB a dotčené banky poukazují na to, že výše uvedená ustanovení čl. 20 odst. 1 nařízení č. 17 zakazují orgánům členských států použít tyto informace jako důkazy v řízení podle vnitrostátního práva v oblasti hospodářské soutěže. Komise naproti tomu připouští, že vnitrostátní orgány tyto informace použít mohou, aby v rámci své pravomoci uplatnily čl. 85 odst. 1 a článek 86 Smlouvy.

28 Španělská vláda tvrdí, že tyto informace mohou orgány členských států použít pro uplatňování pravidel Společenství v oblasti hospodářské soutěže i pro uplatňování vnitrostátního práva v oblasti hospodářské soutěže, které mají stejný účel a cíl.

29 Odpověď na otázku vnitrostátního soudu vyžaduje výklad výše uvedeného čl. 20 odst. 1 nařízení č. 17, k němuž je třeba připojit čl. 11 odst. 3 tohoto nařízení, podle něhož musí být v žádosti o informace zasláné podniku uveden její právní základ a účel.

30 K výkladu těchto ustanovení je třeba zohlednit obecnou systematiku nařízení č. 17, předmět ustanovení, kterými se zavádí postup žádosti o informace, a požadavky odvozené z dodržování obecných zásad práva Společenství, a především základních práv (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. září 1989, Hoechst v. Komise, bod 12, spojené věci 46/87 a 227/88, Recueil 1989, s. 2859).

31 Jak bylo uvedeno výše, nařízením č. 17 se neřídí řízení vedená příslušnými orgány členských států, a to ani v případech, kdy se těmito řízeními provádí čl. 85 odst. 1 a článek 86 Smlouvy. Účelem čl. 9 odst. 3 nařízení, který definuje a omezuje pravomoc vnitrostátních orgánů k použití uvedených ustanovení, čl. 20 odst. 2 o profesním tajemství a článku 10, který stanoví zapojení členských států do řízení Společenství, je určit podmínky, za nichž mohou vnitrostátní orgány jednat tak, aby nenarušovaly řízení prováděná Komisí, a aby naopak zajistily jejich efektivnost při dodržování práv zúčastněných osob.

32 Za těchto okolností je rozlišení, které dělá Komise mezi případy, kdy tyto orgány použijí dotčené informace pro účely použití práva Společenství, a případy, kdy tyto orgány podnikají kroky k použití vnitrostátního práva v oblasti hospodářské soutěže, nerelevantní. V obou případech je totiž řízení vedené orgány členských států odlišné od řízení vedeného Komisí a získávání důkazů těmito orgány je v souladu s předpisy vnitrostátního práva s výhradou dodržení práva Společenství. I v případech, kdy vnitrostátní orgány používají věcná ustanovení čl. 85 odst. 1 a článku 86 Smlouvy, mají je používat podle vnitrostátních pravidel.

33 V tomto obecném rámci je cílem žádosti o informace zasláné podniku na základě článku 11 nařízení č. 17 poskytnout Komisi poznatky o skutkovém a právním stavu, nezbytné k výkonu jejich vlastních pravomocí. Důkazní hodnota takto předaných informací a okolností, za nichž lze tyto informace uplatňovat proti podnikům, jsou proto definovány právem Společenství a omezeny pouze na řízení, která upravuje

nařízení č. 17. Cílem žádosti o informace není poskytnout důkazy určené k použití členskými státy v řízeních, která upravuje vnitrostátní právo.

34 Předávání informací Komisí takto získaných příslušným orgánům členských států na základě čl. 10 odst. 1 nařízení č. 17 má dvojí cíl. Jedná se jednak o informování členských států o řízeních Společenství týkajících se podniků umístěných na jejich území, jednak o zajištění lepší informovanosti Komise tím, že jí bude umožněno porovnávat informace poskytnuté podniky s údaji a vyjádřeními, které jí může poskytnout dotyčný členský stát. Pouhé sdělení těchto informací členskými státy samo o sobě neznamena, že je směřují použít za podmínek, které by ohrožily uplatňování nařízení č. 17 a základní práva podniků.

35 Tím, že článek 20 nařízení č. 17 zakazuje využívat informace získané podle článku 11 tohoto nařízení za jiným účelem, než k jakému byly požadovány, a že ukládá Komisi i příslušným orgánům členských států a jejich úředníkům a zaměstnancům dodržování profesního tajemství, sleduje ochranu práv podniků (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 17. října 1989, Dow Benelux v. Komise, body 17 a 18, věc 85/87, Recueil 1989, s. 3137).

36 Práva na obhajobu, která musí být dodržována počínaje předběžným vyšetřováním, jednak vyžadují, aby podniky byly při žádosti o informace podle čl. 11 odst. 3 nařízení informovány o cílech, které sleduje Komise, a o právním základě žádosti, jednak vyžadují, aby takto získané informace později nebyly použity mimo právní rámec žádosti.

37 Profesní tajemství předpokládá nejen zavedení pravidel zakazujících sdělování důvěrných informací, ale rovněž znemožnění orgánům, které jsou právoplatnými držiteli těchto informací, aby je bez výslovných ustanovení v tomto smyslu užívaly k jinému účelu, než pro který byly získány.

38 Tyto záruky by přitom nebyly dodrženy, kdyby mohl orgán jiný než Komise použít informace získané podle článku 11 nařízení č. 17 jako důkazy v rámci řízení, na něž se toto nařízení nevztahuje.

39 Takový výklad není nijak v rozporu s požadavky zásady spolupráce mezi orgány Společenství a členskými státy. Členské státy totiž nejsou povinny ignorovat informace, které jim byly sděleny, a trpět tak, abychom převzali výraz použitý Komisí a vnitrostátním soudem, „akutní ztrátou paměti“. Tyto informace představují totiž indicie, které mohou být případně zohledněny při odůvodnění zahájení vnitrostátního řízení (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek ze dne 17. října 1989, Dow Benelux v. Komise, body 18 a 19).

40 V tomto ohledu je třeba upřesnit podmínky, za nichž mohou příslušné vnitrostátní orgány tyto informace použít.

41 Tyto orgány musí v souladu s článkem 214 Smlouvy a s čl. 20 odst. 2 nařízení č. 17 dbát, aby nevyzrazovaly jiným vnitrostátním orgánům nebo třetím osobám informace, které jsou profesním tajemstvím.

42 Těchto informací se nemohou vnitrostátní orgány dovolávat v rámci předběžného vyšetřování ani při odůvodňování rozhodnutí přijatého na základě ustanovení práva hospodářské soutěže, ať se jedná o právo vnitrostátní nebo právo Společenství. Tyto informace musí zůstat v interní sféře těchto orgánů a mohou být použity pouze pro posouzení, zda je vhodné zahájit vnitrostátní řízení, či nikoli.

43 V odpověď na argumenty uplatňované španělskou vládou při ústní části řízení, že takový výklad by znamenal, že pouhá zmínka o nějaké skutečnosti v dokumentu předaném Komisi by postačovala k tomu, aby zabránila použití této skutečnosti v jakémkoli vnitrostátním řízení, je třeba uvést, že takové skutečnosti mohou být právoplatně předmětem vnitrostátního řízení, avšak za předpokladu, že jsou prokázány nikoli dokumenty a informacemi získanými Komisí, nýbrž prostřednictvím důkazů vlastních vnitrostátnímu právu a při dodržení záruk stanovených tímto právem.

Použití informací obsažených v žádostech a oznámeních podle článků 2, 4 a 5 nařízení č. 17 orgány členských států

44 Komise tvrdí, že tyto informace nemohou orgány členských států použít pro účely uplatňování vnitrostátního práva v oblasti hospodářské soutěže. Opírá se konkrétně o ustanovení čl. 15 odst. 5 nařízení č. 17 o osvobození od pokut, které se vztahuje na podniky, které oznámily dohody, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě Komisi. Poukazuje na to, že rovnováha a celková systematika těchto ustanovení by byla porušena, kdyby vnitrostátním orgánům bylo povoleno použít proti podnikům informace obsažené ve formulářích oznámení. Připouští naproti tomu, že tyto informace by vnitrostátní orgány mohly s výhradou dodržení pravidel omezujících jejich pravomoci v této oblasti použít pro účely uplatňování čl. 85 odst. 1 a článku 86 Smlouvy.

45 AEB a dotčené banky konkrétně poukazují na pravidla profesního tajemství a na obecné právní zásady, které zakazují použít v rámci řízení, které má sankční povahu, proti osobě informace, které tato osoba z vlastního podnětu sdělila na podporu žádosti zaslané příslušnému orgánu.

46 Podle španělské vlády mohou vnitrostátní orgány, není-li výslovně stanoveno jinak, použít tyto informace pro uplatňování práva Společenství a vnitrostátního práva v oblasti hospodářské soutěže, aniž by porušily nařízení č. 17.

47 Na rozdíl od informací obsažených v odpovědích na žádosti o informace se na informace obsažené v žádostech a oznámeních podle článků 2, 4 a 5 nařízení č. 17 nevztahuje žádné ustanovení obdobné ustanovení čl. 20 odst. 1 nařízení, které by omezovalo podmínky, za nichž lze tyto informace použít.

48 Avšak i při neexistenci takového výslovného pravidla musí být při užívání informací předaných podniky Komisi dodržen právní rámec řízení, v němž byly tyto informace získány.

49 Ze znění čl. 85 odst. 3 Smlouvy a z nařízení č. 17 vyplývá, že oznamování dohod, rozhodnutí a jednání ve vzájemné shodě Komisi patří do rámce specifických postupů Společenství. Mimo to formulář A/B i doplňující přípis připojený k tomuto formuláři a určený k informování podniků zmiňují výhradně tyto postupy a neuvádějí žádnou možnost, že by informace obsažené ve formuláři použil jiný orgán než Komise.

50 Za těchto podmínek a s ohledem mimo jiné na výše uvedené požadavky ohledně dodržování práv na obhajobu a profesního tajemství, nelze mlčení právního předpisu vykládat jako odmítnutí zákonodárce Společenství přiznat podnikům práva stejná jako ta, která jim přiznává pro zajištění ochrany informací obsažených v odpovědích na žádosti o informace, předkládaných na základě článku 11 nařízení.

51 Tento výklad je jediný možný tím spíše, že jak tvrdí Komise, kdyby byla přiznána členským státům možnost použít informace obsažené ve formuláři A/B, částečně by to zbavilo čl. 15 odst. 5 nařízení č. 17 jeho užitečného účinku.

52 V tomto ohledu je třeba připomenout, že oznámení není formalitou uloženou podnikům, nýbrž nezbytnou podmínkou pro získání určitých výhod. Podle čl. 15 odst. 5 bod a) nařízení č. 17 nesmí být uložena žádná pokuta v souvislosti s jednáním, ke kterému došlo po oznámení, pokud spadá do rozsahu činností popsaných v oznámení. Tato výhoda pro podniky, které oznámily dohodu nebo jednání ve vzájemné shodě, přitom vyvažuje riziko, které podnik podstupuje tím, že sám oznámí dohodu nebo jednání ve vzájemné shodě. Tomuto podniku totiž hrozí nejen to, že bude zjištěno, že dohoda nebo jednání ve vzájemné shodě porušuje čl. 85 odst. 1, bude mu odmítnuto použití odstavce 3 a bude muset ukončit oznámenou dohodu nebo jednání ve vzájemné shodě (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. prosince 1985, Stichting Sigarettenindustrie v. Komise, bod 76, spojené věci 240/82 až 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 a 269/82, Recueil 1985, s. 3831), ale i to, že bude pokutován za jednání předcházející oznámení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. června 1983, Musique Diffusion française v. Komise, bod 93, spojené věci 100/80 až 103/80, Recueil 1983, s. 1825). Krom toho, jak poukázal Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku ze dne 10. prosince 1985, vzhledem k tomu, že tato ustanovení pobízejí podniky k oznamování, snižují pracovní zátěž Komise v oblasti vyšetřování.

53 Celková systematika těchto předpisů tudíž vyžaduje, aby podniky, které učinily oznámení za podmínek stanovených nařízením č. 17, mohly jako protihodnotu získat určité výhody. Výklad tohoto nařízení, který by připouštěl, že členské státy mohou jako důkazů použít informace obsažené v těchto oznámeních k odůvodnění vnitrostátních sankcí, by podstatně snížil rozsah výhod přiznaných podnikům ustanoveními čl. 15 odst. 5 nařízení.

54 Z toho vyplývá, že členské státy nemohou, stejně jako v případě informací obsažených v odpovědích na žádosti o informace předkládaných na základě článku 11 nařízení č. 17, použít jako důkazů informací obsažených v žádostech a oznámeních podle článků 2, 4 a 5 tohoto nařízení.

55 Vzhledem ke všem těmto důvodům je třeba odpovědět, že článek 214 Smlouvy a ustanovení nařízení č. 17 musí být vykládány v tom smyslu, že členské státy nemohou v rámci pravomoci, která jim je přiznána, pokud jde o používání vnitrostátních pravidel a pravidel Společenství v oblasti hospodářské soutěže, použít jako důkazy nezveřejněné informace obsažené v odpovědích na žádosti o informace zaslané podnikům podle článku 11 nařízení č. 17, ani informace obsažené v žádostech a oznámeních podle článků 2, 4 a 5 nařízení č. 17.

K nákladům řízení

56 Výdaje vzniklé španělské vládě a Komisi Evropských společenství, které předložily Soudnímu dvoru vyjádření, se nenahrazují. Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před vnitrostátním soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud.

Z těchto důvodů

SOUDNÍ DVŮR

o otázkách, které mu položil Tribunal de Defensa de la Competencia usnesením ze dne 28. ledna 1991, rozhodl takto:

Článek 214 Smlouvy o EHS a ustanovení nařízení Rady č. 17 ze dne 6. února 1962, prvního nařízení, kterým se provádějí články 85 a 86 Smlouvy, musí být vykládány v tom smyslu, že členské státy nemohou v rámci pravomoci, která je jim přiznána, pokud jde o používání vnitrostátních pravidel a pravidel Společenství v oblasti hospodářské soutěže, použít jako důkazy nezveřejněné informace obsažené v odpovědích na žádosti o informace zaslané podnikům podle článku 11 nařízení č. 17, ani informace obsažené v žádostech a oznámeních podle článků 2, 4 a 5 nařízení č. 17.